



Red Académica  
de Gobierno Abierto  
Internacional

**UHE** | **UNIVERSIDAD  
HEMISFERIOS**



**Perspectivas  
académicas  
del gobierno  
abierto en  
América  
Latina**

**Editores:**

*Daniel Barragán  
Ester Kaufman  
Guido Moncayo  
Edgar Ruvalcaba*

# **Perspectivas académicas del gobierno abierto en América Latina**

Daniel Barragán  
Ester Kaufman  
Guido Moncayo  
Edgar A. Ruvalcaba-Gómez  
(Coordinadores)

Título:

***Perspectivas académicas del  
gobierno abierto en América  
Latina***

Coordinado por: Daniel Barragán, Ester Kaufman, Guido Moncayo, Edgar A. Ruvalcaba-Gómez.

Primera edición

ISBN: 978-9942-752-23-9

DOI: [doi.org/10.31207/uhediciones7](https://doi.org/10.31207/uhediciones7)

Publicado digitalmente en julio de 2025

© UHEdiciones • Universidad de Los Hemisferios

Paseo de la Universidad N° 300 y Juan Díaz, Ñaquito Alto

Quito - Ecuador.

Telf. (02) 401-4100

[www.uhemisferios.edu.ec](http://www.uhemisferios.edu.ec)

© Red Académica de Gobierno Abierto

Sánchez de Bustamante 27

Buenos Aires - Argentina

[www.redacademicagobabierto.org](http://www.redacademicagobabierto.org)

Supervisión editorial: Diego Ortiz Jaramillo • Producción editorial: Daniela Paz • Diseño de portada: José Malo

Esta obra fue publicada con el aval de lectores especializados y arbitrada según las normas de publicación del Centro de Publicaciones - UHEdiciones de la Universidad Hemisferios.

Este documento ha sido desarrollado y publicado por la Red Académica de Gobierno Abierto y la Universidad Hemisferios. Las opiniones expresadas en este documento son criterios de los autores y no necesariamente reflejan las posiciones institucionales de la Red Académica de Gobierno Abierto y de la Universidad Hemisferios. Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente solamente copias inalteradas. Esta obra no puede ser utilizada con finalidades comerciales, a menos que se obtenga permiso.

Cita sugerida (APA 7):

Barragán, D., Kaufman, E., Moncayo, G. y Ruvalcaba, E. (Coord.). (2025). *Perspectivas académicas del gobierno abierto en América Latina*. Red Académica de Gobierno Abierto y Universidad Hemisferios. DOI: <https://doi.org/10.31207/uhediciones7>



Red Académica  
de Gobierno Abierto



# Índice

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>14</b>
<b>PRIMERA PARTE</b>	<b>21</b>
<b><u>ESTRATEGIAS FOCALIZADAS PARA IMPULSAR EL GOBIERNO ABIERTO: REFLEXIONES A PARTIR DE CUATRO CASOS DE ESTUDIO</u></b>	<b>21</b>
<b>ESPACIOS DE GOBIERNO ABIERTO COMO ESTRATEGIA PROMOTORA DE LA INTEGRIDAD EN GOBIERNOS REGIONALES: EXPERIENCIA PERÚ</b>	<b>22</b>
INTRODUCCIÓN	22
I. TRES EJES CLAVES: INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, GOBIERNO ABIERTO Y <i>COMPLIANCE</i>	26
II. PERÚ: REFLEXIONES SOBRE INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	35
III. LOS AVANCES INSTITUCIONALES DEL ÚLTIMO QUINQUENIO	40
IV. EL RETO DE LA INTEGRIDAD Y EL GOBIERNO ABIERTO A NIVEL DE GOBIERNO REGIONALES Y LOCALES EN EL PERÚ	46
V. REFLEXIONES A PARTIR DE LO AVANZADO	55
REFERENCIAS	58
<b>LA IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN EN ÉTICA E INTEGRIDAD PARA LÍDERES PÚBLICOS EN IBEROAMÉRICA</b>	<b>66</b>
INTRODUCCIÓN	66
I. DISCUSIÓN TEÓRICA	67
II. EL ESTADO ABIERTO EN LA AGENDA DE FORMACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO	69

---

III. LA IMPLEMENTACIÓN DE CÓDIGOS ÉTICOS Y PROGRAMAS DE SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN EN INTEGRIDAD PÚBLICA COMO HERRAMIENTAS DE LEGITIMACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA	76
IV. MODELO PROPUESTO DEL CURSO DE INTEGRIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA PARA MANDOS MEDIOS Y ALTOS DE LAS ORGANIZACIONES ESTATALES	81
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	87
REFERENCIAS	89
<b>TRANSPARENCIA CON PROPÓSITO Y MULTIACTOR: EXPERIENCIA DE COCREACIÓN DE UNA CAJA DE HERRAMIENTAS EN ECUADOR</b>	<b>93</b>
INTRODUCCIÓN	93
I. REVISIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL	95
II. COCREACIÓN DE UNA CAJA DE HERRAMIENTAS PARA FORTALECER EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA	100
III. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA	102
CONCLUSIONES	127
REFERENCIAS	129
<b>RELEVANCIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA AVANZAR HACIA UN ESTADO ABIERTO EN ECUADOR</b>	<b>131</b>
INTRODUCCIÓN	131
I. ABORDAJE METODOLÓGICO	132
II. GOBIERNO ABIERTO: PARADIGMA DE GESTIÓN PÚBLICA TRANSPARENTE, PARTICIPATIVA E INCLUSIVA	132
III. BREVE APROXIMACIÓN AL PROCESO DE EVOLUCIÓN DEL MODELO DE GOBIERNO/ESTADO ABIERTO EN ECUADOR	137
IV. EL ROL DE LOS ENTES COOPERANTES EN LOS PROCESOS DE ESTADO ABIERTO EN ECUADOR	146
V. APORTES DE LA COOPERACIÓN ALEMANA GIZ PARA AVANZAR DEL GOBIERNO AL ESTADO ABIERTO EN ECUADOR	160
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	167
REFERENCIAS	169

---

---

**AVANCES EN LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN COMO  
FUNDAMENTO DE LOS PROCESOS DE GOBIERNO ABIERTO**

<b>NUEVOS DESARROLLOS DEL GOBIERNO ABIERTO Y LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN</b>	<b>175</b>
INTRODUCCIÓN	175
I. MARCO TEÓRICO	177
II. HETEROGENEIDADES, ENFOQUES Y METODOLOGÍAS	183
III. ACLARACIONES SOBRE ROLES EN LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN	197
CONCLUSIONES	199
REFERENCIAS	201
<b>GOBIERNO ABIERTO, GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y PERSPECTIVA ARCHIVÍSTICA</b>	<b>205</b>
INTRODUCCIÓN	205
I. FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO, AMPLIACIÓN DE DERECHOS Y GOBIERNO ABIERTO	206
II. GOBIERNO ELECTRÓNICO Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS	216
III. BUENAS PRÁCTICAS EN GESTIÓN DE DOCUMENTOS Y ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS: EL MODELO DE LA RED DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (MGD-RTA)	224
IV. ESTÁNDARES NORMATIVOS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: LA NUEVA LEY MODELO INTERAMERICANA 2.0	229
V. ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS SOBRE GESTIÓN DOCUMENTAL: LA LEY MODELO INTERAMERICANA Y SU GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN	231
CONCLUSIONES	235
REFERENCIAS	238
<b>GOBIERNO ABIERTO Y ARCHIVOS: UN ANÁLISIS DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS EN MÉXICO</b>	<b>244</b>
INTRODUCCIÓN	244

---

I. MARCO TEÓRICO	248
II. SOBRE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS	255
III. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES	263
REFERENCIAS	268

---

**TERCERA PARTE** **271**

**PERSPECTIVAS SOBRE EL ROL DE LA ACADEMIA EN LA APERTURA GUBERNAMENTAL** **271**

<b>ENFOQUES “CURSANTE-CÉNTRICOS” EN EL APRENDIZAJE SOBRE EL ESTADO ABIERTO</b>	<b>272</b>
INTRODUCCIÓN	272
I. MARCO TEÓRICO: CONTEXTO GENERAL Y TENDENCIAS HACIA LA APERTURA ACADÉMICA	275
II. LA DIPLOMATURA	280
III. EFECTOS E IMPACTO DEL PROCESO: ANÁLISIS PRELIMINAR Y PROYECTIVO	292
CONCLUSIONES	293
REFERENCIAS	295
<b>GOBIERNO ABIERTO Y UNIVERSIDADES CHILENAS: OPORTUNIDADES PARA LA VINCULACIÓN CON EL MEDIO</b>	<b>301</b>
INTRODUCCIÓN	301
CONCLUSIONES	318
REFERENCIAS	319
<b>SEMBLANZAS</b>	<b>323</b>

---

# Presentación

**D**esde sus inicios en 2015, la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) Internacional ha buscado impulsar, desde el sector académico y quienes lo conforman, la generación de conocimiento en torno a las dinámicas asociadas con el gobierno/Estado abierto; principalmente en temáticas poco desarrolladas como gestión transversal, academia abierta, aporte a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, archivística, entes cooperantes o inclusión. La primera edición del Reconocimiento de Buenas Prácticas Académicas RAGA/CEPAL es un ejemplo claro, que pone en valor experiencias y prácticas que permiten avanzar en el conocimiento y aplicación práctica de los principios que fundamentan el gobierno abierto.

Este trabajo se ha desarrollado de forma activa, tanto desde el ámbito internacional, como desde los nodos nacionales de RAGA en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú. A través de los capítulos nacionales o de sus miembros adherentes, la Red ha buscado incidir en los procesos de gobierno/Estado abierto que se desarrollan en torno a la Alianza para el Gobierno Abierto, con el impulso de actores multilaterales e

internacionales o a través de otras estrategias y procesos de apertura a nivel nacional o subnacional.

En 2022, RAGA articuló una participación importante en el XXVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Bolivia del 22 al 25 de noviembre. En este contexto, RAGA Internacional y la Universidad Hemisferios asumieron la tarea de poner en valor la participación en dicho Congreso y editar una publicación que compendia nueve trabajos de investigación desarrollados a partir de los documentos de ponencia presentados; integrando diversas miradas regionales sobre cómo la apertura gubernamental se desarrolla desde la óptica académica.

Esta publicación incluye trabajos de Argentina, Ecuador, Chile, México y Perú, que, si bien recogen experiencias nacionales, también se referencian avances a nivel de Iberoamérica o del Sistema Interamericano. Los distintos capítulos han sido articulados en tres grandes ejes: i) estrategias focalizadas, ii) avances en la gestión de información, y iii) el rol de la academia en la apertura gubernamental. Bajo esta perspectiva, se intenta aportar a uno de los principales retos que enfrenta en América Latina sobre gobierno/Estado abierto: el generar y poner en valor conocimiento empírico.

En una primera sección, se abordan estrategias focalizadas para impulsar el gobierno abierto. Juan Carlos Pasco presenta una recopilación del marco normativo e institucional existente en Perú para impulsar la integridad pública, la transparencia y el gobierno abierto. Además, expone la experiencia del caso peruano en torno a la aplicación de las acciones gubernamentales entorno a la integridad, problematiza la corrupción y sus repercusiones y plantea como solución la necesidad de transitar hacia un modelo de gobierno abierto que promueva la integridad pública como eje de funcionamiento de la administración pública.

Juan Marcelo Calabria realiza un recorrido conceptual y normativo alrededor de la experiencia argentina sobre el Estado abierto como modelo de gestión pública y su importancia en la construcción del buen gobierno, el mejoramiento de la calidad de la democracia y la gobernabilidad. En la misma línea, resalta la necesidad de generar una cultura de transparencia e integridad pública en la sociedad, tanto en la sociedad civil como en los actores estatales, a través de la formación.

Por su parte, la investigación de Guido Moncayo aborda la necesidad de generar mecanismos en la gestión pública capaces de mejorar la transparencia, la colaboración y la participación de la sociedad civil en el quehacer público. De manera puntual, presenta la experiencia de la “Caja de herramientas para la promoción del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en la gestión” en Ecuador, como resultado de un proceso de cocreación multiactor que ofrece una herramienta práctica para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Por último, el trabajo de Daniel Barragán y Marcela Mora analiza el rol que desempeñan los actores de la cooperación en el impulso y la implementación del Estado abierto en Ecuador. Los autores analizan el proceso de implementación del modelo de gobierno abierto, tanto a nivel nacional como subnacional, a la par de la relación e involucramiento de distintos cooperantes. Por último, resaltan como estudio de caso el Programa Ecuador SinCero de la Cooperación Alemana GIZ y su aporte en distintos planes de acción de gobierno abierto.

La segunda sección se enfoca en la gestión de la información como elemento base que permite apalancar los procesos de gobierno abierto desde la regulación y la gestión institucional. Ester Kaufman ofrece un panorama amplio de los nuevos desarrollos del gobierno abierto y la gestión de la información, destacando el rol que juega la gestión documental en

garantizar el acceso a la información, y, por consiguiente, en el correcto ejercicio democrático. Advierte sobre la necesidad articular la gestión de la información y la gestión archivística; así como la convergencia que debe existir adecuada con las políticas de acceso a la información, transparencia, gobierno y datos abiertos.

Mariana Nazar, aborda la experiencia regional, enfocándose en la relación entre gobierno abierto, gestión de la información y archivística y en la importancia de los sistemas de gestión integral de documento como herramienta esencial para la implementación efectiva del Estado abierto. Hace también un recorrido por los instrumentos a nivel Interamericano e Iberoamericano que pueden colaborar con el establecimiento de políticas públicas en materia de gestión, acceso y preservación a los documentos públicos.

Así también, Edgar Ruvalcaba analiza la relación entre el gobierno abierto, la gestión de la información y el acceso a los documentos públicos en México, centrándose en la Ley General de Archivos como un instrumento fundamental para promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el marco del Estado abierto. Aborda, además, los retos que han dificultado la correcta implementación de la ley.

En la tercera sección, se aborda el rol de la academia en la apertura gubernamental. Desde Argentina, Ester Kaufman presenta la experiencia de la diplomatura virtual "Estado Abierto y Gestión Pública en la Era Exponencial", resaltando los factores diferenciadores del programa, como la personalización, la flexibilidad, la captura de conocimientos para la formación continua, las herramientas y formatos utilizados. Al tiempo, realiza un análisis reflexivo acerca del impacto de la Diplomatura, destacando su contribución a la formación de profesionales en gestión pública.

Como última contribución, Rodrigo Garrido, analiza la experiencia de Chile y el potencial para articular el gobierno abierto con la vinculación con el medio que realizan las universidades. El texto destaca la importancia del vínculo universidad-comunidad para comprender la realidad del entorno y el ejercicio de las funciones críticas de las instituciones de educación superior en el panorama educativo actual; y, poder así diseñar soluciones relevantes a los problemas sociales que son diagnosticados o abordados desde las universidades para una gestión pública adecuada.

Si bien, el gobierno/Estado abierto es un proceso dinámico, en permanente innovación y construcción, requiere de estrategias y herramientas de gestión del conocimiento que permitan poner en valor experiencias, buenas prácticas, avances y lecciones aprendidas. En este marco, y desde el rol que puede desempeñar la academia, la presente publicación espera constituirse en un aporte a la generación de conocimiento sobre la apertura gubernamental en América Latina.

¡Buena lectura!



# Introducción<sup>1</sup>

La idea de un “gobierno abierto” no es nueva en la teoría política; se remonta a corrientes de pensamiento que, al menos desde la segunda mitad del siglo XX, plantean la necesidad de que los gobiernos abandonen el secretismo y adopten la transparencia y la participación ciudadana como principios rectores. Sin embargo, fue hacia el inicio del siglo XXI cuando esta noción adquirió mayor proyección y se convirtió en una tendencia de transformación pública a escala global. Varios factores —la proliferación de las tecnologías de la información y la comunicación, las movilizaciones sociales por mayor rendición de cuentas y la expansión de redes internacionales de colaboración— confluyeron para que la apertura gubernamental dejara de ser un anhelo teórico y empezara a concretarse en portales de datos, mecanismos institucionales de participación y dinámicas de control social.

En 2011, la fundación de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership) supuso un empuje decisivo para que múltiples países definieran estrategias y planes de acción concretos. En el ámbito iberoamericano, naciones como México, Brasil, Uruguay y Colombia se colocaron a la vanguardia al adoptar políticas de apertura y, asimismo, España se sumó tempranamente al esfuerzo con marcos normativos que

---

<sup>1</sup> Este texto ha sido redactado por Vinicio Moya Almeida, PhD., Director del CIIAT, Universidad Hemisferios.

exigían mayor transparencia y participación a escala nacional y local. Portugal, por su parte, también ha dado pasos para armonizar sus políticas de transparencia con los principios de la Unión Europea en materia de gobierno electrónico y cocreación. Así, entre ambos lados del Atlántico, el fenómeno del gobierno abierto ha generado un intercambio de experiencias y lecciones que profundizan la colaboración y el aprendizaje mutuo.

No obstante, la adopción del gobierno abierto en la región iberoamericana no se ha dado de forma homogénea. Por un lado, algunas capitales y provincias promueven activamente la publicación de datos abiertos, la implementación de presupuestos participativos y la formación de consorcios público-privados para soluciones innovadoras; por otro, existe una brecha notoria en áreas donde la debilidad institucional o los intereses creados frenan su progreso. Con todo, la tendencia general apunta a la consolidación de la cultura de la apertura: la ciudadanía comienza a familiarizarse con plataformas de datos, solicitudes de acceso a la información y foros de cocreación de políticas públicas.

El desafío actual consiste en no limitar el gobierno abierto a un ejercicio meramente formal o protocolario, sino vincularlo de manera genuina con las demandas sociales. Diversas organizaciones civiles y organismos multilaterales resaltan que la apertura no debe entenderse como una opción secundaria, sino como un elemento esencial para robustecer las democracias: sin transparencia ni rendición de cuentas, se acrecientan las oportunidades de corrupción, se socava la legitimidad del Estado y se dificulta la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Si bien este debate ha encontrado un sólido anclaje en Hispanoamérica, no puede obviarse el rol proactivo que España ha tenido al aprobar leyes específicas de transparencia y buen gobierno, ni los esfuerzos de Portugal por modernizar su administración a través de la digitalización de servicios

y la integración de los principios de gobierno abierto. Así, el concepto se ha erigido como un paradigma oportuno para toda Iberoamérica, dado que las realidades sociales de ambos continentes comparten la necesidad de inyectar legitimidad en las instituciones y ofrecer un mayor control a la ciudadanía.

Lejos de constituir una panacea, el gobierno abierto plantea, sin embargo, la oportunidad de que el ciudadano recupere protagonismo, exigiendo, como titular de derechos, una gestión responsable de lo público. El secreto y el clientelismo, tan arraigados en ciertas tradiciones políticas iberoamericanas, se ven cuestionados por unas prácticas que pretenden hacer de la transparencia y la participación algo habitual e indispensable.

En este punto, es preciso reflexionar también sobre el gobierno abierto como la herramienta por antonomasia de fiscalización del ciudadano común ante lo que todas las entidades del gobierno están desarrollando. No obstante, esta condición puede erigirse en una barrera de entrada, pues no todos los actores están dispuestos a que la información sea difundida; la opacidad puede ser percibida como una zona de comodidad que protege intereses y visiones del poder alejadas del escrutinio público. Sin embargo, cuando los mecanismos de transparencia e integridad se implementan con seriedad y alcance sostenido, el ciudadano gana un poder que probablemente ni siquiera es consciente de poseer. Ello, a su vez, levanta una interrogante: ¿cómo lograr que la ciudadanía comprenda y ejerza este derecho a la fiscalización? La respuesta pasa por un trabajo constante de pedagogía cívica, divulgación y participación activa, que vincule la apertura gubernamental con las demandas concretas de la gente y sus comunidades.

En la misma línea, el Acuerdo de Escazú agrega otra capa fundamental de apertura, especialmente en temas ambientales, donde el acceso a la información y la participación ciudadana resultan cruciales para la protección

de los ecosistemas y la defensa de los derechos. Por su parte, la ciencia abierta se yergue como una corriente que profundiza el ideal de la difusión del conocimiento, de modo que las personas u organizaciones tengan herramientas para afrontar desafíos complejos, ya sean de tipo sanitario, climático o productivo.

En este panorama, la Universidad Hemisferios se alinea con la visión de gobierno abierto desde su misión institucional: “propiciar la búsqueda de la verdad a través de la docencia y la investigación, mediante el diálogo interpersonal y científico, para avanzar en el conocimiento y beneficiar a la persona y la sociedad”. Esta filosofía sitúa a la persona en el centro del quehacer académico y valora la transparencia como condición para el aprendizaje, la colaboración y la responsabilidad social.

En consecuencia, la Universidad comprende que la apertura gubernamental no solo atañe a la administración pública, sino que exige el compromiso de todos los sectores —incluida la academia y la sociedad civil— para que la construcción y difusión de la información redunden en una mejora efectiva de los espacios comunes. Como parte de su tarea de formar líderes y profesionales, la Universidad Hemisferios pone énfasis en enseñar sobre el rol de la transparencia, la participación y la colaboración en la concepción, evaluación y fiscalización de las políticas públicas, recordando que estas prácticas fortalecen las libertades individuales y la competencia de los actores para definir su desarrollo colectivo.

La adopción de la ciencia abierta también responde a los valores de la Universidad Hemisferios, en tanto promueve la difusión y colaboración sin barreras en el ámbito académico. Poner los resultados de la investigación al alcance de la comunidad favorece la innovación social, la participación ciudadana y la democratización del saber, pilares que se integran de manera natural con los principios del gobierno abierto.

Para hacer operativo este compromiso, el Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT) cobra un rol esencial. Bajo los postulados del gobierno abierto y la ciencia abierta, el CIIAT tiene por objetivo último el integrar a investigadores, autoridades, empresas, ONG y actores comunitarios en la construcción colectiva de soluciones ambientales y territoriales. De este modo, se reivindica la idea de que lo ambiental y lo territorial no son dominios de expertos exclusivos, sino espacios de convergencia cívica, donde la información abierta y la participación activa forman parte de las estrategias para la protección de la naturaleza y la mejora de la calidad de vida.

En un enfoque práctico, el CIIAT promueve la cocreación de metodologías, el intercambio de datos y la validación con la comunidad, contribuyendo así a que la toma de decisiones sea más incluyente y fundamentada. Además, la coordinación con entidades públicas locales y regionales (y eventualmente con pares de la península ibérica) refuerza la idea de que el conocimiento compartido facilita la adaptación de buenas prácticas a contextos diversos, propiciando una articulación que trascienda lo puramente nacional.

En este ecosistema de gobernanza abierta, cobra especial relevancia la participación de redes y organizaciones que articulan a los distintos actores en la producción de conocimiento y buenas prácticas. Un ejemplo destacado es la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA), que agrupa a universidades, centros de investigación y expertos dedicados a potenciar la agenda de gobierno abierto desde la reflexión académica y la incidencia pública. RAGA promueve la generación y difusión de estudios, la formación de capacidades y la colaboración en proyectos concretos —nacionales y transnacionales— que abordan temas como la transparencia, la integridad y la participación ciudadana.

Así, su inclusión en el ecosistema de la gobernanza abierta resulta crucial: al reunir distintas perspectivas y disciplinas, las iniciativas de apertura se nutren de rigor académico y análisis crítico. Además, la red impulsa la vinculación con actores de la sociedad civil y el sector privado, facilitando el diálogo y la cocreación de soluciones sostenibles. De esta manera, RAGA contribuye a que el gobierno abierto no sea solo una “política de moda”, sino una verdadera plataforma de transformación social y política donde la evidencia y la reflexión constante guían la acción.

El gobierno abierto en Iberoamérica ha transitado, en pocos años, de ser un planteamiento inicial a una política sostenida impulsada por diversos países, municipios y organizaciones de la sociedad civil. España y Portugal, con sus respectivos avances en legislación de transparencia y la modernización de sus administraciones, han aportado referentes para la región. Del otro lado del Atlántico, varias naciones iberoamericanas han formulado planes de acción y promovido ecosistemas de participación e innovación ciudadana. Pese a las tensiones y resistencias presentes, la idea de que la información pública debe estar abierta a la ciudadanía y que esta tiene un derecho inalienable a supervisar las decisiones gubernamentales se consolida como un factor esencial para la modernización de los Estados y el fortalecimiento democrático.

No obstante, el principal desafío radica en convertir la transparencia y la fiscalización en prácticas normales y cotidianas. Para ello, resulta fundamental que los individuos reconozcan su rol y las herramientas que el paradigma de la apertura pone a su alcance. La pedagogía cívica y la participación informada son ineludibles si se aspira a que el discurso del gobierno abierto no se diluya en compromisos internacionales o planes estatales poco arraigados, sino que asuma un lugar central en la configuración de las políticas y en el control de la gestión.

En este contexto, la Universidad Hemisferios y su Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio operan como un punto de encuentro donde academia, innovación y conciencia ciudadana confluyen para impulsar la apertura tanto en la escala local como internacional. Paralelamente, la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) fortifica la dimensión académica y el intercambio de aprendizajes, sumando rigor y enfoque sistémico a los esfuerzos de transparencia y rendición de cuentas. Con la producción y difusión abierta de conocimiento, la promoción de la rendición de cuentas y la apuesta por la participación real de las comunidades se avanza hacia la consolidación de un entorno donde el individuo, la sociedad civil y las instituciones converjan en la forja de un futuro más transparente y responsable.

## **Primera parte**

**Estrategias focalizadas  
para impulsar el  
gobierno abierto:  
reflexiones a partir de  
cuatro casos de estudio**



# Espacios de gobierno abierto como estrategia promotora de la integridad en gobiernos regionales: experiencia Perú

*Juan Carlos Pasco Herrera*

## Introducción

**E**n 2017, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) adoptó nuevas recomendaciones para la integridad pública y promulgó un documento denominado: “Integridad Pública: recomendación del Consejo de la OCDE” (OCDE, 2017). Documento que fue pensado como una suerte de guía para el diseño de estrategias sobre integridad. En este, OCDE (2017) define la integridad pública como: “el cumplimiento de los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público” (OCDE, 2017, p.

3) y señala que “la integridad es uno de los pilares fundamentales de las estructuras políticas, económicas y sociales y, por lo tanto, es esencial para el bienestar económico y social, así como para la prosperidad de los individuos y de las sociedades” (OCDE, 2017, p 3).

Por su parte, el prefacio del documento de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2004) plantea también la necesidad de impulsar la integridad y luchar contra la corrupción en tanto:

La corrupción es una plaga insidiosa con un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los Derechos Humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana. Este fenómeno maligno se da en todos los países: grandes y pequeños, ricos y pobres, pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo. (s/p)

En ese sentido, Klitgaard (1994) afirma que “existe corrupción cuando una persona, ilícitamente, pone sus intereses personales sobre los de las personas e ideales que está obligado a servir” (Klitgaard, 1994, p. 9). Por otra parte, Quiroz (2013) define a la corrupción como:

El mal uso del poder político burocrático por parte de camarillas de funcionarios coludidos con mezquinos intereses privados para así obtener ventajas económicas o políticas contrarias a las metas del desarrollo social mediante la malversación o el desvío de recursos públicos y la distorsión de políticas e instituciones (Quiroz, 2013, p. 203)

Asimismo, en el documento “No Callar. Guía práctica para la denuncia ciudadana contra actos de corrupción y otras faltas contra la ética pública” (Defensoría del Pueblo Perú, 2013) se señala que:

La corrupción afecta a las instituciones del Estado, la labor de los funcionarios y la vida cotidiana de los ciudadanos. Lejos de ser un fenómeno aislado que se circunscribe sólo a las altas esferas del poder político o económico, es clara también su incidencia en la esfera social (Defensoría del Pueblo Perú, 2013, p. 5).

De esta manera, se aprecia que para el caso peruano existe una amplia y compleja casuística que demuestra la necesidad de cambio y mayor acción sobre la integridad, lucha contra la corrupción y el gobierno abierto, en tanto herramienta que potencia estos ámbitos. Este trabajo abordará cómo el Perú ha fortalecido el nivel normativo e institucional en temas como transparencia, integridad y lucha contra la corrupción, aunque ello no estaría generando los resultados esperados.

Cabe acotar que algunos informes de organismos internacionales orientados a la medición de las percepciones ciudadanas acerca de transparencia y corrupción como por ejemplo el “Índice de percepción de la Corrupción 2021”, publicado el 25 de enero del 2022 en Bruselas, elaborado por Transparencia Internacional, asigna al Perú la posición 105 de un total de 180

países, con un puntaje de 36 sobre 100 puntos posibles<sup>2</sup>. Esto implica el menor puntaje obtenido desde que empezó a publicarse este informe en el año 2012 donde se ubicaba en el puesto 83 de 176 países, lo que da cuenta de que en un lapso de nueve años el Perú ha caído cerca de 22 puestos.

De otro lado, el diario El Peruano (2021) cita al contralor general del Perú, Nelson Shack, quien “informó que en el 2019 las pérdidas por corrupción e inconducta funcional ascendieron a 23,297 millones de soles, mientras que en el 2020 esta cifra habría alcanzado los 22,059 millones de soles, según estudios recientes hechos por la institución” (El peruano, 2019, p.1). Esto significa que las pérdidas económicas representaron el 3.6% del presupuesto del sector público. De igual forma, será necesario fortalecer el conjunto de intervenciones institucionales a nivel nacional, regional y local dado que, por mencionar datos del Perú, según la Procuraduría pública especializada en delitos de corrupción – PPEDC (2018):

Al mes de mayo del 2018, de un total nacional de 37,675 casos por corrupción, 4,225 corresponden a investigaciones y/o procesos seguidos contra autoridades y ex autoridades regionales y/o municipales, dichos casos involucran en condición de imputadas a 2,059 autoridades y ex autoridades de los gobiernos subnacionales (PPEDC, 2018, p. 6).

De esta manera, se ha avanzado en la implementación de políticas, institucionalización de equipos y herramientas vinculadas a los componentes del “Modelo de Integridad”. De la misma manera, esto ha permitido reflexionar en torno a cómo se podría fortalecer, a través de propuestas de gobierno abierto (principalmente vinculadas a la participación, rendición de

---

<sup>2</sup> Siendo 0 muy corrupto y 100 corrupción casi inexistente.

cuentas y transparencia) los sistemas de integridad y lucha contra la corrupción en los espacios regionales.

## **I. Tres ejes claves: integridad y lucha contra la corrupción, gobierno abierto y *compliance***

Se necesita entender la realidad sobre la que se quiere intervenir y mejorar. En ese sentido, es importante no sólo reflexionar sobre la corrupción sino también respecto a sus efectos en la sociedad. La Defensoría del Pueblo (2010) de Perú especifica que:

Las situaciones de corrupción involucran, también, la vulneración, directa o indirecta, de los derechos de las personas y la comunidad. Las violaciones directas se verifican cuando los actos de corrupción impiden el ejercicio de derechos fundamentales. Por otro lado, cuando la corrupción es un elemento que conduce a una serie de actos que derivan en violaciones o vulneraciones, debe entenderse que la corrupción atenta indirectamente contra derechos fundamentales (Defensoría del Pueblo, 2010, p. 11)

En ese mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019) en su documento “Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos”, indicaba:

Las afectaciones en la institucionalidad estatal, en particular en la administración de justicia, y el aparato electoral, con las consecuentes implicancias en el ejercicio de derechos políticos. Con respecto, a las afectaciones institucionales, se destacan la concentración de poder, los actos de discrecionalidad, la ausencia de control en la gestión pública, la impunidad, así como elementos culturales, como la tolerancia a la corrupción. De manera transversal, la

corrupción atraviesa ámbitos cotidianos junto a estructuras de corrupción sistémica o macro-corrupción que, en algunos casos, llegan a complejas formas de captura del Estado, cooptación de estructuras estatales e, incluso, desviación institucional con fines delictivos (CIDH, 2019, p. 13).

A lo antes dicho, se debe sumar que las entidades públicas cuentan con recursos limitados, al tiempo que ejercen roles específicos en nuestra sociedad. Los planteamientos entorno a la integridad y lucha contra la corrupción deben ser eficientes y responder a modelos posibles de ser implementados convirtiéndose así en un reto para nuestros países: diseñar políticas públicas y herramientas adaptables a las posibilidades de las entidades y complementar estos esfuerzos con intervenciones apoyadas desde la(s) entidad(es) responsables de velar por esta lucha. Por tanto, es importante dimensionar los esfuerzos, diagnosticando e identificando las tipologías de corrupción imperantes en cada entidad. No es lo mismo la gran corrupción que la pequeña corrupción y, por tanto, no necesariamente se deberán usar las mismas herramientas.

Sobre ello, es importante entender, como dice el Decreto Supremo DS N° 092-2017-PCM (2017), que la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción define los conceptos de gran corrupción y pequeña corrupción:

La Gran Corrupción suele producirse en altas esferas de los gobiernos, implicando consecuentemente grandes abusos de poder, violación sistemática de la legalidad, inestabilidad económica y desconfianza en la institucionalidad formal del gobierno. En ocasiones, se suele referir a esta forma de corrupción como la “captura del Estado” o “captura de políticas”, toda vez que en diversas ocasiones implica intereses externos direccionando el sistema político

a fines privados ( Decreto Supremo DS N° 092-2017-PCM, 2017, p. 17).

En la misma línea, el Instituto Peruano de Economía (IPE, 2019), entiende a la corrupción de pequeña escala o “pequeña corrupción” como:

Actos que se originan en el abuso de poder en las interacciones diarias de funcionarios con los ciudadanos que a menudo tratan de acceder a bienes y servicios básicos en diversos lugares, como hospitales, colegios, comisarías y otras instituciones (IPE, 2019, p. 1).

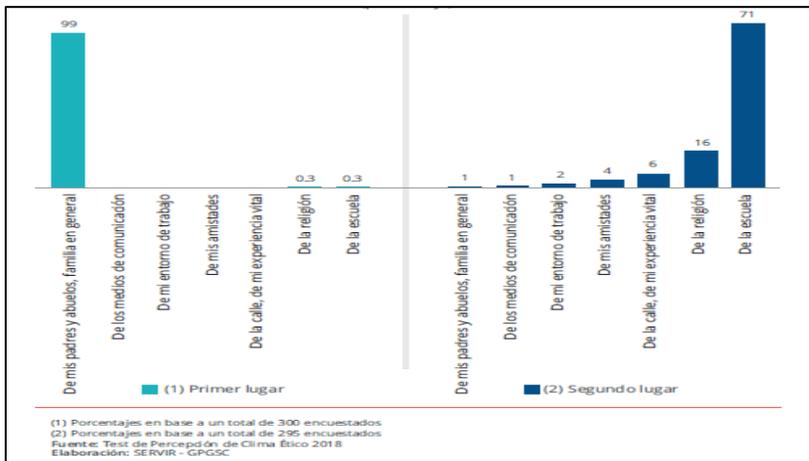
Bajo esta lógica, resulta importante señalar que la corrupción no es un tema sólo de instancias institucionales o funcionarios públicos, sino que son dinámicas que también se dan a nivel de relaciones entre privados. Para el caso del Perú, desde 2018 se cuenta con el Decreto Legislativo N° 1385, el cual sanciona la corrupción en el ámbito privado siguiendo prácticas de la OCDE. Respecto a ello, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción - UNCAC, (2003), además de reconocer que una función pública eficiente y transparente es la base de un buen gobierno, menciona que, para evitar los efectos nocivos de la corrupción, es indispensable extender la aplicación de sus normas al sector privado e involucrar a la sociedad en el diseño e implementación de estrategias en esta materia.

Así, conviene señalar que quienes impulsan y/o aceptan actos de corrupción son personas y, por tanto, debemos entender sus motivaciones y analizar posibles estrategias que permitan revertir y prevenir estas prácticas. En ese sentido, se han explorado enfoques desde la economía del comportamiento y otros en torno al estudio de cómo los factores psicológicos, sociales o cognitivos que puedan tener incidencia sobre las decisiones

económicas que los individuos asumen en relación con la ética en las políticas públicas, la lucha contra la corrupción y otros espacios.

En el caso peruano, a modo de contexto para la reflexión, la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR (2019) realizó el “Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas” evaluando diversos temas como; la importancia de gestionar los valores morales y el civismo desde casa y en la escuela. Así, tal como se aprecia en la Figura 1, una de las preguntas del estudio de SERVIR fue “¿Dónde adquiriste los principios o valores éticos que consideras más importantes?” y los servidores entrevistados respondieron mayoritariamente: “De mis padres y abuelos, familia en general” (99 de cada 100); “De la escuela” (71 de cada 100) como segunda opción.

**Figura 1.** ¿Dónde adquiriste los principios o valores éticos que consideras más importantes?”



*Fuente: La figura ha sido extraída del documento “Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima*

*ético de sus entidades públicas” publicado el 2019 por  
SERVIR, página 7.*

Por tanto, resulta importante entender e interiorizar el valor de la integridad, de hacer lo correcto siempre como personas, ciudadanos, servidores públicos, políticos, empresarios y todo actor social. Aquello, permite resaltar la importancia de la educación desde la familia y las instancias educativas, así como también de las campañas en medios de comunicación sobre estos temas; entender cuál es nuestro rol y qué podemos mejorar, sin dejar de reforzarlo en toda organización. Como sociedad, se debe trabajar más en campañas de sensibilización, comunicación y mucha capacitación desde los primeros años de colegio en adelante y convencer a la ciudadanía de su rol en la lucha contra la corrupción.

En ese sentido, como menciona Pasco (2014):

El interés por la supervisión ciudadana a estos asuntos tiene un doble propósito, por una parte, reducir los niveles de corrupción mediante la publicidad de la información, y, por otra, y como efecto secundario, promover una participación activa de los ciudadanos para esta tarea. La participación ciudadana en este sentido es tanto reactiva a los actos de corrupción como propositiva para disuadir los posibles actos de corrupción. En sentido lato, las democracias necesitan de ciudadanos suspicaces para poder funcionar; sin embargo, la suspicacia tiene sus límites para promover una sociedad democrática. (Pasco, 2004, p. 4)

Ello se ve reforzado con lo planteado por la OCDE (2018), en tanto propone que “las políticas públicas incluyentes y la toma de decisiones basadas en la integridad, la participación y la transparencia legitiman y hacen que las políticas sean más eficaces, infundiendo confianza en los ciudadanos

sobre sus gobiernos” (OCDE, 2018, p.26). Además, detalla la estrategia de OCDE para prevenir la captura de políticas públicas y promover la integridad en las decisiones públicas organizada a partir de cuatro ejes de acción; 1) igualar las condiciones para todos los participantes: promover la participación de los interesados; 2) promover la rendición de cuentas de los responsables de la toma de decisiones mediante entidades fiscalizadoras superiores, autoridades de competencia y organismos reguladores; 3) abordar los riesgos de captura inherentes a nivel organizacional a través de políticas de integridad internas y; 4) garantizar la transparencia y el acceso a la información.

Las organizaciones en general, y las organizaciones públicas con mayor motivo, pueden verse presionadas por factores del entorno político, social o económico para favorecer indebidamente a ciertas personas u organizaciones. En ese sentido, como lo menciona el Instituto de Auditores Internos Internacional:

Las organizaciones no funcionan en un vacío, sino que están influenciadas y moldeadas por factores económicos, sociales, políticos, ambientales, tecnológicos, físicos y otros. Estos factores incluyen incertidumbre, cambio, complejidad, subjetividad, sesgo, interés propio, competencia por recursos finitos y límites en la capacidad y las capacidades, y a menudo son fuentes de oportunidades y amenazas. Las organizaciones adoptan medidas apropiadas y específicas para sortear estos factores y mantener sus decisiones, acciones, comportamientos y resultados en línea con las necesidades y los intereses de las partes interesadas, y así optimizar el desempeño general (Instituto de Auditores Internos Internacional, 2020, p. 6).

Dicho de otra manera, es crucial cambiar la sensación de impunidad y trabajar en la cultura y mecanismos institucionales que fortalezcan la lucha contra la corrupción, dado que, de no fortalecer aquello seguirán existiendo ambientes favorables para el florecimiento de fenómenos asociados a la corrupción. En ese sentido, Ugaz (2018) citando a (Graf Lamdsdorff *et al.*, 2006 ;7-14) menciona que, los corruptos necesitan de dichos ambientes para llevar a cabo sus transacciones ilícitas; por eso, la corrupción aflora cuando las instituciones permiten que la confianza sólo exista entre los corruptos en lugar de ser la base de toda la sociedad.

En tal sentido, el gobierno abierto es un ámbito intrínsecamente vinculado a la integridad y la prevención de delitos. Es así como la recomendación del consejo de la OCDE sobre gobierno abierto (2017) lo define como: “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, responsabilidad y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo” (OCDE, 2017, p. 1). En la misma línea, se amplía este concepto al Estado abierto en la Guía de la OCDE sobre gobierno abierto para funcionarios públicos peruanos (2021), al señalar:

Cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las instituciones públicas independientes y todos los niveles de gobierno –reconociendo sus respectivos roles, prerrogativas e independencia general conforme a sus actuales marcos jurídicos e institucionales– colaboran, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras partes interesadas para promover transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas, en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo. (OCDE, 2021, p. 161).

Posteriormente, OCDE (2021) menciona que los conceptos de gobierno abierto y de integridad del sector público, están estrechamente vinculados entre sí. Además, en este documento, citando el documento de OCDE (2020) denominado: “Public Integrity Handbook”, aconseja que los gobiernos y las autoridades “establezcan altos estándares de conducta para los funcionarios públicos”, en particular:

- Ir más allá de los requisitos mínimos, priorizar el interés público, la adhesión a los valores de servicio público, una cultura abierta que facilita y recompensa el aprendizaje organizacional y fomenta la buena gobernanza;
- Incluir estándares de integridad en el sistema legal y políticas organizacionales (tales como códigos de conducta o códigos de ética) para aclarar expectativas y servir como base para investigaciones y sanciones disciplinarias, administrativas, civiles y / o criminales, según corresponda;
- Establecer procedimientos claros y proporcionados para ayudar a prevenir violaciones de las normas de integridad pública y gestionar los conflictos de intereses reales o potenciales;
- Comunicar los valores y estándares del sector público internamente en las organizaciones del sector público y externamente al sector privado, la sociedad civil y las personas, y pedirles a estos socios que respeten esos valores y estándares en sus interacciones con los funcionarios públicos. (OCDE, 2020, p. 143)

Un ámbito relevante es el vinculado al *compliance*. Este enfoque de gestión para prevenir espacios de corrupción y delitos precedentes, así como asegurar cumplimiento de marcos regulatorios nacionales e internacionales ha ido madurando y difundiéndose (y haciéndose cada vez de carácter obligatorios) en las últimas décadas por la importancia que se le asignó desde el ámbito financiero. Así, por ejemplo, el comité de

Supervisión Bancaria de Basilea en 2005, lo entiende como una función independiente:

Que identifica, asesora, alerta, monitorea y reporta los riesgos de cumplimiento en las organizaciones, es decir, el riesgo de recibir sanciones por incumplimientos legales o regulatorios, sufrir pérdidas financieras o pérdidas de reputación por fallos de cumplimiento con las leyes aplicables, las regulaciones, los códigos de conducta y los estándares de buenas prácticas (Comité de Supervisión Bancaria, 2005, p. 8).

El *compliance* en tanto “cultura de cumplimiento” se ha fortalecido en parte gracias al surgimiento de escándalos organizacionales mundiales como el de Enron (2001), Siemens (2006 en adelante), Petrobras (2013), Odebrecht (2016), entre otros. No obstante, esa “cultura de *compliance*” avanza debido a las políticas internacionales y sistemas de justicia que se imponen. En ese sentido, a nivel de países se fue avanzando bajo los modelos jurídicos de responsabilidad penal. Además, este enfoque de gestión ha avanzado sobre lo que se conoce como “Programas de cumplimiento y/o modelos de prevención”. De este modo, la ISO 37001 “Sistema de Gestión Antisoborno en empresas públicas y privadas” (2016) plantea a los modelos de prevención como un conjunto de procedimientos y buenas prácticas adoptadas por las organizaciones para identificar y clasificar los riesgos operativos y legales a los que se enfrentan y establecen mecanismos internos de prevención, gestión, control y reacción frente a los mismos.

## II. Perú: reflexiones sobre Integridad y lucha contra la corrupción

*¿El vaso medio lleno o medio vacío?*

Por años hemos sido testigos de diversos actos de corrupción a nivel de todos los ámbitos del Estado vinculados con la gran y la pequeña corrupción. En ese sentido, por comentarios de colegas extranjeros, así como notas periodísticas, los “destapes” y acciones judiciales que se vienen dando en el Perú en los últimos años han involucrado a expresidentes, gobernadores regionales, alcaldes, funcionarios, servidores públicos y profesionales privados (abogados, árbitros, directivos de empresas entre otros). Este *evidenciamiento* de la situación actual del Perú ha sido valorado como un avance. Sin embargo, dado que finalmente estos esfuerzos, no han sido acompañados de acciones concretas que resalten la importancia de la integridad y del quehacer honesto, podría generar un efecto contrario y hasta desmoralizador, dado que se estaría reforzando la sensación que “es la realidad y que el sistema está corrupto y no lo podemos cambiar”, “que es parte de nuestra cultura” o “que una mayoría de actores públicos –en los tres poderes del Estado– llegan al poder para servirse de él” (OCDE, 2020, p. 5).

Para entender la complejidad y los niveles de corrupción a los que se puede llegar, basta con analizar casos internacionales como “Lava Jato” con sus implicaciones a nivel de regional y mundial, donde políticos, funcionarios públicos, jueces, árbitros especializados (ante procesos controvertidos entre empresas y el Estado), consultoras, constructoras, entre otros muchos actores intervenían en redes de corrupción de magnitudes pocas veces descubiertas. En Perú, a partir de las investigaciones periodísticas y de la Fiscalía de la nación, surgieron nuevos vínculos

entre Odebrecht (coludida con constructoras nacionales) y algunos políticos nacionales; presidentes de la República, ministros, gobernadores<sup>3</sup>.

Del “Lava Jato” internacional se pudo descubrir una práctica corrupta en Perú conocida como el “Club de la Construcción”: donde empresas constructoras y de ingeniería peruanas que habrían operado entre 2002-2016 se repartieron contratos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de carreteras del país. Varias de estas empresas, de las más grandes del país, actualmente enfrentan procesos de colaboración con la justicia para evitar afectaciones mayores a sus directivos y mermas en sus ingresos. En noviembre del 2021, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia (INDECOPI), señaló que se detectaron acuerdos ilícitos en alrededor de 112 procesos de contratación pública en materia de construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de carreteras en el país entre los años 2002 y 2016. Según lo expuesto por INDECOPI, recogido en nota del Diario El Comercio (2021, 18 de noviembre):

32 empresas incurrieron en “práctica colusoria horizontal” en la modalidad de acuerdo de establecimiento de posturas o abstenciones en licitaciones, concursos u otra forma de contratación o adquisición pública en el mercado de obras públicas (rehabilitación, mejoramiento, construcción, reconstrucción y mantenimiento periódico) adjudicadas mediante procedimientos de contratación con el Estado, [...] imponiéndoles una multa total de S/2.749’522.600. [...] la entidad sancionó a 26 ejecutivos con hasta 100 UIT por el mismo caso. La multa total que deberán

---

<sup>3</sup> Como en el caso del expresidente Alejandro Toledo, quien está en proceso de extradición por casos de corrupción durante su mandato, existiendo indicios de situaciones similares con el resto de los presidentes entre 2000-2020, sin descartar acciones similares durante los años anteriores.

pagar asciende a S/6'737.720. (INDECOPI, recopilado en El Comercio, p. 30).

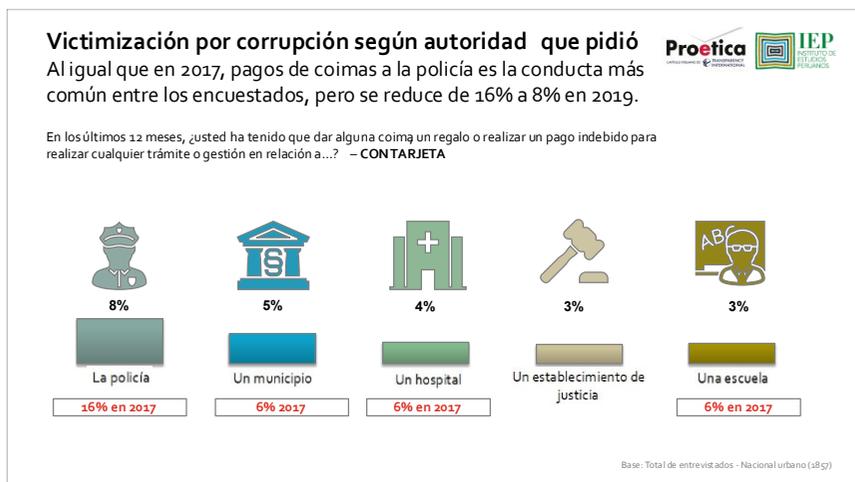
Un tercer caso relevante para entender la magnitud y el grado de penetración de la corrupción en las entidades públicas es el vinculado a los operadores de justicia, empresarios y otros actores, conocidos como: ‘Los cuellos blancos del Puerto’. Tal como lo expone el Observatorio Anticorrupción del IDEHPUCP (2020) en su página web:

Este caso de corrupción en el sistema de justicia surgió a partir de una revelación de audios –producto de interceptaciones telefónicas lícitas que tuvieron origen en una investigación previa vinculada al crimen organizado, por delitos como: narcotráfico y sicariato– que involucró a jueces y fiscales; luego, se advirtió que consejeros del extinto Consejo Nacional Magistratura, un exmagistrado de la Corte Suprema e, incluso, empresarios estaban involucrados en una serie de presuntos actos de corrupción, en especial, con los delitos de tráfico de influencias y otros relacionados. Esta situación significaría que dentro del sistema de justicia –en especial de las más altas autoridades– habría funcionado un banco de favores guiado por intereses personales en desmedro del interés público (IDEHPUCP, 2020, p. 5).

Sobre este caso, en 2020 la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC) presentó el informe “Corrupción en el sistema de justicia: Caso Los Cuellos Blancos del Puerto” donde se señaló que se encontraban investigando a cerca de 334 magistrados, entre jueces (151) y fiscales (183) que podrían estar vinculados en la Red de los Cuellos Blancos. No se debe perder de vista la “pequeña corrupción” en el caso peruano. En ese sentido, como lo mencionó Proética (2019), en su Encuesta Nacional

sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú, que se aprecia en la Figura 2, un 13% de ciudadanos señala haber pagado una coima (soborno, arreglo, aceitada, cohecho, comisión, dádiva, mordida, propina, tajada, entre otros términos usados en la región)<sup>4</sup>.

**Figura 2.** Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2019



*Fuente: Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2019.*

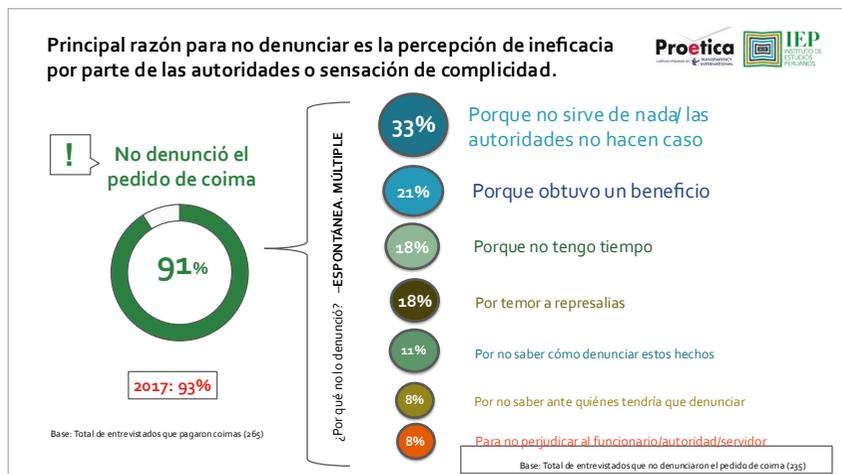
De aquellos que aceptaron el pago más del 50% justificó dicho acto la falta de efectividad en las instituciones. Complementariamente, Proética (2019) mencionó que, “el 91% no denunció la corrupción,

<sup>4</sup> Se recomienda revisar la página <https://fcpamericas.com/spanish/el-lenguaje-del-soborno-en-america-latina/#> que presenta diversos términos dependiendo del país.

principalmente porque no confía en que las autoridades hagan algo efectivo” (Proética, 2019, p. 3).

Cabe resaltar también el estudio de Servir (2019), dicho estudio, basado en encuestas de opinión y percepción a nivel de servidores públicos peruanos, recoge datos como que el 70% de los servidores públicos encuestados sostiene que el personal no conoce el proceso de denuncia de casos de corrupción y faltas éticas, tampoco consideran que existe la suficiente protección para los servidores que decidan denunciar. Sin embargo, en la misma encuesta identifican que una ligera mayoría de los encuestados señala que el manejo de los problemas éticos es prácticamente inútil a la mirada de los servidores.

**Figura 3.** Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2019



*Fuente: Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2019.*

El estudio de Servir (2019) también recoge frases preocupantes a nivel de lo que implican en la cultura organización como por ejemplo “Si te estás quieto y callado es lo mejor. No te metas donde nadie te llama” que obtuvo el 55.7% frente a un 24.6% de “Si denuncias eres un buen servidor público”. Asimismo, la denuncia de actos no éticos también es vista como una suerte de traición a los amigos (19.7%), y confirma que ser honesto también resulta costoso en un ambiente en el que prima la anomia, es decir, la incongruencia entre los que prescriben las normas sociales y jurídicas y lo que realmente ocurre en la práctica.

### **III. Los avances institucionales del último quinquenio**

El 2013, mediante la Ley N° 29976 se crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN Anticorrupción) con el objeto objetivo de articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas de corto, mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país. La Ley plantea la creación de comisiones a nivel regional y local cuya función es articular iniciativas anticorrupción e implementar políticas sobre esas materias en cada gobierno regional o local. Para el año 2021, a través del Decreto Supremo N.º 169-2021-PCM que modifica el Reglamento de la Ley N° 29976, se fortaleció la organización y funcionamiento de estas comisiones, así como del sistema funcional de integridad.

En las organizaciones públicas se han evidenciado avances relevantes en el marco normativo / regulatorio, aunque quizás el esfuerzo ha quedado mayoritariamente en un nivel de emisión que de aseguramiento de implementación en las distintas entidades. En ese sentido, me permito relevar avances que considero marcan los últimos cinco años, siendo probablemente el quinquenio con mayores propuestas de cambio a nivel de integridad y lucha contra la corrupción en, al menos, las últimas décadas.

Un hito a resaltar es la aprobación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (mediante Decreto Supremo N° 092-2017-PCM el 14 de septiembre del 2017) cuyo objetivo planteaba la necesidad de:

Contar con instituciones transparentes e íntegras que practican y promueven la probidad en el ámbito público, sector empresarial y la sociedad civil; y garantizar la prevención y sanción efectiva de la corrupción a nivel nacional, regional y local, con la participación activa de la ciudadanía (Gaceta Oficial, 2017, p. 34).

En 2017, se emitió el Decreto Legislativo N°1327 y su reglamento, a través del cual se impulsó algunas medidas de protección al denunciante de actos de corrupción y sanción a las denuncias realizadas de mala fe. Teniendo presente que la decisión más importante en cualquier caso es denunciar, según dicha normativa, se plantea que:

Las entidades deben disponer, mediante directivas internas, las formas procedimentales para que las solicitudes de protección al denunciante y las denuncias formuladas sean presentadas directamente a la Oficina de Integridad Institucional o máxima autoridad administrativa de la entidad, a efectos de garantizar el principio de reserva” (Decreto Legislativo N.1327, 2017).

Aspecto que, desde la experiencia y conocimiento del autor, aún sigue teniendo un desarrollo insuficiente en cuanto al número de entidades públicas que cuentan con este tipo de oficinas especializadas.

Un esfuerzo que vale la pena rescatar vinculado con la gestión de denuncias, es la plataforma digital única de denuncias del ciudadano impulsada desde 2021 y que, tal como se aprecia en la Figura 4, busca facilitar a

cualquier ciudadano, servidor público o empresa u organización no gubernamental la denuncia de actos que podrían ser considerados como de corrupción o contrarios a la ética pública. Dichas denuncias se derivan a la Oficina de Integridad Pública de la entidad competente / involucrada para que siga el procedimiento correspondiente.

**Figura 4.** *Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano*



*Fuente: Secretaría de Integridad Pública – SIP.*

Posteriormente, en 2018, se aprobó el “Plan nacional de integridad y lucha contra la corrupción 2018 – 2021” (Decreto Supremo N.º 044-2018-PCM). En dicho plan, además de profundizar en acciones a nivel de los objetivos y ejes de la política nacional de integridad y lucha contra la corrupción del año 2017, se sustenta el “Modelo de Integridad”, el mismo que según lo expuesto en el plan, responde a estándares internacionales y

buenas prácticas planteadas desde la cooperación internacional con la finalidad de mejorar la organización de la administración pública para promover la integridad y luchar contra la corrupción, y debe implementarse en todas las entidades públicas. Este “Modelo de Integridad” cuenta con nueve componentes y 36 subcomponentes:

- C1. Compromiso de la Alta Dirección
- C2. Gestión de riesgos
- C3. Políticas de integridad
- C4. Transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas
- C5. Control interno, externo y auditoría
- C6. Comunicación y capacitación
- C7. Canal de denuncias
- C8. Supervisión y monitoreo del Modelo de Integridad
- C9. Encargado del Modelo de Integridad

La importancia del “Modelo de Integridad”, además de consolidar buenas prácticas y tendencias, radica en su explicitación para toda entidad pública, proveedores y otras organizaciones que interactúan con el sector público y el modo en que se busca incidir en el fortalecimiento de la integridad y lucha contra la corrupción. Por tanto, sean entidades que cuenten con equipos avocados a los temas de integridad o no los tengan, cuentan con un modelo de referencia necesaria de cumplir y no tener que “inventar la pólvora”.

Es importante mencionar que el Plan nacional de integridad y lucha contra la corrupción culminaba en 2021, no obstante, al no contar con una nueva versión, se emitió la estrategia de integridad del Poder Ejecutivo en 2022 para asegurar el cumplimiento de la política nacional de integridad y lucha contra la corrupción y la implementación del “Modelo de Integridad” para las entidades del sector público” tal como lo esgrime la propia

estrategia aprobada a través del Decreto Supremo N° 180-2021-PCM del 09 de Diciembre del 2021.

Siguiendo con la cronología, el 07 de enero del 2017 se dio un hito importante en relación con la transparencia y, por tanto, en el fortalecimiento del gobierno abierto; creándose la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAIP). A sí como el Tribunal de Transparencia, mediante el Decreto Legislativo N° 1353 (2017). Es importante mencionar que, pese a los esfuerzos que desde esa fecha a la actualidad se han venido realizando, la ANTAIP no ha logrado superar una de sus debilidades más importantes, como la insuficiente independencia por haber sido creada como una Dirección General dentro del Ministerio de Justicia.

Este aspecto fue evidenciado cuando se gestionó el indulto del Sr. Alberto Fujimori y la Defensoría del Pueblo solicitó el expediente médico y, aunque contaba con informe positivo para entregarlo por parte de ANTAIP, ello no se concretó inicialmente ante posición contraria, expuesta públicamente por el Ministro de Justicia<sup>5</sup>. Bajo esta lógica, tal como lo plantea el propio “Plan nacional de integridad y lucha contra la corrupción” como parte del objetivo “1.1. Garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades del Estado”, se puede apreciar que pese a la existencia de la actividad de “fortalecer la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública con el fin de garantizar su autonomía y eficacia” ello aún sigue pendiente.

---

<sup>5</sup> Véase nota de enero de 2019 donde la Defensoría del Pueblo reitera el deber enviársele la información pedida sobre el expediente de indulto a Alberto Fujimori. <https://rpp.pe/politica/judiciales/defensoria-insiste-en-pedir-al-minjus-expediente-del-indulto-a-fujimori-noticia-1100392>). Conviene revisar también el siguiente vínculo con la posición oficial de la Defensoría del Pueblo: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Defensorial-177-18-Indulto-y-derecho-de-gracia.pdf>

Otro hito relevante sucedido en 2018 fue la creación de la Secretaría de Integridad Pública (SIP), órgano técnico adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) dentro del Decreto N°042-2018-PCM denominado “Medidas para fortalecer la integridad y lucha contra la corrupción”. En dicho documento también se mencionan a las “oficinas de integridad institucional” definidas como:

La unidad orgánica al interior de las entidades, responsable de cumplir con las funciones señaladas en el Art. 2 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1327, Decreto Legislativo, que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2017-JUS, mantiene relaciones técnico-funcionales con la Secretaria de Integridad Pública y se sujeta a las disposiciones que esta emita en materia de integridad y ética pública (Decreto Ejecutivo N°042-2018-PCM, p. 3 ).

Este avance fue complementado en julio de 2019, a partir de la aprobación de la Directiva 001-2019-PCM/SIP “Lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la Administración Pública”, en la cual, además se definió las funciones de las Oficinas de Integridad Institucional. Por otro lado, en 2019 se generaron mejoras en la regulación de la gestión de intereses mediante el Reglamento de la Ley N° 28024; ley que regula la gestión de intereses en la administración pública.

Posteriormente, en 2021 se aprobó el documento de “Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público” cuyo objetivo fue establecer medidas de desempeño para el fortalecimiento de la cultura de integridad en las diversas instituciones de la administración pública con un alcance nacional y transversal en las

distintas instancias de gobierno, a su vez que plantea el desarrollo del Índice de Capacidad Preventiva sobre el que se abordará más adelante.

#### **IV. El reto de la integridad y el gobierno abierto a nivel de gobierno regionales y locales en el Perú**

Tomando en cuenta la investigación de Pasco Herrera y Pérez Guadalupe (2022) respecto al Análisis del “Modelo de Integridad” en los 26 Gobiernos Regionales del Perú, se releva la importancia de la institucionalidad a nivel del gobierno nacional, así como de los gobiernos regionales (GR) y locales para combatir la corrupción. En ese sentido, una instancia que se vincula a los comités regionales anticorrupción (CRA), como instancias articuladoras y parte del sistema de integridad, ha sido abordada por la Defensoría del Pueblo, quien, en las últimas décadas, emitió informes defensoriales vinculados a la integridad y lucha contra la corrupción. En su informe de diciembre de 2021, titulado “Informe Especial N° 019- 2021-DP: Análisis y perspectivas del nuevo marco regulatorio de las comisiones regionales anticorrupción”, concluye que “a siete años, desde que se dispuso su creación, ninguna comisión ha logrado tener las condiciones mínimas para operar” (Pasco y Pérez, 2022, p. 5).

En contraste, en cuanto a los gobiernos subnacionales, existen diversas investigaciones presentadas en los últimos años donde se analizan los vacíos, inconsistencias y problemas en dichos niveles de gobierno en cuanto a la prevención y lucha contra la corrupción. Una de las investigaciones más importantes relacionadas al tema, es la de: “El Círculo de la Corrupción en los Gobiernos Regionales. Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios”, de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (2018), que expone la realidad de espacios de corrupción y, destaca entre otros temas que:

En la mayoría de las regiones hemos podido constatar la debilidad en cuanto a la puesta en marcha de acciones anticorrupción. El Plan Regional de Lucha contra la corrupción, por ejemplo, todavía no se ha podido implementar en la mayoría de las regiones. En otras regiones, salvo Piura, están en una situación de conformación de sus Consejos Regionales Anticorrupción (CRA). Sin embargo, una vez constituidos, nada nos asegura que los objetivos y acciones se lleven de la mejor manera.

Además, las mismas autoridades no están interesadas en que se los fiscalice o evalúe. Manifiestan muchas trabas a cualquier intento de fiscalización. Esto pasa, también, con las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA) que no están constituidas y las que, sí han podido crearse, no se reúnen o no tienen herramientas básicas para su funcionamiento. Por otro lado, las universidades, así como los colegios profesionales en las regiones, tampoco parecen estar a la altura de este reto de combatir la corrupción en sus respectivos territorios. Las personas que forman parte de los colegios profesionales se resisten a pronunciarse porque trabajan en algunas obras del GR. Todavía es poco lo que se está realizando.

Hay una gran dependencia de la prensa y las entidades estatales respecto de la publicidad. Muchas de las radios tienen como único auspiciador a gobiernos regionales o municipalidades lo que genera distorsiones en su labor periodística. Esa falta de independencia necesaria les impide, en muchas ocasiones, investigar o denunciar actos de corrupción. Es más, los medios terminan siendo herramientas para el chantaje o para generar apoyos ficticios. (Universidad Antonio Ruíz de Montoya, 2018, p. 99-104)

Considerando que el “Modelo de Integridad” fue aprobado en 2018, y habiendo transcurrido cerca de cuatro años, es importante conocer su avance y la capacidad de las instancias subnacionales para su implementación. En ese sentido, existen documentos como el Reporte N° 4 de la Corrupción en el Perú denominado “Avances y Retos en la Implementación del ‘Modelo de Integridad’ en el Poder Ejecutivo” (Defensoría del Pueblo, 2020), elaborado a partir de un análisis priorizado en 12 de los 36 subcomponentes del “Modelo de Integridad”. Se descubrió así, que solo el 61% de los ministerios del Poder Ejecutivo ha logrado implementar los mencionados subcomponentes.

Este documento, a la luz de sus resultados sostiene que:

Los resultados de esta supervisión nos permiten advertir que la Secretaría de Integridad Pública, en su calidad de órgano rector, ha desplegado diversos esfuerzos para articular el desarrollo de este proceso; dotando de algunos instrumentos y lineamientos específicos necesarios para una implementación homogénea e institucional en los sectores. No obstante, se encuentra pendiente la emisión de instrumentos normativos y lineamientos específicos para facilitar la implementación de los subcomponentes no implementados; así como de herramientas para contribuir con el trabajo de los responsables de la función de integridad. Del mismo modo, la implementación de una plataforma virtual que permita sistematizar información sobre los avances en el proceso de implementación del modelo; así como la formulación de indicadores para evaluarlo de forma estandarizada, son tareas pendientes que contribuirán a fortalecer este proceso.

Por su parte, los ministerios del Poder Ejecutivo presentan avances de manera variada respecto de la implementación de los

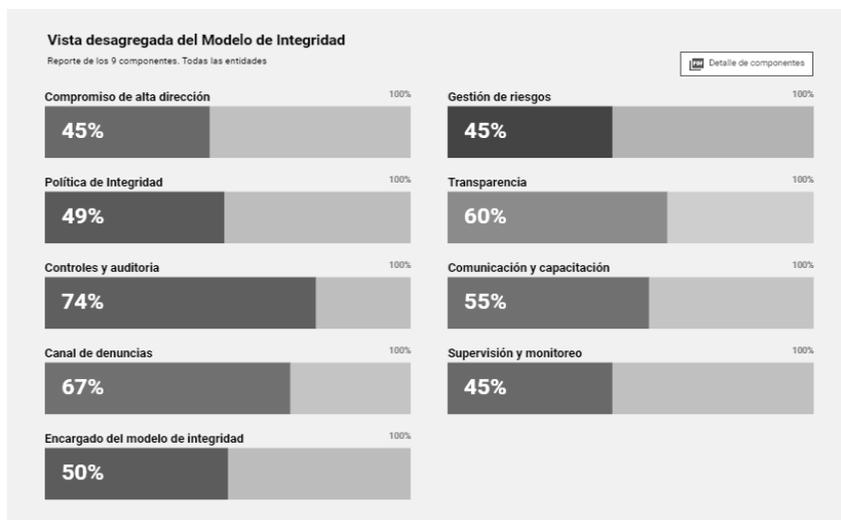
subcomponentes analizados en este estudio. Es menester destacar el rol crucial que ha jugado el hecho que algunos ministerios dispongan de oficinas de integridad institucional, con un equipo de trabajo de dedicación exclusiva para impulsar la implementación del modelo y fungir como órgano de consulta tanto a nivel institucional como sectorial. Esta condición representa una ventaja comparativa respecto de otros ministerios que solo disponen de una Unidad Funcional, un equipo de trabajo o un servidor en el despacho de la más alta autoridad, o han delegado la función de integridad a la Oficina de Recursos Humanos. (Defensoría del Pueblo Perú, 2020, p. 4).

Es poco lo que se conoce a nivel de investigaciones sobre el avance del “Modelo de Integridad” en gobiernos regionales y locales, por lo que se debe ahondar con mayor profundidad sobre ello, recurriendo a la información presentada en el Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción (ICP), así como a revisiones de portales regionales para contar con un mayor entendimiento acerca de lo avanzado.

En cuanto al ICP, en su ficha técnica de (2020), se lo define como herramienta que permite evaluar, de forma estandarizada, la implementación de los nueve componentes del “Modelo de Integridad” en las entidades de la administración pública. Su objetivo es establecer los estándares de manera periódica y promover una implementación y evaluación progresiva del modelo. Según la data tomada del ICP vía web en julio de 2022, el Poder Ejecutivo se registraba un 54% de cumplimiento del “Modelo de Integridad”, con base a información de 137 entidades evaluadas durante 2021. De ese análisis, se puede destacar que los componentes más avanzados son los de “Control interno, externo y auditoría” con un 74% de cumplimiento, seguido del componente de “Canal de Denuncias” con un 67% y posteriormente el de Transparencia con un

60%. En la Figura 5 es posible apreciar con mayor detalle el cumplimiento por componente.

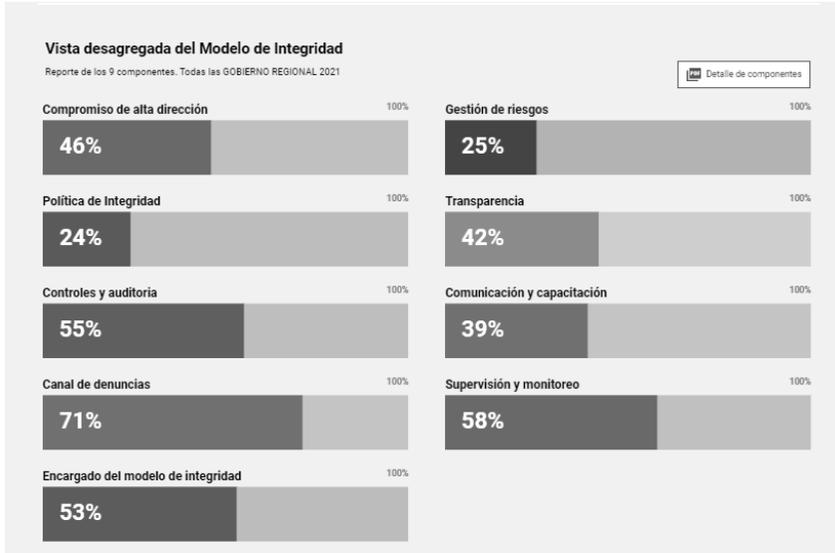
**Figura 5.** Cumplimiento del Modelo de Integridad por el Poder Ejecutivo, 2021.



*Fuente: gráfico tomado de reportes de integridad del Gobierno del Perú, 2021.*

En esa herramienta se aprecia que a nivel regional sólo se han podido medir un total de seis gobiernos regionales de un total de 26. Aun así, los indicadores de cumplimiento se encuentran en alrededor del 42% en promedio, siendo el componente de mayor cumplimiento el del canal de denuncias con 71%, seguido con 58% en el de supervisión y monitoreo y, el de control y auditoría con 55%. Tal como se puede apreciar en la Figura a continuación.

**Figura 6.** Cumplimiento del Modelo de Integridad por gobiernos locales 2021.



*Fuente: gráfico tomado de reportes de integridad del Gobierno del Perú, 2021.*

Ahondando más en la información del IPC, a nivel de los seis gobiernos regionales (GORE), se plantea que: GORE Piura estaría logrando el 70% de cumplimiento del modelo, seguido del GORE Cusco con 50%, GORE Cajamarca con un 40%, los GORE de Lambayeque y Loreto con 38% cada uno y finalmente el GORE Lima con 18%. Un punto interesante a mencionar es que, según el “Reporte de ICP Poder Ejecutivo” con corte a diciembre de 2021 de la SIP, cuatro de los cinco ministerios que salieron con los más bajos niveles de cumplimiento del “Modelo de Integridad” no tienen oficinas de integridad y son de los ministerios que menos personal asignan a esa función, tal como se puede observar a continuación.

**Figura 7. Resultados del ICP a diciembre 2021**

Ministerios	ICP Resultados	Función de Integridad			
		Instancia a cargo	Valoración	Dotación de servidores públicos	Valoración
1. Ministerio de Educación	100%	Oficina de Integridad Institucional	Óptima	30	Óptima
2. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	99%	Oficina de Integridad Institucional	Óptima	3	Baja
3. Ministerio de Economía y Finanzas	98%	Oficina de Integridad Institucional	Óptima	12	Óptima
4. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	98%	Oficina de Integridad Institucional	Óptima	2	Baja
5. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	97%	Oficina de Integridad Institucional	Óptima	8	Óptima
6. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	97%	Oficina de Integridad Institucional	Óptima	5	Media
7. Ministerio de Transportes y Comunicaciones	97%	Oficina de Integridad Institucional	Óptima	4	Baja
8. Ministerio de Defensa	96%	Unidad Funcional de Integridad	Media	3	Baja
9. Ministerio del Ambiente	96%	Oficina de Integridad Institucional	Óptima	2	Baja
10. Presidencia del Consejo de Ministros	95%	Oficina de Integridad Institucional	Óptima	3	Baja
11. Ministerio de Energía y Minas	95%	Oficina de Integridad Institucional	Óptima	5	Media
12. Ministerio de la Producción	94%	Oficina de Integridad Institucional	Óptima	5	Media
13. Ministerio del Interior	93%	Oficina de Integridad Institucional	Óptima	28	Óptima
14. Ministerio de Salud	91%	Oficina de Integridad Institucional	Óptima	13	Óptima
15. Ministerio de Relaciones Exteriores	85%	Equipo de trabajo	Media	10	Óptima
16. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	81%	Oficina de Recursos Humanos	Baja	1	Baja
17. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	81%	Oficina de Integridad Institucional	Óptima	3	Baja
18. Ministerio de Cultura	73%	Unidad Funcional de Integridad	Media	1	Baja
19. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	68%	Oficina de Recursos Humanos	Baja	2	Baja

*Fuente: Reporte de ICP Poder Ejecutivo, diciembre 2021.*

Dicho lo anterior, y buscando contrastar algunos datos, se aprecia que los GORE que tienen mayor cumplimiento son justamente aquellos que cuentan con una oficina de integridad institucional creada y con personal asignado. Sin embargo, pese a que el GORE Lambayeque cuenta con oficina de integridad institucional, solo ha avanzado un 38%.

Entre los datos del IPC sobre gobiernos regionales, debemos analizar el componente de supervisión y monitoreo que se consigna 58%, un porcentaje que resulta mayor al de 45% nivel del Poder Ejecutivo. Ante ello, se realizó un análisis sobre herramientas de planeamiento y supervisión sobre integridad que contarían en los GORE y según la revisión realizada solo ocho de los 26 gobiernos regionales mencionan en sus Planes Estratégicos Institucionales (PEI) aspectos vinculados con objetivos o acciones estratégicas en el marco de la integridad.

De hecho, del subgrupo de GORE del ICP, sólo Piura y Cajamarca cuentan con propuestas en sus respectivos PEI aunque ninguno de ellos tenía propuestas de integridad a nivel del Plan Operativo Institucional (POI), herramientas anuales que guían el desarrollo de las actividades planificadas y posteriormente presupuestadas en cada entidad pública. Son estos dos GORE los únicos que cuentan con un plan institucional o regional de integridad y lucha contra la corrupción: 1) Piura – Plan Regional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2020-2021, aprobado por Ordenanza Regional N°449-201-GRP-CR del 06 de Enero del 2020; y 2) GORE Cajamarca – Plan Institucional de Integridad y Lucha contra la corrupción” 2021-2022, aprobado por Resolución Gerencial General Regional N° D000118- 2021-GRC. Por tanto, resulta extraño que el GORE Loreto, el cual no cuenta con ninguna herramienta de planificación y, por consiguiente, de seguimiento de sus acciones aparezca con un 100% de cumplimiento.

Otro punto sobre el que a partir de los datos del ICP de los Gobierno Regionales se pudo indagar, es el del canal de denuncias, dado que los seis GORE, aparecen con 71% de cumplimiento y en las 137 entidades evaluadas a nivel del Poder Ejecutivo contaban con 67% .

Siendo este un ámbito fundamental en las propuestas de integridad, *compliance*, formuladas en los ISO, resulta interesante el nivel de avance. Si se analiza con detenimiento el cuestionario del ICP, las preguntas vinculadas al canal de denuncias se relacionan con: 1) contar con plataforma electrónica de denuncias; y 2) contar con directiva para cautelar la protección de denunciantes. A partir de ello, se realizó una búsqueda de los canales de denuncias que existen en los GORE y se identificó que: 15 de los 26 cuentan con ello, y de ellos, siete están vinculadas a la plataforma digital única de servicios al ciudadano; la cual busca ser el canal estándar que impulsa la Secretaría de Integridad Pública para todas las entidades. En cuanto a contar o no con directivas que orienten a los ciudadanos, tanto a nivel interno (las áreas y equipos relacionados a las denuncias) como externo (potenciales denunciantes y público en general), los 15 gobiernos regionales (cerca del 60%) no cuentan con un protocolo, lo cual se ha consolidado como un vacío que debe ser solventado.

Un tema final en este análisis se centró en el componente de transparencia en el que el ICP mide:

- Cumplimiento del Portal de Transparencia Estándar – PTE: según la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.
- Cumplimiento PTE (autoevaluación): difusión de información de la Declaración Jurada de Intereses (en el PTE o portal institucional).
- Implementación del registro de visitas en línea y agendas oficiales en el PTE.
- Implementación de un sistema en línea de atención de solicitudes de acceso a la información.
- Porcentaje de atención de solicitudes de acceso a la información.

Al respecto, las preguntas del ICP resultan importantes dado que el país cuenta con un marco de impulso de la transparencia desde 2002 y, como se ha visto, se han tenido avances hasta 2017 con la creación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Por ello, si sólo se necesitara contar con un PTE o bien cumplir con la autoevaluación los 26 GORE cumplirían, pero dado que como país se contaría con un marco de transparencia más institucionalizado es importante definir niveles de evaluación más exhaustivos.

## **V. Reflexiones a partir de lo avanzado**

A partir de los marcos de análisis presentados, los insuficientes avances a nivel de gobiernos regionales y por la experiencia del autor en el impulso de la integridad, gobierno abierto y *compliance* en estos últimos años, se exponen, al menos, siete ámbitos que deben considerarse al momento de impulsar modelos de prevención, integridad y cumplimiento a nivel países y en los distintos niveles de gobierno.

1. Fortalecer el sistema de integridad público. Aunque de los datos analizados a nivel de entidades del Poder Ejecutivo y gobiernos regionales sostienen que se debe hacer el mayor esfuerzo para que cada entidad pública cuente con una oficina de integridad y se le dote del recurso y personal adecuado, esto no es sólo un esfuerzo que debe hacer cada entidad, sino que la SIP deberá trabajar en procesos de sensibilización y convencimiento a las autoridades regionales y locales. Es necesario considerar que las autoridades regionales y locales entraron en funciones en enero de 2023, y, por tanto, deberán asumir un rol activo y vigilante en estas cuestiones, con el soporte de la SIP. Por ello se propone considerar:
  - Afianzar el rol rector de la Secretaría de Integridad Pública.
  - Incrementar la cantidad de oficinas de integridad en las entidades

públicas.

– Mejorar la selección y designación de los responsables de integridad en todo el Estado y dotarlos de un marco de protección.

2. Revisar y mejorar las propuestas del Modelo de Integridad. A cinco años de la aprobación del Modelo de Integridad, se aprecia aún un nivel bajo sobre la totalidad de entidades públicas del país (más de 2,000) que cuentan con el modelo instalado. Ello permite reflexionar en al menos dos ámbitos:

El primero, aunque el Modelo de Integridad ha sido un avance importante para plantear estándares y ámbitos mínimos que toda entidad pública debe tener, el dejarlo a nivel amplio y general abrió la puerta a diversas formas de entendimiento, interpretación y discrecionalidad por cada entidad para su implementación. Esto debe cambiarse desarrollando propuestas puntuales a nivel normativo que sean orientadoras, considerando además que no existe suficiente conocimiento especializado en el país y menos en el sector público peruano.

El segundo, las capacidades y posibilidades de abordar un Modelo de Integridad institucional dependerán mucho de los recursos humanos y financieros. En ese sentido, se debería contar con modelos heterogéneos acordes a las posibilidades institucionales, sin que ello implique descuidar otros ámbitos, construyendo de manera colaborativa desde la SIP, herramientas tecnológicas y metodologías para compartir con niveles de gobiernos que faciliten ámbitos de prevención, detección y corrección.

3. Fortalecer la gestión de denuncias. La gestión de denuncias es uno de los componentes recurrentes en los modelos de integridad y

estándares de prevención nacional e internacional poco analizado. En ese sentido, es fundamental que las entidades puedan asegurar la reserva o anonimato del denunciante, las medidas de protección del denunciante y el principio de reserva. Contar con un canal de denuncias es necesario, pero no suficiente. Es relevante para el mejor resultado y la mayor transparencia que cada entidad cuente con el personal idóneo, los procedimientos adecuados y los mecanismos de comunicación que permitan no sólo mantener un proceso fluido de comunicación con denunciantes sino también difundir resultados y transparentar los procesos en curso (con los cuidados a nivel de protección de datos personales y de los denunciantes).

4. Transparencia y buen control para las contrataciones públicas. La crisis sanitaria mostró las carencias de las entidades públicas en materia de contratación pública y la transparencia de estas. Por tanto, se debe impulsar la mayor integridad a nivel de difusión de procesos, de los resultados de estos, así como de su ejecución. Las buenas prácticas pueden orientar a que se mejoren los procesos de contratación de proveedores donde, entre otros, se trabaje en el fortalecimiento de los controles, así como el aseguramiento de la máxima apertura de información para mayor control ciudadano y de entes fiscalizadores. Avanzar hacia iniciativas de open contracting y trabajar en un sistema centralizado de seguimiento de precios y proveedores para productos y servicios en el Estado, podría ser un gran reto.
5. Asegurar la rendición de cuentas, control y vigilancia ciudadana. Es necesario construir plataformas de comunicación y reporte ante situaciones que tengan signos de corrupción, pero también comunicar a un mayor alcance sobre los actos de corrupción y cómo evitarlos. Ello conllevará una mayor confianza, sine qua non en cualquier

relación.

6. Comunicar más sobre actos de corrupción y el cómo evitarlos. El efecto comunicacional es muy importante. Existe la necesidad de empoderar a los equipos de investigación y sanción, dándoles credibilidad al difundir sus logros. Es necesaria la “credibilidad” tanto del sistema como de quienes lo componen, y difundir los resultados precisos que ejemplifiquen las malas prácticas.
7. Atacar la gran corrupción o corrupción sistémica. Apoyar a los nuevos equipos multisectoriales a cargo de las investigaciones sobre actos de corrupción que permita identificar, monitorear, sancionar y eliminar redes de corrupción en el Estado y con el Estado.

## Referencias

Autoridad Nacional del Servicio Civil (2019). *Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas*. SERVIR. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1063974/clima-etico-2019.pdf?v=1596043226>

Bank for International Settlements (2005). *Compliance and the compliance function in Banks*. <https://www.bis.org/publ/bcbs113.pdf>

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2017) “La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción”. PCM. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/45986/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupcion%CC%81n.pdf?v=1561501666>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 6 de diciembre de 2019. OEA.

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

Decreto legislativo N° 1385. *Decreto Legislativo que sanciona la corrupción en el ámbito privado*. (4 de setiembre 2018). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-sanciona-la-corrupcion-en-el-ambito-decreto-legislativo-n-1385-1687393-3>

Decreto legislativo N° 1353. *Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales* (7 de enero 2017). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1276437/Decreto%20Legislativo%20N%C2%BA%201353.pdf>

Decreto Legislativo N° 1327. *Reglamento del Decreto Legislativo N° 1327 y sus normas complementarias o modificatorias*. (14 de abril 2017) <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-modifica-el-reglamento-del-decreto-legis-decreto-supremo-n-002-2020-jus-1852504-1/>

Decreto Supremo N.º 180-2021-PCM. *Decreto Supremo que aprueba la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la Prevención de Actos de Corrupción*. (10 de diciembre 2021). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2603443/2020163-1.pdf.pdf?v=1639428155>

Decreto Supremo N.º 044-2018-PCM. *Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021*. (26 de abril 2018). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-plan-nacional-de-integridad-y-decreto-supremo-n-044-2018-pcm-1641357-2>

Decreto Supremo N.º 042-2018-PCM. *Decreto Supremo que establece medidas para fortalecer la integridad y lucha contra la corrupción*”. (22 de abril 2018). <https://presidencia.gob.pe/integridad->

[institucional/docs/DS042-2018-PCM-f.pdf](https://www.gob.pe/institucional/docs/DS042-2018-PCM-f.pdf)

Decreto Supremo N° 092-2017-PCM. *Decreto Supremo prueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción*. (14 de septiembre del 2017). <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/212009-092-2017-pcm>

Defensoría del Pueblo - Adjuntía de Lucha contra la Corrupción, Transparencia y Eficiencia del Estado (2022). *Comisiones regionales Anticorrupción y Datos de corrupción. Mapas de la corrupción: quinta edición*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/02/MAPAS-DE-LA-CORRUPCI%C3%93N-QUINTA-EDICI%C3%93N.pdf>

Defensoría del Pueblo (2021). Análisis y perspectivas del nuevo marco regulatorio de las comisiones regionales anticorrupción. *Serie Informes Especiales N.º 019- 2021-DP*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/12/Serie-Informes-Especiales-19-Comisiones-Regionales-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>

Defensoría del Pueblo - Adjuntía de Lucha contra la Corrupción, Transparencia y Eficiencia del Estado (2019). *Reporte La corrupción En el Perú*. (Diciembre 2019). <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/08/REPORTE-4-Modelo-de-Integridad.pdf>

Defensoría del Pueblo (2013). *No Callar: guía práctica para la denuncia ciudadana contra actos de corrupción y otras faltas contra la ética pública*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Guia-IMPRESA-2.pdf>

Defensoría del Pueblo (2010). Defensoría del Pueblo, Ética Pública y Prevención de la Corrupción. *Serie de documentos Defensoriales, 12*. Lima. Lima <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/documento-12-%20corrupcion.pdf>

Diario El Comercio (2021, 18 de noviembre). *Club de la construcción: Indecopi multa a 32 empresas involucradas por más de S/2.749*

millones. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/club-de-la-construccion-indecopi-abre-proceso-sancionador-a-odebrecht-grana-y-montero-y-otras-empresas-constructoras-noticia/>

Diario El Peruano (2021, 15 de febrero). Perú perdió S/ 23,297 millones por corrupción e inconductas. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/124640-peru-perdio-s-23297-millones-por-corrupcion-e-inconductas>

Directiva N° 001-2019-PCM-SIP. *Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público*. (24 julio 2019). [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/348398/RSIP\\_N\\_001-2019-PCM-SIP.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/348398/RSIP_N_001-2019-PCM-SIP.pdf)

Directiva N° 002-2021-PCM-SIP. *Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público*. (28 junio 2021). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1986644/DIRECTIVA%20N%C2%B0002-2021-PCM-SIP.pdf?v=1625156952>

Instituto de Auditores Internos Internacional (2020). *El modelo de las tres líneas del IIA 2020: una actualización de las tres líneas de defensa*. <https://preprod.theiia.org/globalassets/documents/resources/the-iias-three-lines-%20model-an-update-of-the-three-lines-of-defense-july-2020/three-lines-model-updated-%20spanish.pdf>

Instituto de Auditores Internos Internacional (2019). *El modelo de las tres líneas del IIA* <https://antonioariasrodriguez.files.wordpress.com/2019/06/3lod-iaa-exposure-document-spanish-1.pdf>

ISO (2016). ISO 37001 Antisoborno (s/f). <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:37001:ed-%201:v1:es>

Klitgaard, R. (1994). *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Editorial Sudamericana S.A

- IDEHPUCP. (2020, 20 de diciembre). *Club de la construcción*. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/observatorio-de-%20casos-anticorrupcion-y-lavado-de-activos/casos-materia-corrupcion/club-de-la-%20construccion/>
- INDECOPI (2021). *Resolución 080-2021/CLC-INDECOPI* . (15 de noviembre 2021). <https://bit.ly/3oFZM2w>
- Instituto Peruano de Economía (2019, 19 de abril) *¿Quiénes son los microcorruptores del Perú?* El Comercio, Lima. <https://www.ipe.org.pe/portal/quienes-son-los-microcorruptores-del-peru/>
- Ley N° 29976. *Creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción-CAN Anticorrupción*. (4 de enero 2013). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/388890/Ley-29976.pdf?v=1571159193>
- Merino, M. (2008). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 41. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533672001.pdf>
- Ministerio Público - Fiscalía de la Nación. Caso Club de la Construcción. (3 julio 2018) [https://www.mpf.n.gob.pe/equipo\\_especial/caso\\_uno/](https://www.mpf.n.gob.pe/equipo_especial/caso_uno/)
- Naciones Unidas - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. UNODC, Viena. [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion de las NU contra la Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de las NU contra la Corrupcion.pdf)
- Naciones Unidas - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2019). Módulo 13: integridad pública y ética. *Serie: Módulos Universitarios*. [https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/MODULE\\_13\\_-\\_Public\\_Integrity\\_and\\_Ethics\\_-\\_Spanish\\_v.pdf](https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/MODULE_13_-_Public_Integrity_and_Ethics_-_Spanish_v.pdf)

- OECD (2021). *Guía de la OCDE sobre gobierno abierto para funcionarios públicos peruanos*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-%20gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos.html>
- OECD (2019). *Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú: Hacia la implementación de un sistema de integridad*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/ethics/oficinas-integridad-institucional-Peru.pdf>
- OCDE (2018). *Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones públicas*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306769-es>
- OECD (2017). *Recomendaciones sobre integridad*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/en/topics/anti-corruption-and-integrity.html>
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- Pasco Herrera, J.C. y Pérez Guadalupe, J.L. (2022). *Análisis del Modelo de Integridad en los 26 Gobiernos Regionales del Perú*. <https://agenda2022.pe/wp-content/uploads/2022/08/Paper.-Agenda-2022.-Analisis-del-modelo-de-integridad-den-los-28-gobiernos-regionales-del-Peru.-Pasco-y-Perez-Guadalupe..pdf>
- Pasco Herrera, J.C. (2014). *La transparencia activa en Perú: los portales de transparencia estándar*. [Presentación de paper]. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014. SIARE.
- Portal Gob.pe (2022, 6 de Julio) *Perú perdió más de S/ 24 mil millones en*

2021 por corrupción e inconducta funcional. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/629665-peru-perdido-mas-de-s-24-mil-millones-en-2021-por-corrupcion-e-in-conducta-funcional>

Procuraduría pública especializada en delitos de corrupción – Ministerio de justicia y derechos humanos (PPEDC) (2021). *Corrupción en el sistema de justicia: caso Los cuellos blancos del puerto*. Edición informe especial - noviembre 2019. <https://procuraduriaanticorrupcion.minjus.gob.pe/wp-%20content/uploads/2020/04/INFORME-ESPECIAL-CORRUPCION-EN-EL-SISTEMA-%20DE-JUSTICIA-1.pdf>

Procuraduría pública especializada en delitos de corrupción – Ministerio de justicia y derechos humanos (PPEDC) (2021). *Corrupción durante el estado de emergencia por Covid-19 en el Perú*. Informe especial edición - noviembre 2021. [https://procuraduriaanticorrupcion.minjus.gob.pe/wp-%20content/uploads/2022/01/INFORME-CORRUPCION-DURANTE-EL-ESTADO-DE-%20EMERGENCIA\\_v2022-VB.pdf](https://procuraduriaanticorrupcion.minjus.gob.pe/wp-%20content/uploads/2022/01/INFORME-CORRUPCION-DURANTE-EL-ESTADO-DE-%20EMERGENCIA_v2022-VB.pdf)

Procuraduría pública especializada en delitos de corrupción – Ministerio de justicia y derechos humanos (PPEDC) (2018). *La corrupción en los gobiernos regionales y locales*. Informe temático – setiembre 2018. <https://procuraduriaanticorrupcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/LA-%20CORRUPCI%C3%93N-EN-GOBIERNOS-REGIONALES-Y-LOCALES.pdf>

Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.

Secretaría de Integridad Pública (2021)2. Reporte de ICP Poder Ejecutivo a Diciembre 2021. [https://reporteintegridad.servicios.gob.pe/doc/Reporte\\_ICP\\_Poder\\_Ejecutivo\\_diciembre\\_2021.pdf](https://reporteintegridad.servicios.gob.pe/doc/Reporte_ICP_Poder_Ejecutivo_diciembre_2021.pdf)

Secretaría de Integridad Pública (2021) *Ficha técnica del Índice de*

*Capacidad Preventiva frente a la corrupción.* [https://reporteintegridad.servicios.gob.pe/doc/Indice\\_de\\_Capacidad\\_Preventiva.pdf](https://reporteintegridad.servicios.gob.pe/doc/Indice_de_Capacidad_Preventiva.pdf)

Transparency International (2021) *Corruption Perceptions Index.* <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

Universidad Antonio Ruiz de Montoya (2018). *El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales: los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios.* <http://hdl.handle.net/20.500.12833/2010>

# La importancia de la formación en ética e integridad para líderes públicos en Iberoamérica

*Juan Marcelo Calabria*

## Introducción

Desde los procesos de reforma del Estado y la administración pública, con especial atención en los temas de inteligencia artificial, innovación y acercamiento al ciudadano; y en el marco de la aplicación de la nueva filosofía del gobierno abierto desde la perspectiva de la transparencia, la participación ciudadana, la comunicación y las redes sociales en la gestión pública, se ha planteado la cuestión del Estado abierto como un área temática integradora. En ella, se hace referencia al fortalecimiento de una cultura de transparencia, ética, integridad, transformación y confianza: la importancia de contar con iniciativas de gobierno abierto a nivel de entidades gubernamentales, en que se aborda el Estado abierto como modelo de gestión, que se encuentra en permanente construcción y donde los programas de formación tienen un rol

central para su fortalecimiento y consolidación en los Estados de Iberoamérica.

Estudiado durante casi un siglo en el mundo, especialmente por sus componentes emocionales, a veces casi místicos, el liderazgo es una fuerza arrolladora el que puede convertir a sus portadores en agentes transformadores de la realidad cotidiana, llegando a consolidar enormes cambios, sobre todo al considerar el impacto colectivo que sus decisiones y acciones pueden tener. Muchos son los ejemplos que se pueden citar a lo largo de la historia de la humanidad, de personas y sobre todo equipos dispuestos a liderar situaciones complejas, que han transformado sus comunidades e incluso cambiado el rumbo de su localidad, país o región.

En los últimos años se ha logrado entender mucho mejor el fenómeno y disciplina del liderazgo, y, especialmente, la posibilidad de que todos los sujetos puedan desarrollarlo a partir de sus talentos naturales, pero, sobre todo, con base a la incorporación de habilidades y competencias para ello. La vieja discusión en torno a si el “líder nace o se hace”, ha quedado superada y hoy se habla de la democratización del liderazgo e incluso su ejercicio conjunto o en equipo a partir del liderazgo colaborativo, y no ya de una condición limitada a pocas personas con dones sobrenaturales o místicos, como se planteaba en liderazgo carismático o de los dones.

## **I. Discusión teórica**

Actualmente, la filosofía política y administrativa de gestión del Estado desde un enfoque de apertura, plantea el concepto de Estado abierto como uno mucho más amplio para encuadrar a todos los poderes y dimensiones del Estado, que prioriza sus ejes centrales –la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad y ética pública– como cuestiones medulares del accionar del servicio civil y las decisiones y actos de gobierno. Sin

embargo, se necesita enraizar este concepto de manera concreta en la cultura de las organizaciones públicas y sobre todo de sus protagonistas: los equipos de trabajo de todos los niveles del Estado y que denominamos comúnmente servicio civil.

Para ello, en primer lugar, es necesario poner en valor el rol de los servidores públicos<sup>6</sup> en su conjunto, principales agentes de cambio y protagonistas de las transformaciones dentro del Estado. Así, tal como se afirma en la Carta Iberoamericana de la Función Pública:

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia (CLAD, 2003, p. 3).

Si bien para la época de elaboración y firma de dicho documento, aún el concepto de gobierno/Estado abierto (GA/EA) no se encontraba en auge ni desarrollo, tiempo después la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, en su capítulo tercero estableció como uno de los principios rectores el siguiente:

Principio de ética pública e integridad: entendido como la observancia de valores y el deber de los servidores públicos de actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviendo la misión de

---

<sup>6</sup> En el presente trabajo utilizaremos el término *servidores públicos* de manera integral incluyendo las y los agentes públicos de los niveles superiores e inferiores de la escala jerárquica de las organizaciones públicas.

servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la corresponsabilidad social, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos, así como la primacía del interés general sobre el particular. (CIGA, CLAD, 2016, p. 9)

Lo que, al entender del autor, complementó y dio forma más sofisticada al “perfil de funcionario/servidor público” que debe caracterizar a los agentes de la administración pública hoy en día.

## **II. El Estado abierto en la agenda de formación del servicio público**

El nuevo modelo de interacción entre Estado y sociedad que desde hace unos años se ha instalado bajo la denominación de gobierno abierto anclado a la premisa de poner al ciudadano no solo como centro de las decisiones gubernamentales, sino además, como un actor decisor y protagónico en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas, responde a la necesidad de encontrar definitivamente el camino correcto hacia la búsqueda del bien común y la preeminencia del interés general en los actos de gobierno. Sin duda el objetivo central y la razón de existir del Estado y su correlato en la gestión pública. Así, el gobierno abierto (GA)<sup>7</sup> se entendería como:

---

<sup>7</sup> En virtud de lo difundido de sus siglas, a los fines prácticos de comprensión y síntesis del presente trabajo utilizaremos indistintamente la sigla GA para referirnos a gobierno abierto y EA para hacer lo propio con Estado abierto, término relativamente nuevo acuñado por el Dr. Oscar Oszlak.

Aquel (gobierno) que se abre a un proceso interactivo con los ciudadanos a través de una relación de doble vía en la que éstos pueden expresar sus opiniones sobre políticas o proyectos gubernamentales, coparticipar en la producción de bienes o servicios públicos o intervenir activamente en el seguimiento, control y evaluación de la gestión estatal. (Oszlak, 2013, p. 36).

Este concepto, se centra en los pilares ya conocidos de: transparencia, colaboración y participación que fueron definidos en el memorando del presidente Barak Obama al asumir su primer gobierno y que definitivamente llegaron para transformar el modo de gestionar lo público.

En el mismo sentido, también resulta válido asegurar que el modelo de gobierno abierto (GA) pretende perfeccionar las democracias electorales a partir de la implementación de instrumentos de participación y colaboración ciudadana, en modelos de gestión reticentes a implementarlos. Por ello el GA, en un sentido más amplio, se puede definir como un modo de gobernar y gestionar lo público para dar contenido a democracias que se mantienen acotadas a lo electoral. Pasar de una democracia electoral a una democracia colaborativa, requiere entonces de la implementación de un GA (Valenzuela, 2013).

Tal como reconocen diversos autores, incluido el propio Oszlak, la definición de gobierno abierto pareciera haber quedado reducida únicamente a uno de los poderes del Estado: el Poder Ejecutivo, por lo que en un paso más amplio de desarrollo y a fin de poder integrar a los demás actores de la vida política y social conviene reformularlo al concepto de Estado abierto:

Permitiendo aludir a un fenómeno común la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de

justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales, de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en la elaboración de políticas, la rendición de cuentas y, en general, el control ciudadano de la gestión pública. (Oszlak, 2016, p. 23)

Siguiendo tal caracterización, mucho más amplia de esta nueva filosofía que pareciera regir desde hace unos años en relación al accionar y desarrollo de la administración pública, es pertinente identificar que ya no solo son las reparticiones centrales de los tres poderes del Estado las que deben involucrarse en las prácticas de un Estado abierto, sino que además, todas aquellas instituciones gubernamentales/estatales o bien para estatales<sup>8</sup> que reciben y gestionan fondos públicos fundamentalmente o que su fines y objetivos están íntimamente relacionadas a la gestión y provisión de servicios públicos, misiones compartidas con el Estado.

Es precisamente en esta ampliación conceptual a este nuevo paradigma de la gestión pública, donde puede ubicarse a las universidades públicas y la academia<sup>9</sup> cuya materia central y fin último es la educación y la formación superior. No obstante, en tanto que utilizan fondos públicos originarios de los recursos públicos del Estado, son instituciones de gestión estatal y por consiguiente, quedarían sujetas a este nuevo enfoque político administrativo. En Argentina la diferencia entre las universidades públicas o privadas está precisamente determinada, fundamentalmente, por el origen de su

---

<sup>8</sup> Las denominadas tradicionalmente ONG: organizaciones no gubernamentales u OSC: organizaciones de la sociedad civil

<sup>9</sup> En Argentina el término utilizado para designar a las casas de estudios superiores de formación de grado y postgrado es “Universidad”, pero también utilizaremos de manera indistinta del de Academia en virtud de ser la terminología utilizada en muchos países de América Latina.

financiamiento, ya sea a partir de los fondos públicos en el caso de las primeras o bien del financiamiento dado por el pago de un canon, matrícula o cuota, más los aportes de empresas o fundaciones que reciben las universidades privadas.

En efecto, resulta oportuno recordar la apreciación de Calabria (2013) que para poder obtener el máximo potencial de los recursos humanos (el principal recurso con que cuenta cualquier organización hoy en día) especialmente en las instituciones públicas, cuyos bienes y servicios contribuyen al bienestar general de la ciudadanía y que son provistos por los servidores públicos como sus principales actores y protagonistas. Así, cobra vital importancia el desarrollo de programas de capacitación, formación y motivación que promuevan el involucramiento de los equipos de trabajo en todas las áreas, para alcanzar los objetivos propuestos, en definitiva, para cumplir con éxito la misión de la organización y liderar a todos sus miembros hacia la visión que la misma desea alcanzar.

De este modo, para el desarrollo del presente trabajo se ha planteado la siguiente tesis: este nuevo modelo de administración pública tiene una gran debilidad relacionada con la formación, pese a la amplia difusión y explosión que esta nueva filosofía político-administrativa ha tenido en los últimos años y la transformación que está provocando en la manera de gestionar y administrar el Estado. La incipiente y aún poca adhesión de los servidores públicos de base y agentes públicos de todos los poderes y estamentos del Estado a este nuevo paradigma emergente, producto tanto de la falta de programas generalizados de formación, capacitación y actualización, tanto en la educación formal (universidad o academia), como de una incipiente inclusión en los organismos estatales de cursos, jornadas, seminarios y programas específicos de formación dentro de los propios organismos públicos para su personal sobre GA/EA;

fundamentalmente desde una mirada integral y holística traen consigo repercusiones negativas en cuanto a la implementación de estos modelos.

Así, para las organizaciones públicas no exentas de esta dinámica, el Estado abierto, representa un paradigma de análisis y enfoque conceptual que permite potencializar este perfil de servidor público que se menciona en la introducción y al que el autor se adhiere plenamente. Por tanto, siguiendo a uno de los autores y analistas actuales más destacados en esta temática, es necesario resaltar que:

El sorprendente posicionamiento del concepto de gobierno abierto en los últimos años se destaca como uno de los fenómenos más disruptivos, controvertidos y apasionantes en el actual debate sobre la práctica política, la gestión pública y el fortalecimiento democrático (Ramírez y Alujas, 2012, p. 45).

Desde esta perspectiva, se puede aseverar que una de las condiciones centrales para que el GA/EA pueda ser una realidad cada vez más plausible y cotidiana en nuestros países es la necesidad de contar con una ciudadanía formada y preocupada en estos temas. El Estado abierto encuentra su campo de siembra ideal en una ciudadanía demandante y requirente, pero no es menos cierto que, para que este paradigma pueda estirar sus piernas y desarrollarse a plenitud, también necesita funcionarios y/o servidores públicos convencidos e imbuidos de sus pilares y sobre todo, que estén dispuestos a poner en práctica día a día sus principios.

La educación, como disciplina transformadora de la realidad posee una alta capacidad de lograr cambios generacionales. Es así como, la educación se ha consolidado como una herramienta indispensable para afrontar muchos otros desafíos de la vida pública y en sociedad. Es la única vía capaz de establecer cambios culturales y conductuales perdurables en el

tiempo, y por ello, será también el único camino para que los ciudadanos puedan identificar en el paradigma del Estado abierto un nuevo modelo relacional Estado - ciudadano que permita mejorar la vida de estos últimos.

No obstante, aquello no será posible sin el concurso de las instituciones educativas formales de todos los niveles y donde, por la complejidad del tema, juegan un rol fundamental las universidades, que deberán no sólo incluir al Estado abierto como elemento integrador del diseño curricular, sino también como un reto de extensión y transferencia a través de la investigación, como ya ocurre. La alianza y trabajo en conjunto con los organismos públicos y debe consolidarse como un aporte concreto desde los claustros académicos a la sociedad en sus ámbitos geográficos y/o territoriales de influencia. Sin este involucramiento, sería muy difícil de lograr este cambio trascendental en la ciudadanía para que pueda apropiarse de este nuevo modelo. En este sentido, Ester Kaufman sostiene que:

El escaso impacto que tienen estos temas y los cambios culturales que deben generarse en la sociedad y en las instituciones para avanzar en desarrollos conducentes, hace necesario diseñar estrategias de sensibilización y formación en todas las etapas educativas. De otro modo resultarán muy difíciles de modificar los patrones culturales que dan molde a las prácticas tradicionales que se pretenden modificar. No hay manera de avanzar en ese sentido sin el involucramiento de todo el ámbito de la educación en general y de los sectores académicos en particular (Kaufman, 2018, p. 18).

Los desafíos que presenta el mundo actual, en la cuarta revolución industrial y en la era exponencial, en especial para las organizaciones públicas, exhibe un devenir complejo que requiere (ya en la actualidad, y con mayor

intensidad en los años venideros) un equipo de servidores públicos con alta capacidad de adaptabilidad que les permitan estar a la altura de los requerimientos de las transformaciones necesarias tanto hacia dentro de las organizaciones públicas, pero sobre todo en su relación con los usuarios, los clientes y/o la ciudadanía en general.

En efecto, la cuarta revolución industrial, tal como han definido diversos economistas a esta etapa del devenir del mundo, en que como se menciona en los párrafos precedentes, el desarrollo y convergencia de las tecnologías digitales, físicas e incluso biológicas, están modificando la vida con un nivel de complejidad y dinamismo muy diferente a lo que el ser humano ha experimentado hasta ahora, tal como lo ha anticipado el economista alemán Klaus Schwab en su libro “La Cuarta Revolución Industrial” (Schwab, 2016, p. 05).

Ante la definición de la cuarta revolución industrial del autor citado, ligada a la era exponencial y la economía del conocimiento, permite asegurar de manera concluyente que:

Las tecnologías de la era exponencial –TIC, *big data*, inteligencia artificial, robótica o criptomonedas– están transformando irreversiblemente la vida social, las formas de comunicación e interacción entre seres humanos y las de estos con los objetos de los que se valen para su existencia cotidiana. Según los futurólogos, este proceso acelerado de innovación pronto irrumpirá en nuestras vidas y, para bien o para mal, las afectará definitivamente. (Oszlak, 2020, p. 88).

Esta realidad que se ha descrito brevemente, permite ahondar en el debate, ante el cual, se debe asegurar que todas las organizaciones, y especialmente las instituciones públicas estatales, realicen un cambio simétrico

en sus estructuras, reglamentos, estatutos, gestión de recursos humanos y de la información, entre otros, para adaptarse a la nueva realidad que impone esta cuarta revolución industrial, acelerada e impactada de lleno en sus procesos y efectos por la gran crisis mundial de la pandemia por el COVID-19. En tal contexto, el modelo de gestión y filosofía político-administrativa del Estado abierto plantea un marco de múltiples beneficios para lograr la necesaria y urgente empatía y conexión entre Estado y ciudadanía.

Para concluir este punto, se puede asegurar que este camino de doble vía para que el Estado abierto pueda desarrollarse plenamente necesita de un ciudadano informado, con posibilidades de una genuina participación en “actividades de control social de las instituciones públicas con miras a materializar su incidencia en la toma de decisiones y en la provisión de bienes y servicios públicos” (CIGA, 2016, p. 6); y por tanto en la cocreación de las políticas públicas. Al tiempo, la otra cara de la moneda es un servidor público educado, preparado y capacitado, y por sobre todas las cosas, convencido de que esta nueva forma de gestionar y/o administrar el Estado es el verdadero *leitmotiv* de su misión laboral y profesional dentro de la administración pública, cualquiera sea la rama, poder y/o nivel del Estado al que pertenezca.

### **III. La implementación de códigos éticos y programas de sensibilización y formación en integridad pública como herramientas de legitimación de la acción pública.**

A estos enormes desafíos que se presentan en el mundo actual, y que tienen a las administraciones públicas como actores ineludibles de las grandes reformas y transformaciones que las sociedades de toda nuestra región demandan, se suma el enorme condicionante de la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones que deben representarlos. Condicionante

que tiene su agravante en un flagelo que desde hace décadas acosa a nuestros Estados, y que es nada menos, ni nada más, que la corrupción: considerada por muchos autores como una de las aflicciones que más condicionan el accionar de la gestión pública y sus consecuencias.

La situación de desconfianza en América hacia el sistema democrático se acentúa año a año. Según los datos aportados por el último Barómetro de Las Américas<sup>10</sup> un 25% de la ciudadanía en América no está de acuerdo con que la democracia sea mejor que cualquier otra forma de gobierno, y en un análisis un poco más detallado, en el mismo informe se señala que la cifra de desacuerdo se reduce en el Norte del continente americano, y en algunos países más como el caso de Uruguay, Chile o Costa Rica; al tiempo que crece considerablemente y alcanza cifras mucho mayores de desacuerdo en Haití, Honduras y Paraguay. Si bien al profundizar en el estudio de LAPOP la mayoría de la ciudadanía sigue respaldando la democracia, y sin duda esto resulta ser un dato alentador, también es cierto que el desencanto aumenta en todos los países en los que se puede comparar con periodos de tiempo anteriores.

Sin duda reconstruir la confianza de la ciudadanía es el gran desafío del quehacer político, primero, y de la gestión pública luego. Esto, fundamentalmente se produce a partir de la prestación efectiva de servicios para satisfacer las demandas sociales, siempre complejas y crecientes. En el mismo sentido y explorando a detalle el análisis que da marco para el presente argumento, en concordancia con lo expuesto en el preámbulo de la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública se puede sostener que:

---

<sup>10</sup> Estudio realizado cada dos años por el Latin American Public Opinion Project (Lapop) de la Universidad de Vanderbilt (2021).

La preocupación por la corrupción y sus dañinos efectos para el desarrollo y la convivencia se ha expandido por todo el mundo. Numerosos documentos internacionales y rigurosos estudios académicos la consideran como la más dañina enfermedad política de nuestra era. Para muchos países pobres y con gobiernos frágiles se ha convertido en fuente constante de tensiones y una barrera permanente para lograr el desarrollo de su economía y el bienestar de su población; pero incluso en países desarrollados también está generando olas de indignación, desestabilizando gobiernos y entorpeciendo el crecimiento económico. Existe una cierta sensación de fracaso generalizado en el combate de este gravísimo problema social. Todo este encadenamiento de escándalos ha provocado que los niveles de desafección política se eleven y la deslegitimación de la acción pública se dispare. No obstante, ello, un riguroso análisis comparativo global nos permite encontrar algunos ejemplos de países que han sabido implementar estrategias eficaces para detener y reducir fuertemente la enfermedad y sus efectos. (CIEIFP y CLAD, 2018, p. 180).

El escrutinio de la ciudadanía sobre las decisiones y actos de gobiernos, tanto de los funcionarios como de todo el *staff* de los servidores públicos, como uno de los ejes centrales del EA/GA (la rendición de cuentas) toma cada vez más fuerza, en tanto que las nuevas herramientas e instrumentos tecnológicos, extienden cada vez más las posibilidades de participación ciudadana y acercan el ojo del control social a la famosa caja negra del Estado<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> En referencia a la ya tradicional analogía del funcionamiento del Estado con un sistema ignorando en todo su interior y no observable para los agentes externos o no involucrados en sus mecanismos y procedimientos.

Además, este escrutinio ciudadano toma relevancia hacia la conducta de los servidores públicos e incluso se extiende a su modo de vida y al de su familia directa. Lo que no es menor, ya que el servidor público debe seguir una modelo de conducta integro, no sólo en su ámbito laboral sino también en su vida cotidiana. Por otro lado, en íntima relación con el desempeño y conducta de los servidores públicos, se encuentra la provisión de bienes y servicios, en todos los órdenes, que debe asegurar el Estado.

Desde los fundamentales como son los servicios de justicia, seguridad jurídica y física, educación y salud, por mencionar los que tradicionalmente se han esgrimido, como en aquellos servicios esenciales que justifican la existencia de la “burocracia estatal”. En contraste, esta “burocracia estatal” se encuentra en crisis, y si bien es un fenómeno con muchas causas, no es menos cierto que son los Estados los responsables finales de buscar soluciones, y retomar la senda de su objetivo final, nada menos ni nada más que asegurar la mejor calidad de vida para sus habitantes.

Innumerables recomendaciones de organismos multilaterales advierten sobre el agotamiento de la ciudadanía ante los reiterados reclamos sociales de más y mejores servicios por partes de los Estados. Este agotamiento, en muchos casos se ha convertido en indignación y en marcada desconfianza hacia la gestión pública. Muchos de esos reclamos sociales son canalizados a través de organizaciones sociales, terminando algunos de ellos con movilizaciones y, en algunos casos, con desmanes en las calles, sobre todo de las grandes ciudades, como se ha visto en los últimos años en diferentes países de Latinoamérica.

Llegados a este punto y antes de avanzar en las propuestas concretas de modelos de formación en programas que promuevan y ayuden a poner en funcionamiento y establecer mecanismos que se consideren precisos para la promoción de la integridad en todos los pilares político-institucionales

y sociales del Estado, resulta oportuno realizar una aproximación a: ¿qué es la integridad pública? Para ello, siguiendo los conceptos vertidos por la recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, misma que se “refiere a la alineación consistente con el cumplimiento de los valores, principios y normas éticas compartidas, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos por encima de los intereses privados, en el sector público” (OCDE, 2017, p. 41).

En el mismo sentido, y siguiendo la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública, ya citada, se puede entender a la integridad en los servidores públicos como una actuación continuamente coherente con los valores y principios relevantes de la ética del servicio público. Desde este punto de vista, se constituye como la cara contrapuesta de la corrupción, o de las conductas corruptas hacia el interior de las organizaciones públicas; considerando que para que exista un acto de corrupción relacionado a la gestión pública debe haber un actor o participante corrupto y un actor o participante corruptor.

A partir de todo lo expuesto, y desde la experiencia de varios años del autor a cargo de cursos de formación para mandos medios y altos de la dirección pública en los organismos del Estado, en todos sus niveles y dimensiones, es fundamental sensibilizar, sobre la importancia de la conducta ética en el servicio público como parte de la cultura organizacional de las administraciones públicas.

Para lograr así la necesaria y pretendida legitimación de la acción pública a la que se hace referencia, y a partir de ella reforzar la confianza de la ciudadanía y la sociedad en las instituciones públicas. Esto sólo será posible con servidores públicos convencidos de estas ideas fuerzas y dispuestos a capacitarse y perfeccionarse mediante múltiples programas de formación, ya sea en la modalidad de cursos, seminarios, jornadas de trabajo,

talleres, breves intervenciones de modificación de la conducta, etc., tendientes a fortalecer y desarrollar la integridad en la gestión pública.

#### **IV. Modelo propuesto del curso de integridad en la gestión pública para mandos medios y altos de las organizaciones estatales**

A continuación, se presenta uno de los modelos de los programas de desarrollo de capacidades estatales implementados a partir de los cursos que desde la Universidad Nacional de Cuyo, se ofrecen de forma conjunta con el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), y en este caso concreto el modelo del Curso de Integridad en la gestión pública.

##### *Descripción resumida del programa de formación*

Los actos de gobiernos, y las decisiones de gestión que realizan y toman los administradores públicos, son un lugar recurrente del escrutinio y atención pública, en especial en Latinoamérica. El difícil proceso de consolidación de la democracia en las jóvenes repúblicas de América aún no ha concluido. Por el contrario, parece que el sistema debe rendir examen todos los días: años de oscurantismo y sistemas burocráticos cerrados y alejados de la comunidad, con ciudadanos agobiados por un Estado que decide sobre sus vidas pero que en general les da poca participación; con permanentes casos de corrupción y cohecho en casi todos los países de la región ponen en el centro de la discusión de la opinión pública todo el tiempo a estas cuestionadas democracias (Calabria, 2015).

Bajo esta lógica, la revisión de los modelos de gestión pública consiste en un análisis profundo que nos permita recordar que el Estado, primero, y el gobierno luego, es el ente ejecutor de las políticas públicas que deben perseguir la satisfacción de las necesidades sociales y resolver los problemas

públicos (Graglia, 2004). Y, todas sus extensiones, es decir todas las reparticiones, instituciones y organismos públicos que lo integran, deben poner toda su atención en las demandas de los beneficiarios de dichas políticas públicas: los ciudadanos.

Por tal motivo, en el ámbito de cualquiera de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) resulta imperioso el compromiso con el acceso a la información pública y la comunicación de los actos de gobierno a partir de las herramientas que debe brindar el gobierno electrónico. La filosofía que propone el gobierno abierto, como prácticas usuales y cotidianas en todos los niveles de la gestión pública con una fuerte impronta participativa, pero fundamentalmente basada en la ética pública deben ser la guía indubitable de cumplimiento obligatorio de los actos de gobierno por parte de aquellos que los deciden y ejecutan: los que se han identificado como servidores públicos y destinatarios del presente programa.

#### *Objetivo general del programa*

Contribuir al cambio cultural organizacional, brindando herramientas teóricas y prácticas en materia de ética pública, transparencia y lucha contra la corrupción, contribuyendo a la instalación de sistemas éticos y de transparencia en sus respectivos ámbitos de gestión, en tanto se desempeñen como responsables de áreas, que requieren conocer otros enfoques teóricos y experiencias concretas de gestión de sistemas de transparencia y ética pública aplicada.

### *Objetivos específicos*

- Indagar sobre los paradigmas desde los que se plantea la ética pública como una condición indiscutible para el ejercicio de la gestión.
- Identificar mecanismos institucionales y/o gubernamentales que deban crearse y promoverse para institucionalizar la ética pública y la correspondiente lucha contra la corrupción.
- Construir mecanismos para instrumentar la transparencia y el acceso a la información en el ámbito de la gestión pública como una práctica sostenible de los actos de gobierno.
- Definir e identificar el papel de las organizaciones sociales y de los propios servidores públicos ante la falta de ética pública y hechos de corrupción en la administración pública.
- Promover el espíritu crítico y la transformación de los espacios de gestión en las administraciones públicas.

### *Destinatarios*

Funcionarios y servidores públicos de las áreas económicas, financieras y de compras de la Universidad Nacional de Cuyo, y de otras organizaciones gubernamentales dependientes del Estado nacional.

### *Modalidad*

La modalidad de cursos virtuales auto gestionados, como el que se presenta a continuación, están diseñados especialmente para ser administrados y desarrollados en los tiempos de los participantes, con el fin de que cada uno pueda gestionar el aprendizaje, por sí mismo a partir de los videos de clases asincrónicas, guías y controles de lectura y resolución de ejercicios de autoevaluación.

### *Sede y/o plataforma educativa de cursada*

- Campus virtual Universidad Nacional de Cuyo

### *Cantidad de horas cátedra de cursada por modalidad*

- Horas de capacitación virtuales: sincrónicas (30) y asincrónicas (15)
- Horas Totales: 45

### *Cronograma básico de actividades*

- Cuatro (4) encuentros virtuales sincrónicos con la presencia de docentes y participantes, por plataforma a definir
- Clases asincrónicas a través de videos preparados para ser visualizados y trabajados por participantes en los horarios que tengan disponibilidad.
- Análisis de casos y controles de lectura para el afianzamiento de los ejes teóricos.
- Resolución de cuestionarios y ejercicios de autocontrol y evaluación automática a modo de metacognición para identificar el nivel de avance en cada módulo.

### *Clases*

- Clases guiadas a partir de lecturas propuestas por docentes/tutores.
- Desarrollo de casos de análisis a propuestas de los docentes/tutores.
- Foros de discusión y participación con la intervención de cada miembro.

- Control de lecturas de artículos y *papers* relacionados a cada eje temático.

### *Criterios de evaluación*

En las evaluaciones, participación e intervenciones en foros y actividades prácticas sugeridas, los criterios a ser tenidos en cuenta en este formato de programa taller son: la coherencia, la precisión en el uso del lenguaje específico del curso, la consistencia en el tratamiento del tema y la organización lógica de los contenidos desarrollados.

### *Instrumentos de evaluación*

- Trabajos prácticos en equipo de trabajo a partir de consignas de análisis y evaluación de casos.
- Seguimiento de las actividades de participación y foros de discusión.
- Examen final: consistirá en un trabajo integrador de producción escrita final sobre uno de los temas desarrollados y su aplicación a la gestión.

### *Sistema de evaluación y condiciones de evaluación*

Se aplicará un sistema por evaluación continua de complejidad creciente:

- Para la aprobación del curso se requerirá la presentación y aprobación del 75% de los trabajos prácticos (4).
- Alcanzar un 60% de las actividades participativas y de discusión en los Foros.
- Aprobar el trabajo final integrador del curso.

## *Ejes temáticos y contenidos mínimos del programa*

- Eje temático I: la moral y la ética como paradigmas del comportamiento. La ética en la concepción clásica. El Estado y la sociedad. Enfoques y paradigmas en ética pública: conceptos centrales, caracterización y elementos. Responsabilidad del Estado y del funcionario público. La ética en los actos de gobierno, y ejercicio de la gestión pública.
- Eje temático II: relación entre ética y transparencia. Análisis de las normas de transparencia y acceso a la información pública. Qué es la corrupción: concepto. Tipos: corrupción privada y corrupción pública. La "pequeña corrupción". Los distintos actores involucrados: sector privado, público y sociedad civil. Rendición de cuentas y responsabilidad. *Accountability* como responsabilización. Organismos públicos de control. Funciones y características. Problemas del control en Argentina.
- Eje temático III: mecanismos de promoción de la transparencia y prevención de la corrupción. Compras abiertas y contrataciones transparentes. Audiencias públicas. Discusiones participadas. Declaraciones Juradas. Gestión de intereses en el Estado.
- Eje IV: la integridad como acción preventiva. Medidas preventivas. Libre acceso a la información. Sistemas de información pública. Los datos y la información en el procedimiento administrativo. Gestión de datos y gestión de la información. Transparencia institucional: la transparencia política, legislativa y judicial, como herramienta efectiva para promover comportamientos éticos de los servidores públicos.

El modelo propuesto del “Curso de Integridad en la gestión pública para mandos medios y altos de las organizaciones estatales”, desarrollado con sus elementos mínimos en el acápite del marco teórico, tiene por objeto

plasmar a través del documento transcrito de ficha técnica del programa de formación, precisamente un modelo de ejemplo con los contenidos propuestos para ser tomado e implementado por organizaciones estatales de cualquier poder y nivel del Estado. Pudiendo ser adecuado y ampliado con puntos específicos de abordaje, ejes temáticos acordes a la realidad de cada país y/o región, o con la presentación de análisis y resolución de casos para cada sector, organismos y/o realidad, pudiendo agregarse tanto ejes temáticos de abordaje, así como también: contenidos, horas cátedras, herramientas e instrumentos a la modalidad del mismo, entre otros.

Finalmente, es oportuno destacar que resulta imperioso desarrollar competencias analíticas y de innovación, y contextualizar experiencias que permitan mejorar el desempeño profesional hacia un ejercicio de la función pública desde la transparencia, la ética y la integridad como competencias y/o valores centrales del personal de los organismos estatales en el ejercicio de sus labores. Así como este programa tiene como objetivo formar funcionarios de alto rango y servidores públicos de mandos directivos y medios capaces de desarrollar y promover un liderazgo público responsable y comprometido con el bienestar general de la comunidad.

## **V. Conclusiones y recomendaciones**

Para concluir, es oportunos traer a modo de recuento algunas puntualizaciones e ideas desarrolladas a lo largo del presente trabajo. La consolidación de esta joven filosofía político-administrativa de gestionar el Estado, que nace bajo el paradigma del gobierno abierto, hoy Estado abierto, como concepto mucho más amplio para encuadrar a todos los poderes y dimensiones del Estado, es fundamental para sacar adelante las transformaciones necesarias a las que se ha hecho referencia.

Una de las condiciones centrales para que el GA/EA pueda ser una realidad cada vez más palpable y cotidiana en nuestros países es contar con una ciudadanía formada y preocupada en estos temas. El Estado abierto encuentra su campo de siembra ideal en una ciudadanía demandante y requirente. No obstante, para que este paradigma pueda estirar sus piernas y desarrollarse en toda su plenitud, se necesita funcionarios y/o servidores públicos convencidos e imbuidos de sus pilares y sobre todo que estén dispuestos a poner en práctica día a día sus principios.

Para lograrlo, y sobre todo, hacer de este compromiso un valor fundamental de la cultura organizacional de las instituciones públicas, en el ámbito de cualquiera de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), es necesario e incluso imperioso el compromiso con el acceso a la información pública y la comunicación de los actos de gobierno a partir de las herramientas que brinda el gobierno electrónico y la filosofía que propone el gobierno abierto, como prácticas usuales y cotidianas en todos los niveles de la gestión pública con una fuerte impronta participativa, pero fundamentalmente basada en la ética pública como guía indubitable y de cumplimiento obligatorio de los actos de gobierno por parte de aquellos que los deciden y ejecutan: los que a partir de este momento identificamos como servidores públicos y destinatarios del presente programa.

Este tipo de programas, tal como el que sencilla y escuetamente se ha descrito previamente, importan un gran aporte para las reformas del Estado y las transformaciones de la administración pública, en tanto buscan introducir modos de pensar y conductas alternativas a los problemas que se presentan en las instituciones públicas, especialmente ante escenarios complejos y cambiantes. “Los principios rectores que deben guiar la conducta de los funcionarios y agentes públicos en tanto ética e integridad en la función son esenciales, como lo hemos demostrado a lo largo del presente ensayo para lograr perfiles de liderazgos públicos efectivos”

(Calabria, 2019), siendo necesario entrenar profesionales para los desafíos que se presentan en la gestión pública contemporánea a partir de una ciudadanía presente y demandante. Son y serán estos líderes públicos los que precisamente deben asegurar la felicidad y bienestar de los ciudadanos por y para los que trabajan, considerando que son precisamente esos mismos ciudadanos los que aportan los recursos que pagan los sueldos y salarios de los funcionarios y servidores públicos en cuestión.

Finalmente, sintetizando lo expuesto y como aporte final, la formación en ética e integridad para líderes públicos en Iberoamérica es crucial para la promoción de una sociedad más justa y equitativa. Los líderes deben estar dotados de herramientas éticas y morales que les permitan tomar decisiones justas para su comunidad, y esto sólo se logra con la formación constante y el compromiso por parte de las personas que se dedican a formar líderes. Un liderazgo ético e íntegro es la base para el progreso y el bienestar de una sociedad. Es importante que todos los líderes, sin excepción, entiendan la importancia de la ética e integridad para el éxito a largo plazo de la sociedad para la que trabajan.

## Referencias

Acera, A. L. (2017). 7 Motivos para desarrollar tu Marca como Empleado Público. *Revista U-GOB. Revista U-GOB. Octubre-Noviembre.*

Calabria, J.M.. (s/f). *Liderazgo público, ética e integridad, competencias esenciales en el ejercicio de la función pública: formación mandos altos y medios del Estado Nacional y Provincial.* [https://clad.org/wp-content/uploads/2021/02/3.Competencias\\_DIGITAL\\_191110.pdf](https://clad.org/wp-content/uploads/2021/02/3.Competencias_DIGITAL_191110.pdf)

CLAD. (s/f). *Innovación en la gestión pública.*

- CLAD. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra*.
- Dunn. (2013). *Could Democracy still Govern Well*". Conferencia Magistral Presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD.
- INAP. (2008). *Sinopsis de las normas sobre ética pública en el estado nacional actualizada a septiembre 2008*".
- Martínez, A. (2013). *La Inteligencia Actitudinal e Innovación Cultural en las Organizaciones Públicas*. INAP.
- INAP Innova. (2013). *Creatividad e innovación en el puesto de trabajo en la Administración Pública*. INAP.
- Kaufman. (2015). *Lo bueno y lo malo*". En *Gobierno abierto: el valor social de la información pública*. <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210585866c035?crawler=true&mime-type=application/pdf>
- Kaufman, E. (2013). *Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe - Red GEALC - Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno N° 4. <http://icai.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/GOBIERNO%20ABIERTO/Gobierno%20Abierto%2011.pdf>
- Naser, A.y Ramirez-Alujas, A. (2014). *Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la Región. Serie Manuales*. CEPAL.
- OGP. (s/f). *Alianza para el Gobierno Abierto. Planes de Acción de Países Miembros*. [www.opengovpartnership.org/es](http://www.opengovpartnership.org/es)

- Oszlak, O. (s/f). *Enero de 2014. Número especial: las políticas públicas en la provincia de Buenos Aires.*
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública.* Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe - Red GEALC - Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno N° 5.
- Oszlak, O. (2016). *Estado Abierto, la próxima frontera.* La Nación.
- Oszlak, O. (2013). Enseñanza y pedagogía en la gestión de políticas públicas: desafíos y actualidad para un nuevo servicio público.
- Oszlak, Oscar & Kaufman, E. (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional”.
- Ramió, C. (2012). La Extraña Pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios. *Ediciones Cataratas.*
- Ramírez-Alujas, A. (2011). Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. En *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, núm. 15, diciembre, 2011, pp. 99- 125.
- Universidad Nacional de Cuyo. (2016). *Resolución No 1244-16\_R. Aprobación del Programa de Gobierno Abierto “Universidad Transparente”.*
- Unidiversidad. (s/f). *Unidiversidad.* Recuperado el 4 de mayo de 2023, de <http://www.unidiversidad.com.ar>
- Valenzuela Mendoza, R. (2014). *La implementación de un gobierno abierto. Hacia una propuesta organizacional.* Documento presentado en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Vanderbilt University, LAPOP. (2021) *Regional reports. Latin América: “Tomando el pulso a la democracia, 2021”*. LAPOP. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/regional-reports.php>

*Webinar “El rol de las universidades y el gobierno abierto” Kaufman-Zurbriggen.* (2016, Agosto 22). (S/f). Org.mx. Recuperado el 4 de mayo de 2023, de <http://www.aga.org.mx/SitePages/QueEsAGA.aspx>

(S/f). Novagob.org. Recuperado el 4 de mayo de 2023, de <http://www.ugob.novagob.org>

# Transparencia con propósito y multiactor: experiencia de cocreación de una caja de herramientas en Ecuador

*Guido Moncayo Vives*

## Introducción

Las necesidades sociales cada vez mayores y complejas, requieren de respuestas específicas y multiactoriales. La gestión pública contemporánea que se caracteriza por un manejo exitoso, es decir, un cumplimiento adecuado de los objetivos de política pública y un uso eficiente de los recursos, transversalizado por la inclusión, equidad y bienestar, es aquella que descansa en los fundamentos de la democracia liberal y la gobernanza. En este sentido, la transparencia se presenta como uno de los pilares fundamentales y siempre necesarios para lograrlo, que, además, se constituye como catalizadora de niveles de participación y colaboración ciudadana crecientes.

La transparencia, materializada en gran medida “a través del derecho humano de acceso a la información pública, es a su vez uno de los cimientos de la filosofía del gobierno abierto, que busca colocar a las personas en el centro de la gestión pública” (DPE, 2021, p. 37), desde su diseño, implementación y evaluación, pero también desde la cogestión de bienes y servicios públicos. Conscientes de encontrarnos en la revolución industrial 4.0, caracterizada principalmente por la era digital, es preciso reconocer que, en el marco de la gobernanza y del buen gobierno, se han precisado algunas estrategias de promoción e impulso de la transparencia, el acceso a la información y la integridad pública, en pro del bienestar colectivo.

En este contexto, el Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA) de Ecuador contempló un compromiso sobre el desarrollo de capacidades para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, en cuyo marco se cocreó la caja de herramientas para la promoción del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en la gestión. A partir del esfuerzo entre diferentes instituciones y actores sociales en Ecuador, cuyo fin es servir de dispositivo práctico para garantizar el ejercicio de este derecho, se pretende fortalecer la lucha contra la corrupción, mejorar la productividad e impulsar la innovación.

Este documento desarrolla, en la primera parte, un recorrido conceptual sobre el gobierno abierto, los derechos humanos, la transparencia, el acceso a la información, la integridad y las “cajas de herramientas” como estrategias catalizadoras de política pública. La segunda sección, revisa los principales elementos en la cocreación de la caja de herramientas, donde resaltan la revisión del marco normativo nacional e internacional y la participación de actores clave del sector público, las organizaciones, la sociedad civil, la academia y ciudadanía en general. En la tercera sección, se esbozará la aplicación de la caja de herramientas en algunas entidades

gubernamentales a nivel nacional y local, y qué buenas prácticas se han consolidado alrededor de este tipo de iniciativas.

La metodología utilizada en el presente trabajo de investigación es cualitativa, implementada a través de un método de revisión documental y experimental de los espacios que se generaron para el levantamiento participativo del diagnóstico de la situación de cumplimiento en Ecuador. Diagnóstico que fue realizado respecto a la normativa de transparencia y acceso a la información pública, la cocreación de la estrategia para el fortalecimiento de estos temas decantada en la caja de herramientas y, finalmente, en la aplicación de esta estrategia. Las limitaciones detectadas están vinculadas principalmente a los próximos pasos que vendrán luego del inicio de la aplicación de la herramienta, etapa hasta la que al momento se ha llegado, y cuyo desarrollo se convertirá en tema de interés para futuros ejercicios de investigación.

## **I. Revisión del marco conceptual**

En el nuevo milenio se ha logrado posicionar la idea de que la creación de valor público no puede ser responsabilidad únicamente de los actores estatales. Para lograr que esta afirmación suene coherente y plausible, tuvieron que pasar décadas de interacciones fallidas entre el Estado y los actores que hoy en día participan activamente en la gestión de lo público, como son la sociedad civil organizada, la academia, el sector privado y la ciudadanía empoderada que ha tomado la decisión de ser cogestora de su porvenir y bienestar, y actúa en lo que se conoce como espacios cívicos. Esta realidad en continuo perfeccionamiento ha encontrado asidero en el modelo de gestión pública vigente y se ha legitimado a partir de innumerables ejercicios de ensayo y error, conocidos como gobernanza.

La gobernanza es la manera de aproximarse a resolver problemas que han sido reconocidos como tales por la colectividad, como pueden ser aquellos relacionados con; seguridad pública, pobreza o contaminación, así como la manera en que se monitorea el desempeño de las corporaciones y el papel de la sociedad civil. En esa misma línea, la gobernanza es definida por Aguilar (2008) como un “gobernar nuevo, descentralizado, asociado, con la consecuencia de que gobierno y sociedad sin perder su diferencia e independencia producen asociadamente el mayor número de políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos” (Aguilar, 2008, p. 18), y a la vez es planteado como “un nuevo proceso directivo, en tanto la definición y efectución de los objetivos sociales es resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad” (Aguilar, 2010, p. 30). No obstante, el término gobernanza, según Mayntz (2006), arrancarí­a en los años noventa para tratar de definir las nuevas formas de dirección política, la transformación de las instituciones, la forma de hacer política y las regulaciones en los Estados occidentales modernos.

Con este nuevo paradigma de la gestión pública en auge, en 2011 se constituyó la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés), por iniciativa del entonces presidente estadounidense Barak Obama, quien convocó a ocho países fundadores, entre ellos México y Brasil representando a América Latina (Naser *et al.*, 2017). Esta alianza, que en la actualidad ya cuenta con 76 países y más de 80 gobiernos subnacionales sumados a iniciativa multilateral, apuesta por el fortalecimiento de la democracia, las libertades individuales y los derechos humanos.

El concepto de gobierno abierto (GA) para muchos tiene sus orígenes en la década de los setenta, por un lado, con la aprobación en 1974 de las “Leyes de Acceso a la información, con antecedentes directos en el *Freedom of Information Act* (FOIA, en español: Ley por el Derecho a la Información) de EEUU” (Corrado *et al.*, 2018, p. 182), y por otro, porque

sería hasta finales de la década que aparece por primera vez, de manera oficial, el término *open government* en los medios políticos británicos, reconociendo la necesidad de “abrir las ventanas” de lo público al escrutinio ciudadano y, con esto, que los niveles de opacidad gubernamental se reduzcan (Governa AL, 2013).

El GA se plantea como una conversación constante entre los actores estatales y la ciudadanía, para que a partir de una escucha activa, se tomen decisiones basadas en las necesidades de las personas, con un fuerte componente de colaboración entre ciudadanía y servidores públicos y con una comunicación transversal a todo el actuar público de manera abierta y transparente (Calderón y Lorenzo en Governa AL, 2013). Sin embargo, el GA también es una “doctrina (o filosofía) política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación” (Irekia en Governa AL, 2013, p. 11).

La Carta de Gobierno Abierto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, en adelante) de 2016, define al GA como un “conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación” (CLAD, 2016, p. 5), donde se le ubica al ciudadano en el corazón de la política pública, no sólo en su formulación, sino también en la implementación y evaluación, con la finalidad de “fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (CLAD, 2016, p. 5).

Con relación a sus pilares, el GA se fundamenta en la transparencia entendida como aquella demanda ciudadana que busca la supervivencia de los regímenes democráticos, su legitimidad y la confianza que el soberano ha

depositado en sus mandatarios (Moncayo, 2020). Es decir, se lo debe entender como condición necesaria para que los otros pilares fundamentales, como son la participación, la colaboración ciudadana, la innovación y la rendición de cuentas, puedan concretarse.

Si bien la transparencia y el derecho de acceder a la información pública se concebía en sus inicios como una dádiva estatal y un favor del gobierno a la ciudadanía, en la actualidad ha llegado a consolidarse como un derecho instrumental o "derecho llave" para acceder a otros derechos civiles y políticos, y a los denominados como "de segunda generación (económicos, sociales y culturales)"; pero sobre todo, como una precondition de democrática y de todo Estado de derecho, dejando de considerarse a la transparencia en función de la oferta para pasar a una nueva transparencia en función de la demanda de la ciudadanía. Dicha transparencia, debe estar acompañada de propósitos definidos en torno a sus necesidades, por lo que hoy en día ya no solo se habla de las tradicionales transparencias activa y pasiva, sino que las nuevas formas de transparencia abierta, como la transparencia focalizada o la colaborativa, se han consolidado en muchos espacios cívicos, convirtiéndose además en una forma eficiente de apalancar la integridad pública.

Naciones Unidas define a la integridad pública como una antítesis de la corrupción, entendiéndola como el "uso de poderes y recursos confiados al sector público de forma efectiva, honesta y para fines públicos" (UNODC, 2019, p. 2), partiendo de la idea correcta y moralmente adecuada de que lo público debe ser utilizado en beneficio de todas las personas. Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) considera que la integridad pública es "la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público" (OCDE, 2017, p.

3), con lo cual se pone de manifiesto que como sociedades, de manera colectiva, precisamos de un conjunto de reglas del juego que nos permitan vivir mejor.

Desafortunadamente, como colectividad estamos lejos aún de que la integridad pública sea una práctica extendida. La antítesis de la integridad pública, conocida como corrupción, sigue siendo un flagelo estructural que deteriora la confianza del ciudadano hacia el mandatario, pero también sigue minando la confianza entre ciudadanos. A lo que se le debe sumar además la merma constante de los recursos públicos, golpeando especialmente a las personas de menores ingresos y a los grupos más vulnerables (TI, 2021). La corrupción se constituye como un fenómeno complejo que “afecta a los derechos humanos en su integralidad (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales), así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de derecho y exacerba la desigualdad” (CIDH, 2018, p. 1).

De esta manera, la palabra corrupción no atañe solamente a recursos públicos desviados, sino que se trata de una afectación estructural y sistemática al ejercicio de derechos de todas las personas, restringiendo a muchos un cupo en un colegio público, el acceso a una cama en una unidad de cuidados intensivos, más kilómetros de vías en buen estado, es decir, coartando el bienestar y la calidad de vida de la población.

Con la conciencia colectiva de que los flagelos como la corrupción y la opacidad de las entidades estatales deben contrarrestarse con acceso a información pública y mayor transparencia en la gestión, y teniendo en cuenta que los mismos pilares fundamentales del GA son primero la transparencia, pero también y no menos importantes; la participación y la colaboración ciudadana. De ahí que, surge la necesidad de encontrar formas

y estrategias que conjuguen todas estas premisas. En tal contexto, la cocreación de una caja de herramientas como estrategia para el desarrollo de capacidades para el ejercicio del derecho de acceso a información pública y la transparencia en la gestión se ha presentado como una forma innovadora, colaborativa y basada en la inteligencia colectiva de aunar esfuerzos de todos los actores involucrados.

Una caja de herramientas puede ser concebida como un contenedor de instrumentos metodológicos y pedagógicos, que pretenden ser prácticos en su entendimiento y aplicación que, aunque conceptual y estratégicamente puede tener un direccionamiento implícito, ofrece a las entidades, organizaciones y personas en general, varias alternativas e insumos de trabajo sobre diversas temáticas. Se trata de una propuesta metodológica flexible y heurística, para intervenciones de fácil implementación en distintos ámbitos de la vida social, que confían en la potencialidad de los diversos actores sociales a los que van dirigidos para llevar a cabo procesos de cambio social.

Esta caja de herramientas se entiende como una estrategia colectiva para fomentar la transparencia y el acceso a la información pública, se constituye en el objeto de análisis en la presente ponencia, buscando poner de relieve la convicción de que cocrear políticas públicas a partir de objetivos comunes, esfuerzos mancomunados e inteligencia colectiva, es posible.

## **II. Cocreación de una caja de herramientas para fortalecer el acceso a la información y la transparencia**

La cocreación de esta caja de herramientas surge de uno de los diez compromisos que componen el Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA) en Ecuador. El país es el último de la región que ha ingresado a la *Open Government Partnership* (OGP, por sus siglas en inglés), cuya

entrada se materializó en 2018. A partir de ello, el país comenzó a construir de manera participativa su primer PAGA, que inicialmente se pensó ejecutar entre 2019 y 2021, pero debido a la pandemia del COVID-19 se amplió hasta finales de 2022.

En este PAGA, la Defensoría del Pueblo de Ecuador, como órgano garante en el país de la promoción y protección del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en la gestión, asumió la responsabilidad de llevar a cabo el compromiso número seis, denominado: “Desarrollo de capacidades para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública”. Este compromiso se compone de cuatro hitos o entregables: primero un diagnóstico de la aplicación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) en el país, vigente desde 2004<sup>12</sup>, en segundo lugar, la creación de una estrategia para fortalecer el cumplimiento de esta ley, en tercer lugar, el inicio de la implementación de esta estrategia y, finalmente, un cuarto hito que busca la evaluación participativa de los avances de la implementación de la estrategia en mención.

La caja de herramientas es entonces el resultado de los dos primeros hitos. El tercer hito, dando continuidad a la implementación de la caja de herramientas, consiste en un plan de pilotaje en tres entidades públicas, dos subnacionales (municipales) y una de índole nacional. La formulación y la puesta en práctica de estos tres hitos, que giran alrededor de la caja de herramientas, serán precisamente el objeto de análisis en este documento, que de ninguna manera busca postularse como una fórmula de éxito para el fomento de la transparencia y el acceso a la información pública a nivel

---

<sup>12</sup> Este trabajo se elaboró en 2022, durante la vigencia de la anterior Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP 2004). En ese sentido, es importante mencionar que, a partir del 7 de febrero de 2023, Ecuador cuenta con una LOTAIP 2.0.

global, sino más bien, constituirse en una propuesta innovadora, disruptiva, transversalizada permanentemente por la heurística y cimentada en la filosofía del gobierno/Estado abierto (DPE, 2022).

### **III. Diagnóstico de la situación actual del acceso a la información y la transparencia**

#### *3.1. Metodología aplicada*

El primer paso en la consecución del compromiso fue generar un diagnóstico participativo con enfoque territorial sobre la aplicabilidad de la normativa en materia de acceso a la información pública y la transparencia en el país. Aquello, con miras a determinar los instrumentos y herramientas existentes en la Defensoría del Pueblo del Ecuador y demás actores estatales y no estatales (sociedad civil, academia y ciudadanía en general), para la promoción y difusión del derecho al acceso a la información y transparencia (DPE, 2021). La realización de este diagnóstico contempló una metodología con tres etapas que se detallan a continuación.

La primera etapa consistió en un mapeo normativo/documental con dos acciones: por un lado, una revisión documental de toda la normativa relacionada con la transparencia y acceso a la información pública desde la vigencia de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), así como la identificación de estándares nacionales e internacionales al respecto; y, por otro lado, la detección de instrumentos a nivel nacional y prácticas internacionales, a partir de la realización de un estado del arte referente a prácticas relativas a la lucha anticorrupción, el fomento de la transparencia, el desarrollo de un gobierno abierto, acciones de la sociedad civil, organizaciones sociales y ciudadanía para construir una democracia participativa y deliberativa, procesos de incidencia en relación con prácticas éticas de gobernabilidad y de procesos de acceso a

información pública. Así como de difusión de esta información con fines de servicio público (DPE, 2021).

La segunda etapa consistió en la aplicación de una encuesta a una muestra de instituciones públicas, universidades, organismos no gubernamentales y organizaciones sociales, así como medios de comunicación y otros espacios de difusión de información pública que estén relacionadas en la investigación, monitoreo, control y activismo social sobre temas de corrupción, transparencia y acceso a la información pública.

Esta encuesta fue aplicada en medio de la pandemia por el COVID-19, por lo que la forma más eficiente de hacerla fue a través de un taller virtual llevado vía Zoom, donde inicialmente se realizó algunas intervenciones de personas expertas en la materia analizada, posteriormente, se pudo diligenciar el formulario. La encuesta se compuso de cuatro ejes temáticos con un total de 67 preguntas divididas de la siguiente forma: transparencia y acceso a la información pública (24), rendición de cuentas (14), lucha contra la corrupción (6), gobierno abierto/participación/cocreación de instrumentos (16), derechos humanos (2), y sobre datos personales / reserva de información (5).

Finalmente, la tercera etapa consistió en la aplicación de entrevistas estructuradas a expertos y otros informantes calificados sobre acceso a la información pública, transparencia, rendición de cuentas, integridad pública y otros aspectos relacionados al gobierno abierto. Estas entrevistas tuvieron como objetivo complementar y validar la información recabada durante las encuestas realizadas en la segunda etapa.

### *3.2. Principales hallazgos*

El diagnóstico parte de la premisa de que la transparencia, el derecho de acceso a la información y lucha contra la corrupción son pilares para la legitimidad de regímenes democráticos, por lo que, en este campo, el servicio público debe redimensionar su función de garante constitucional de la democracia. Las encuestas realizadas entre los servidores públicos de diversas instituciones mostraron datos interesantes en cuanto a sus percepciones y niveles de conocimiento sobre la normativa y políticas públicas vigentes; así como de los problemas y las posibles soluciones a éstos, en relación con el acceso a la información pública, como parte de sus actividades institucionales cotidianas.

Entre los principales hallazgos, se puede destacar que apenas un 54,5% de los encuestados conoce la existencia de instrumentos fundamentales como el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2019-2023, lo que revela una limitación significativa en los conocimientos y empoderamiento que los servidores poseen para afrontar sus funciones. Aquello, indica a su vez la necesidad de más procesos de capacitación. El Sistema de Gestión Antisoborno ISO 37001 puede ser un mecanismo complementario, pero considerando que esta certificación internacional implica costos que pueden obstaculizar su aplicación en instituciones como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) o el Ministerio de Educación, que son altamente desconcentradas.

El acceso ciudadano a la información pública es un medio efectivo para prevenir la corrupción desde la percepción de los servidores públicos consultados a partir de varias aristas. Por un lado, transparenta la gestión pública e institucional, los procesos y la información, mejora los tiempos de respuestas e información, permite a la ciudadanía estar al tanto de lo que las entidades públicas hacen y, con esto, puede ejercer sus derechos de

participación, control social y rendición de cuentas. Además, que una sociedad civil informada es capaz de promover denuncias sobre la gestión inadecuada de las instituciones públicas. Sin embargo, entre los encuestados existe poca conciencia de la relación entre las limitaciones para difundir públicamente información institucional y situaciones que implican un riesgo de cometimiento de actos de corrupción; lo cual es preocupante y demuestra que la lógica de actuación de esos funcionarios carece de una mirada autocrítica o hay una “cultura organizacional” en el sector público que ha descuidado este aspecto.

Existe cierto tipo de información que es crucial difundir públicamente para evitar actos de corrupción: adjudicación de contratos, ejecución presupuestaria y ejecución de contratos, en ese orden de importancia. El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), ente rector en el país, ya está trabajando en formatos de *open contracting* y datos abiertos, para poner a disposición de la ciudadanía información en materia de compras públicas. Adicionalmente, se ha evidenciado la percepción de que los medios de comunicación han publicado información relacionada con supuestos o efectivos actos de corrupción a nivel de la institución o a alguna de sus autoridades, directivos o funcionarios, actuales o pasados, como un mecanismo de presión para visibilizar la problemática de la corrupción. No obstante, solo poco más de la mitad de los servidores públicos percibe que hay publicidad mediática de actos de corrupción, supuestos o reales. Los medios de comunicación deben ser considerados como actores estratégicos, al difundir permanentemente información relacionada con la corrupción, así como comunicando positivamente aquellas acciones encaminadas a luchar contra ésta, tanto desde la sociedad civil como por iniciativa del mismo Estado.

Se ha observado una débil percepción sobre la relación entre el derecho de acceso a la información pública y el ejercicio de los demás derechos,

con la sola excepción quizá del derecho a la participación ciudadana y control social. Lo que conlleva la construcción de contenidos y metodologías de sensibilización sobre este tema, así como diseñar y aplicar campañas de sensibilización y promoción del derecho al acceso a la información pública, como un derecho instrumental o llave para acceder a otros derechos (DPE, 2021).

La mayoría de los servidores públicos encuestados conoce sobre lo que es el gobierno abierto (GA) y sus principios, quienes además son conscientes de que la falta de transparencia y la inexistencia de GA afecta el trabajo institucional y la misión del Estado, sobre todo, al obstaculizar la adecuada dotación de servicios a las personas, la merma en la calidad de la obra pública, la falta de acceso a información que es importante para su accionar y la toma de decisiones, así como en la asimetría de información y oportunidades.

Se requiere una mayor profundización sobre la transparencia como un principio de la gestión y como un derecho de la ciudadanía. La excesiva mirada legalista reduce un valor democrático fundamental al cumplimiento de ciertas disposiciones legales y no reflejan en su totalidad el carácter de servicio público para la garantía del derecho a información veraz, completa y oportuna. Es pertinente diferenciar entre información que se debe por obligación difundir, y la que por su carácter confidencial (datos personales, por ejemplo) es de carácter reservado (como la relacionada a la seguridad nacional) tiene limitaciones para ser conocida por todos.

Por tal razón, se necesita de esfuerzos coordinados y concertados para fortalecer la transparencia activa y poder crear un ambiente de transparencia colectiva en que la gobernanza pueda ser vivida por la ciudadanía en tiempo real, con un efectivo acceso, incluso a ciertos espacios de toma de decisiones. Lo anterior implica también dar impulso al conocimiento y

familiarización con la nueva generación de transparencias, como la transparencia focalizada y la colaborativa, más allá y a partir de las transparencias pasiva y activa.

Se evidencia así, la necesidad de incrementar la participación de la ciudadanía trabajándose en los aspectos no sólo normativos, sino también procedimentales, tecnológicos y sobre todo comunicacionales y culturales, para que la información que se difunde públicamente genere confianza en la ciudadanía respecto a las instituciones, y estimule su participación en el control social y en la lucha contra la corrupción (DPE, 2021).

Por tal razón, es importante empezar a considerar, desde las instituciones gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y la academia, las implicaciones sociológicas y culturales que repercuten en los procesos de transparencia y acceso a la información pública; donde las autoridades, los funcionarios públicos, los líderes de opinión, los medios de comunicación, la academia y la ciudadanía en general deben aportar acciones comunes para cambiar la mentalidad frente a esta problemática para el mejoramiento de la calidad de la democracia (DPE, 2021).

Lo mismo se aplica para el control social y la rendición de cuentas, de forma que se supere la realización de eventos aislados, unidireccionales y en formatos poco amigables para la comprensión ciudadana (DPE, 2021). Para lograr estos planteamientos, se debe estimular el trabajo de una serie de instancias de la sociedad civil como; observatorios, comisiones ciudadanas y mesas de coordinación entre diversas organizaciones y académicos, movimientos sociales, gremios y otros espacios del tejido social. Lo que podría lograrse visibilizando la importancia del control social y generando una normativa que cuide el trabajo de estas instancias frente a posibles riesgos de criminalización social o de judicialización de su trabajo.

### *3.3. Creación colectiva de la caja de herramientas como estrategia*

Luego de generado el diagnóstico de la situación país respecto al cumplimiento de la normativa y de la cultura en temas de transparencia y acceso a la información pública, se cocreó la estrategia multiactor, cristalizada en la caja de herramientas, que apalanque la promoción y difusión del derecho al acceso a la información, con énfasis en los diferentes tipos de transparencias e integridad pública, de manera transversal con un enfoque territorial (DPE, 2022). El propósito de esta caja de herramientas es servir como un dispositivo práctico, cuyo uso permita apoyar a que se amplíe y profundice la materialización y la concreción del derecho ciudadano de acceso a la información pública y la transparencia en la gestión institucional (DPE, 2021).

Dentro de la caja de herramientas, es importante resaltar dos elementos. En primer lugar, la definición de las seis dimensiones acerca de las cuales se ha planteado la cocreación de esta estrategia, constituyéndose como el nexo entre los hallazgos preponderantes del diagnóstico y las propuestas generadas por los diferentes actores. Estas seis dimensiones pretenden ayudar a comprender la complejidad y multidimensionalidad del acceso a la información pública y la transparencia a partir de la convergencia entre la normativa, la política pública, el fortalecimiento institucional, la mejora procedimental, la información, la comunicación pública, el cambio socio-cultural y el aporte de las nuevas tecnologías.

El segundo elemento fundamental de la Caja de herramientas es precisamente el compendio de herramientas y sus respectivos instrumentos, que fueron el resultado de la construcción colectiva multiactoral. Este conjunto de herramientas se aglutina en cuatro ejes: 1) rectoría eficiente donde se proponen elementos para la gestión eficiente del órgano garante del derecho de acceso a la información pública y la transparencia, que en el caso

ecuatoriano es la Defensoría del Pueblo de Ecuador. 2) el kit de transparencias, haciendo especial énfasis en las transparencias de primera generación (activa y pasiva) y las denominadas de segunda generación (focalizada y colaborativa). 3) El relacionado al fortalecimiento institucional y, finalmente, 4) Aquel que trata sobre aspectos de la apertura institucional.

A continuación, se describen de manera sucinta las seis dimensiones de intervención de la Caja de herramientas:

- Dimensión normativa: se identifica como indispensable avanzar en la norma que regula la transparencia y el acceso a la información pública, principalmente en dos direcciones. La primera, la actualización a la normativa vigente, identificando sus limitaciones frente a necesidades y contexto actuales, y mejorar la aplicación de ese marco legal. Una segunda donde se identifica la necesidad de contar con más y mejor normativa paralela y complementaria, que tenga que ver con la protección de datos personales, conflictos de interés, archivo y gestión documental, contratación pública, entre otros (DPE, 2021).
- Políticas públicas /institucionales: el acceso a la información pública y la transparencia debe constituirse en un eje fundamental de la planificación, tanto en los ámbitos nacionales, sectoriales, subnacionales y en cada una de las entidades sujetas a la normativa. Esto debe complementarse con procesos de capacitación y sensibilización, tanto a servidores públicos como a la ciudadanía, de la importancia del acceso a la información pública y la transparencia en la gestión pública y en la calidad de vida (DPE, 2021).

Al mismo tiempo, a nivel institucional, se deben fortalecer las instancias encargadas de los temas de transparencia y acceso a la

información, como son los Comités de Transparencia, insistiendo en la idoneidad y capacidades institucionales necesarias para que estas iniciativas funcionen, empoderándolas en temáticas relacionadas como, por ejemplo, los datos abiertos, la integridad pública, la gestión documental y archivos, y otros elementos conceptuales indispensables.

- Dimensión técnico-procedimental: la optimización de la aplicación de medidas técnicas y el mejoramiento de procesos y procedimientos es fundamental. En este sentido, “hay que diseñar y aplicar mecanismos específicos para la identificación de información focalizada que requiere la ciudadanía, para la parametrización y apertura de datos, y para la atención automatizada a solicitudes y de redireccionamiento de ésta” (DPE, 2021, p. 15). Se debe trabajar en el cómo y qué se difunde a la ciudadanía, tendiente a la transparencia con propósito, participativa, productiva e innovadora.
- Tecnología: en la realidad actual en la que vivimos de la revolución industrial 4.0, caracterizada por la digitalización y el metaverso, es indispensable que la transparencia y el acceso a la información utilicen estos recursos. Se propone la construcción de una plataforma gubernamental que centralice la información que las entidades por ley deben publicar, en formato de datos abiertos y con una lógica de escalabilidad, que en próximas versiones pueda ser interoperable (DPE, 2021). Adicionalmente, debe tenderse a nivel general al uso de la inteligencia artificial, el *blockchain*, el *big data*, los *chatbots*, el internet de las cosas y todos aquellos instrumentos que permitan avanzar hacia un Estado inteligente, ciudadano-céntrico, amigable y transparente.
- Edu-comunicación: para que todo lo demás funcione, se requiere de una ciudadanía empoderada, que conozca sus

derechos, pero también que pueda acceder a la información pública y, en un ejercicio de corresponsabilidad y bajo la premisa de la colaboración, pueda generar aportes significativos a la cultura de la transparencia y la integridad pública. Para esto, es fundamental la cocreación entre los actores estatales y no estatales de procesos edu-comunicacionales, el impulso de las redes sociales con este fin, procesos de capacitación en diversos espacios y a diferentes públicos, y toda clase de acciones innovadoras en pro del fortalecimiento del ejercicio democrático y el bienestar colectivo.

- **Cultura ética:** esta dimensión propone cerrar el círculo virtuoso fomentado por los cinco ejes anteriores a través de diversos caminos que promuevan y estimulen una cultura de la transparencia y de conciencia cívica sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, y de los beneficios que todas las personas experimentan cuando la transparencia y la integridad pública son la regla y no la excepción en la sociedad. Para esto, se proponen campañas de sensibilización a funcionarios públicos y a la ciudadanía, así como el diseño y ejecución de políticas públicas con enfoque conductual, promoviendo la ética del servicio público, la lucha contra la corrupción como acción conjunta del Estado y la sociedad civil y sensibilizarlos sobre el derecho ciudadano de acceso a la información pública, su exigibilidad y la legitimidad de la demanda de su cumplimiento (DPE, 2021).

Una vez conocidas las seis dimensiones, es relevante identificar cuáles son las herramientas que contiene la caja. Algo que es importante tomar en cuenta, es que de ninguna manera esta caja de herramientas pretende ser exhaustiva en su definición, por el contrario, lo que busca es constituirse en un catalizador de nuevas formas de fomento a la transparencia y el acceso a la información pública, basado como se ha mencionado en la

heurística, es decir, en las formas distintas de conseguir los objetivos de siempre (DPE, 2021). En este sentido, estas herramientas han sido agrupadas en los cuatro ejes mencionados anteriormente, y a continuación se describe cada uno de ellos.

Eje 1. Rectoría eficiente: este busca fortalecer, en primer lugar, el rol que juega el órgano garante del acceso a la información pública y la transparencia en Ecuador, que en este caso es la Defensoría del Pueblo de Ecuador, en concordancia a la normativa vigente (DPE, 2021). Consta de tres herramientas. La primera, consiste en generar “espacios de información homologada y accesible”, para lo que el instrumento propuesto es la cocreación de la “Plataforma de información pública”, la misma que ya es una realidad en muchos países de la región, donde las entidades sujetas a la LOTAIP deberían reportar periódicamente la información a través de la transparencia activa, en formato de datos abiertos y buscando la interoperabilidad en el mediano plazo.

La segunda herramienta, vinculada a la primera, es generar “medidores de acceso a la información pública”, que podría ser instrumentalizada por medio de la generación de un índice de transparencia y acceso a la información pública. Finalmente, la tercera herramienta de este eje es la generación de “procesos de evaluación de transparencia en la gestión”, que se materializaría a través del instrumento denominado “Certificación de entidad transparente”, pensado como un reconocimiento otorgado a las entidades que cumplen a cabalidad sus obligaciones en relación a la temática, y que sirva de estímulo para la mejora continua de estas entidades (DPE, 2021).

Eje 2. Kit de transparencias: este eje busca “el mejoramiento cuantitativo y cualitativo la transparencia, a partir de la búsqueda no sólo del incremento de la transparencia activa y pasiva, sino de la búsqueda de la

implementación de las transparencias de segunda generación (focalizada y colaborativa)” (DPE, 2022, p. 26). Precisamente, las cuatro herramientas propuestas en este eje giran en torno a los cuatro tipos de transparencia. Para fortalecer la transparencia activa, se propone impulsar el uso de los enlaces de transparencia en los portales web institucionales y también un mayor uso de redes sociales para este fin (DPE, 2021). En segundo lugar, para la transparencia pasiva, se propone fomentar los canales ya existentes para que la ciudadanía pueda generar solicitudes de acceso a la información pública, como el “Contacto ciudadano” a cargo del Ministerio de Trabajo (MDT), pero también nuevas plataformas y aplicaciones móviles que cumplan este objetivo.

Para fortalecer la transparencia focalizada, se están ejecutando en el país algunas iniciativas como la que tienen que ver con la transparencia en las industrias extractivas (EITI) y el Acuerdo de Escazú respecto a acceso a información en temas ambientales, pero también se deben seguir fomentando otro tipo de iniciativas que tienen que ver como transparencia relacionada a temas y grupos de actores específicos. Finalmente, la cuarta herramienta vinculada a la transparencia colaborativa formula propuestas de instrumentalización como la articulación interinstitucional y multiactor, así como procesos de rendición de cuentas más enfocados en las necesidades concretas de la ciudadanía (DPE, 2021).

Eje 3. Fortalecimiento institucional: este busca el “fortalecimiento de las capacidades institucionales y el empoderamiento de los servidores públicos que directa e indirectamente están vinculados con la transparencia y el acceso a la información pública, así como de la sociedad civil organizada y la ciudadanía” (DPE, 2022, p. 26). La primera herramienta propuesta para este eje es el fomento del “compromiso ético”, para lo cual se sugieren instrumentos como los códigos de integridad y la aplicación de la ISO 37001 Antisoborno.

La segunda herramienta es el impulso de la gestión documental, a través de acciones como la actualización de la normativa y el desarrollo de una guía de implementación de gestión documental. La tercera herramienta tiene que ver con la generación de procesos de capacitación, sensibilización y empoderamiento, que puede ser cristalizada a través de instrumentos como la construcción de planes estratégicos institucionales basados en los pilares de la transparencia, acceso a la información pública, la cocreación de observatorios ciudadanos, entre otros (DPE, 2021).

Eje 4. Apertura institucional: el último eje busca que el aparataje estatal, tanto a nivel central como subnacional, genere la voluntad de abrirse al escrutinio ciudadano, pero también que su apertura fomente innovación social y productividad. Para ello, se han planteado herramientas como los datos abiertos a instrumentalizarse por medio de los planes nacionales y locales de gobierno abierto, la cocreación de portales de datos abiertos, el fomento a la contratación pública abierta, entre otros.

Una segunda herramienta propuesta es la de promover procesos articulados de comunicación y accesibilidad, mediante instrumentos como campañas educativas comunicacionales, la confidencialidad de alertadores o denunciantes, el reporte de visitas y agendas institucionales públicas, entre otros. Finalmente, la tercera herramienta en este eje sería la articulación con organizaciones de la sociedad civil, la academia, el sector privado y ciudadanía en general, materializada a través de la cocreación de laboratorios de innovación pública y ciudadana, hackáthones para reducción de trámites ciudadanos, la innovación y la integridad pública, entre otros (DPE, 2021).

### *3.4. Aplicación inicial de la caja de herramientas*

Una vez que la Caja de herramientas se cocreó de manera colaborativa por diversos actores, estatales y no estatales, involucrados en los temas del derecho de acceso a la información pública, la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y, en general, el gobierno abierto, se procedió a llevar a cabo la implementación de esta estrategia. Este ejercicio inicial fue materializado a través de tres pilotajes llevados a cabo en tres entidades, dos de ellas de índole subnacional, como fue el caso de los Gobierno Autónomos Descentralizados de Cuenca y Manta, y la otra nacional, en el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).

En cada uno de estos pilotajes, el propósito fue la cocreación de una estrategia institucional de promoción y difusión de la transparencia y acceso a la información pública, que se fundamente primordialmente en los insumos otorgados por la caja de herramientas, aunque la premisa fue también utilizar la heurística y proponer acciones respecto al contexto específico de la institución.

### *3.5. Metodología para la implementación de la estrategia*

La metodología de construcción participativa de la Estrategia Institucional de Promoción y Difusión de la Transparencia y Acceso a la Información Pública en cada uno de los tres pilotajes con los que se inició la implementación de la caja de herramientas se fundamenta en el “diseño colaborativo con actores clave de la institución, principalmente con miembros del Comité de transparencia institucional” (DPE, 2022, p. 6). Sostiene que:

Una apropiación de la Caja de herramientas para la promoción del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en la gestión desarrollada por la DPE como un marco referencial propuesto, para que las instituciones, a partir de este, puedan desarrollar algunas de dichas herramientas e incorporar otras dentro de su modelo de gestión, en función de las características y el contexto institucional. Todo esto se ha generado a partir de un proceso participativo para desarrollar un diagnóstico de la situación actual institucional y la definición de acciones prioritarias alrededor de la promoción del derecho de acceso a la información pública y la transparencia (DPE, 2022, p. 6).

La propuesta metodológica desarrollada para construir la estrategia se compone de cuatro fases principales:

- Fase 1. Identificación de actores clave y puntos focales. Para iniciar el proceso, se sugiere la identificación de un punto focal de contacto, el cual se encargará de dar apoyo en todo el proceso y proporcionar el conocimiento operativo y estratégico en cada institución. Junto a los puntos focales se identifica a los actores clave de la institución para comprender el contexto, acciones prioritarias y aspiraciones, que son los insumos básicos para diseñar la estrategia institucional.
- Fase 2. Diagnóstico de la situación institucional. De manera conjunta con los actores clave y puntos focales se realiza un taller donde se presenta la caja de herramientas y se propone a los asistentes identificar las acciones y retos que tiene la institución frente a la aplicación de la caja de herramientas. Este espacio se lleva a cabo para uno de los cuatro ejes de herramientas, con el propósito de identificar qué grupo es el que tiene más avances dentro de la gestión institucional,

cuál es aquel que presenta mayores desafíos y el o los grupos que representan mayor interés o se ven como prioritarios para la entidad. El diagnóstico provee de información relevante sobre buenas prácticas institucionales, desafíos, oportunidades y aspiraciones de la entidad en temas de transparencia y acceso a la información pública.

- Fase 3. Proceso de ideación colectiva (pensamiento de diseño). El proceso de ideación colectiva tiene como propósito definir de forma participativa una metodología de implementación de la Estrategia de Promoción de la Transparencia y Acceso a la Información Pública. Este proceso consta de pasos como: 1) presentación de hallazgos para la institución-basados en el diagnóstico; 2) construcción del perfil de la institución; y, c. Generación de acciones.

- Fase 4. Diseño de la Estrategia. Se construye con el grupo de actores de cada institución y se detallan las líneas de acción requeridas para la promoción y difusión de la transparencia y el acceso a la información pública con base en las prioridades identificadas por las personas involucradas en el proceso de cocreación. (DPE, 2022, p. 5-7)

### *3.6. Ideación colaborativa de la aplicación de la estrategia*

En función de la metodología propuesta para la cocreación de la estrategia a partir de la caja de herramientas, se generó un trabajo conjunto entre diversos actores para iniciar la implementación de esta, y con ello, contar a nivel institucional con un plan de fortalecimiento de capacidades para la transparencia y el acceso a la información pública (DPE, 2021). A continuación, se detallan los principales logros de este proceso y las herramientas que cada entidad se propuso trabajar en este contexto.

- Ideación colaborativa y estrategia del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)

En el proceso de ideación se interactuó principalmente con los miembros del Comité de transparencia, y se contó con el liderazgo de la Dirección de Planificación y Desarrollo Local de CONGOPE. En los talleres de arranque participaron 30 representantes de diferentes dependencias de la institución, entre ellas la Dirección Ejecutiva, y las áreas; legal, contable, financiera, proyectos y seguimiento.

La entidad ha mostrado un compromiso importante por dar cumplimiento a la normativa sobre transparencia y apoyar a los gobiernos provinciales a generar buenas prácticas en cuanto al cumplimiento de normativa y gestión eficiente en términos de transparencia y acceso a la información pública. Sin embargo, al mismo se ha reconocido la necesidad de dar valor a la promoción de la transparencia más allá del cumplimiento normativo, y que con enfoque de “transparencia con propósito”, esta sirva para la toma decisiones y una ciudadanía mejor informada y más participativa.

El CONGOPE, al constituirse como la instancia nacional de agremiación de gobiernos locales de nivel provincial, se han podido evidenciar algunas barreras para consolidar un modelo institucionalizado de transparencia, entre las que figuran que la capacidad institucional y los recursos de los gobiernos provinciales son asimétricos, razón por la cual no se puede contar que todos implementen acciones emblemáticas de la misma manera o con el mismo alcance, por otra parte, se identifican limitación en la gestión, principalmente de las instituciones agremiadas, donde se indica que la ciudadanía no cuenta con información clara y amigable, esta puede resultar confusa y de difícil interpretación, por lo que es necesario abrir la

información de forma ciudadana y para la toma de decisiones más que tener el fin de cumplir con un requerimiento normativo. En este mismo sentido, se identifica que en la actualidad la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) no es amigable con las demandas ciudadanas y con el interés de acercar la información y transparencia a la toda la sociedad. Se considera que como está planteada la normativa la necesidad de ciudadanizar la transparencia y cumplir con requerimientos de entes rectores genera duplicidad de esfuerzos y desgaste de equipos técnicos. (DPE, 2022;10)

A partir del trabajo de ideación de la estrategia, se propusieron el siguiente grupo de herramientas para la promoción del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en la gestión:

- Construcción de capacidades para la transparencia y gobierno abierto en Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD): esta iniciativa, apoyada por la Fundación Ciudadanía y Desarrollo, buscó generar una ronda de capacitaciones en temas de gobierno abierto, gerencia y políticas públicas, en coordinación con el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE). (DPE, 2022, p. 28).
- Gobierno por resultados / Carchi app información tiempo real “Mi Territorio”: se generó la coordinación con el gobierno provincial de Carchi para el diseño del prototipo de la app virtual “Mi Territorio”, como una plataforma de datos abiertos para la ciudadanía, que entrará en operación en el transcurso del año 2022.

- Sistemas de información local en El Oro<sup>13</sup>: el Sistema de Información Local (SIL) es el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de los GAD<sup>14</sup> con la ciudadanía en el territorio, con el objetivo de acceder, recopilar, almacenar y transformar datos e información relevante para la planificación y gestión pública local y nacional.
- Red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos: La CGLU (Red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) tiene por misión ser la voz unida y representación mundial de los gobiernos locales autónomos y democráticos, promoviendo sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales, y ante la comunidad internacional. (DPE, 2022, p. 28)
- Ideación colaborativa y estrategia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca (GAD Cuenca)

En el caso de la experiencia con el GAD municipal de Cuenca, la principal interacción se generó con los integrantes del Comité de Transparencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca, conformado por servidores públicos de la “Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicación, la Dirección General Financiera, Dirección General de Comunicación Social, Dirección General de Participación y Gobernabilidad y la Unidad de Transparencia y Control de la Corrupción” (DPE, 2022, p. 11). En este caso en particular, adicionalmente “se contó con la participación de representantes de algunas de las 21 Empresas Públicas Municipales y Entidades Adscritas al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca” (DPE, 2022, p. 11).

---

<sup>13</sup> Provincia ecuatoriana.

<sup>14</sup> Gobierno Autónomo Descentralizado.

Se pudo identificar que, entre las acciones que recurrentemente son atendidas por el GAD de Cuenca está el cumplimiento de todos los requerimientos que la normativa nacional exige en función a los temas de transparencia y acceso a la información pública, sin embargo, en la actualidad el GAD está haciendo un esfuerzo que va más allá del mínimo exigible en la normativa y se encuentra en la transición hacia un proceso de institucionalización de la transparencia en todas las acciones desarrolladas por el GAD. (DPE, 2022, p. 11).

Este éxito del modelo de gestión en el fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información ha sido gracias, en gran medida, al impulso de un *champion* o promotor automotivado, como es el caso del actual jefe de Transparencia del GAD, y cuyo empuje en todas estas iniciativas ha sido fundamental.

Actualmente, el GAD municipal de Cuenca buscan “consolidar un modelo de gestión de gobierno abierto, sistemas de información interactivos y apoyados en la tecnología, procesos de fortalecimiento institucional y acercamiento a la ciudadanía desde un enfoque de transversalización de la transparencia en todas las acciones” (DPE, 2022, p. 11). De esta forma, a partir del trabajo de ideación de la estrategia, se propuso el siguiente grupo de herramientas para la promoción del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en la gestión:

- Sistema de Gestión Antisobornos: desde el año 2021, la Administración Municipal de Cuenca posee un Sistema de Gestión Antisobornos (SGAS), con base a la norma internacional ISO 37001:2016. Este sistema tiene como objetivo fomentar una cultura de honestidad y buenas prácticas que permitan prevenir, detectar, enfrentar y reducir la incidencia de soborno

en su relación con la ciudadanía y sus diferentes socios. El Sistema de Gestión Antisobornos también sirve para que las personas denuncien posibles actos de corrupción dentro del municipio cuencano, a través de un formulario que se encuentra en su sitio web<sup>15</sup>.

- Portal Web de Transparencia: el GAD municipal de Cuenca cuenta con un portal web de transparencia reestructurado y actualizado, con información presupuestaria, de las obras y proyectos que se ejecutan, mecanismos de participación ciudadana y control social, rendición de cuentas, concejo abierto, entre otros, logrando la denominada “transparencia por demanda”. Se han recogido los criterios de la ciudadanía en una encuesta ciudadana sobre perspectivas de transparencia, realizada a 148 actores.<sup>16</sup>

- Cuenca BOT: asistente virtual que atiende consultas de la ciudadanía sobre trámites y servicios municipales, opciones de pago y atención ciudadana. Plataforma disponible las 24h, siete días de la semana a través de las redes sociales del Municipio de Cuenca (*Facebook, Messenger y Twitter, WhatsApp y Telegram* o la página web [www.cuenca.gob.ec](http://www.cuenca.gob.ec)).

- Portal Mi Voz de atención ciudadana: sistema de atención ciudadana para solventar preguntas, requerimientos y reclamos de la ciudadanía. A través de este portal, la ciudadanía puede realizar consultas sobre permisos de transporte, señalización, trámites y permisos para el Centro Histórico, área urbana y rural; o si requiere asistencia humanitaria<sup>17</sup> (DPE, 2022, p. 30).

---

<sup>15</sup> Ver en: <https://www.cuenca.gob.ec/sites/default/files/antisoborno/REGISTRO%20DE%20INQUIETUDES%20O%20DENUNCIAS.pdf>

<sup>16</sup> Ver en: <https://transparencia.cuenca.gob.ec/>

<sup>17</sup> Ver en: [https://enlinea.cuenca.gob.ec/#/menu/mi\\_voz](https://enlinea.cuenca.gob.ec/#/menu/mi_voz)

- Cumplimiento de la norma Transparencia Activa: el Comité de Transparencia del GAD Cuenca es el ente encargado de garantizar el cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información Pública (LOTAIP). A través de la siguiente página se pueden acceder a informes de la Defensoría del Pueblo, Informes de autoevaluación y monitoreo: <https://transparencia.cuenca.gob.ec/es/transparencia-corporacion>.
- Índice de cumplimiento de Transparencia Activa, de las Empresas Públicas (EP) y las Entidades Adscritas (EA): se cuenta con un procedimiento interno para realizar el monitoreo mensual al cumplimiento de transparencia activa de las ocho Empresas Públicas y 13 Entidades Adscritas al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca.
- Carta de Trámites Municipales: la Carta de Trámites Municipales es una guía que permite al ciudadano conocer los procedimientos, requisitos y tiempos máximos de atención de los diversos trámites y servicios ofrecidos por el GAD Municipal del Cantón Cuenca<sup>18</sup>.
- Plan de acción de Gobierno Abierto: el GAD municipal de Cuenca está en camino a la cocreación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, para lo cual se cuenta con una resolución que establece las directrices para su elaboración<sup>19</sup>.
- Geoportal: La plataforma Geovisor Municipal tiene la finalidad de garantizar el acceso y uso de la información geográfica básica de forma descentralizada, oportuna y

---

<sup>18</sup> Ver en: <https://www.cuenca.gob.ec/?q=guiatramitestemas>

<sup>19</sup> Ver en: <https://www.cuenca.gob.ec/?q=system/files/SG-068-2022-2.pdf>

estandarizada. La geoinformación cumple con estándares de la *Open Geospatial Consortium (OGC)*<sup>20</sup>.

- Transversalización de la Ley de Protección de Datos Personales en las acciones del Municipio: el GAD Municipal de Cuenca ha expedido una resolución para la conformación de un Comité de Seguridad de la Información y Protección de Datos Personales, que tiene atribuciones respecto a este tema.

- Consulta ciudadana sobre percepción de transparencia: la consulta ciudadana sobre la percepción de la transparencia del GAD Municipal de Cuenca se iniciará durante el 2022, enmarcada en la encuesta sobre calidad de los servicios en el GAD Municipal de Cuenca.

Implementación de datos abiertos: se está generando un proyecto, con el acompañamiento de Datalat, organización de la sociedad civil especializada en el uso de los datos abiertos, y el apoyo de la cooperación técnica alemana (GIZ), para estructurar el procedimiento interno y la guía de apertura de datos. (DPE, 2022, p. 29-31).

- Ideación colaborativa y estrategia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta (GAD Manta)

A partir del ejercicio realizado en el GAD municipal de Manta, se ha podido identificar:

Que entre las acciones más elementales del Gobierno Autónomo Descentralizado de Manta está el cumplimiento de todos los requerimientos que la normativa nacional exige en función a los temas de transparencia y acceso a la información pública, pero se identifica la necesidad de fortalecer la

---

<sup>20</sup> Ver en: <https://ide.cuenca.gob.ec/geoportall-web/index.jsf>

institucionalización de los procesos y buenas prácticas que se generan para promover la transparencia como parte de la cultura organizacional. (DPE, 2022, p. 12).

De igual forma, se identifican algunas barreras para consolidar un modelo institucional de transparencia, entre los que figuran que la ciudadanía requiere de mayores incentivos y facilidades para interesarse en los temas de transparencia del territorio, se reconoce que actualmente la información que se publica como parte de los requerimientos de los entes rectores puede resultar confusa y de difícil interpretación, por lo que es necesario abrir la información al ciudadano, apelando al enfoque de lenguaje claro y sencillo.

En este mismo sentido, se identifica que en la actualidad la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) no es amigable con las demandas ciudadanas y con el interés de acercar la información y transparencia a toda la sociedad, debido principalmente que existen muchos requerimientos en matrices, que a su vez resultan poco útiles para generar interés en las personas, pero que además son desgastantes para los equipos a cargo de reportar la información. (DPE, 2022, p. 12).

Las acciones en las que está trabajando el GAD municipal de Manta igualmente “buscan acercar la gestión a la ciudadanía mediante sistemas de información interactivos y apoyados en la tecnología, también se enfoca en procesos de fortalecimiento institucional y un enfoque de transversalización de la transparencia en todas las acciones” (DPE, 2022, p. 12), mismas que se presentan a continuación:

- Presupuesto participativo: la Constitución de la República del Ecuador determina que los y las ciudadanas tienen el

derecho de participar en la toma de decisiones respecto a la priorización, asignación y evaluación del presupuesto de los gobiernos locales. El GAD de Manta cumple con este mecanismo de participación ciudadana y convoca a Asambleas. Los presupuestos 2020 y 2021 han sido aprobados por la Asamblea de Participación Democrática Ciudadana<sup>21</sup>.

- App Manta: MANTAPP es un aporte a la comunidad tecnológica, mediante la cual las personas pueden reportar todas las incidencias, anomalías e inconvenientes que se presentan diariamente en la ciudad<sup>22</sup>.

- Chalecos azules: la Unidad de Chalecos Azules guía a los ciudadanos dentro del palacio municipal. Los Chalecos Azules brindan información para realizar trámites y ayudan a conocer en qué estado se encuentra un trámite ya iniciado.

- Manta Capacita: consiste en una plataforma de capacitación del GAD Municipal de Manta, creada en alianza con la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), con el objetivo de fortalecer las capacidades de la comunidad en temas como: introducción a la gestión de turismo, computación inicial, contabilidad inicial, negociación y resolución de conflictos<sup>23</sup>.

- Sistema de gestión documental: el GAD Municipal de Manta ha implementado este sistema para trámites internos y externos, donde las solicitudes de la comunidad pueden ser atendidas digitalmente sin necesidad de que el usuario acuda a

---

<sup>21</sup> Ver en: <https://manta.gob.ec/presupuesto-participativo-2022-manta/>

<sup>22</sup> Ver en: <https://manta.gob.ec/manta-app/>

<sup>23</sup> Ver en: <https://mantacapacita.com>

las ventanillas de atención presenciales del Municipio<sup>24</sup> (DPE, 2022, p. 32).

## Conclusiones

El ingreso de Ecuador a la Alianza para el Gobierno Abierto ha marcado un antes y un después en la gestión pública nacional. El ser parte de esta red de países y gobiernos subnacionales a nivel global que buscan fortalecer los procesos democráticos y la gobernanza como modelo de gestión pública ha permitido afianzar los fundamentos como la transparencia, el acceso a la información pública y una participación comprometida de actores que otrora eran simples espectadores de las intervenciones públicas. En este contexto, el Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en el país trajo consigo diez compromisos diseñados participativamente, coejecutados por diversos actores y pendientes de una evaluación que deberá ser, por naturaleza, también colaborativa.

Es así que, uno de los compromisos de este primer ejercicio de planificación para la cristalización del gobierno abierto en el país ha permitido cocrear una caja de herramientas con mucho potencial para lograr fortalecer la transparencia y el acceso a la información pública a través de aquellas intervenciones pensadas por muchas personas a lo largo del proceso, que se han fundamentado en el diagnóstico de la situación actual del cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y de los demás aspectos vinculados a la participación ciudadana, la colaboración, la rendición de cuentas, la integridad pública, el gobierno y otros temas relacionados.

---

<sup>24</sup> Ver en: <https://portalciudadano.manta.gob.ec/?fbclid=IwAR3j2TRsT7Yxqv1b73Z53l33gFTI2vLhy1tDa4HiZ-pueD-jGe53geNPu-Y>

El diagnóstico arrojó la necesidad de trabajar cualquier aplicación de esta caja de herramientas en función de seis dimensiones: la normativa, la de definición de las políticas públicas e institucionales, la técnico-procedimental, la tecnológica, la edu-comunicacional y la de la cultura ética y de transparencia colectiva.

Estas seis dimensiones, a su vez, permitieron definir de manera colaborativa los cuatro ejes de herramientas con sus respectivos instrumentos: 1) rectoría eficiente donde el órgano garante demuestra su rol fundamental, 2) de las diferentes formas de transparencias (de primera y segunda generación), 3) de fortalecimiento institucional y, finalmente, 4) de la apertura institucional. Estos pueden ser pensados en una lógica de cascada, pero a su vez en una dinámica circular y de aprendizaje continuo y sinérgico de todos los actores involucrados en esta empresa.

El ejercicio de implementación de la caja de herramientas en las tres entidades del pilotaje, cristalizada a partir de la generación de la estrategia institucional para promocionar y difundir la transparencia y el acceso a la información, fue el resultado del trabajo colaborativo de cocreación, donde se planteó un diagnóstico sobre las acciones que las entidades ya venían realizando sobre la temática y aquellas que aún no se habían concretado pero que estaban en la agenda institucional.

Dichas estrategias tuvieron como eje central la definición que se quería comunicar, el alcance de esta comunicación, los canales planteados para su difusión, yendo más allá de una mera campaña comunicacional, articulando las capacidades institucionales y fortaleciéndolas cuando fuere necesario. Generando así un trabajo en red y con objetivos trazados de manera conjunta. Finalmente, se identificó que, en los tres procesos, lo fundamental fue materializar el ejercicio de participación y colaboración a partir de una metodología clara, incluyente y alcanzable, pero también que

tenga a las personas en el centro, no solamente del diseño, sino de la ejecución y evaluación de las intervenciones planteadas.

## Referencias

- Aguilar, L. (2008). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. ESADE.
- Aguilar, Luis. (2010). *GOBERNANZA: El nuevo proceso de gobernar*. Friedrich Naumann.
- CIDH. (2018). *Resolución 1/18, Corrupción y derechos humanos*. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>
- CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Corrado, M., Baronio, A., & Vianco, A. (2018). Gobierno Abierto: Definiciones y alcances. En *Revista Fundamentos*, 180-208.
- DPE. (2021). *Caja de herramientas para la promoción del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en la gestión*. Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE).
- DPE. (2022). *Estrategias institucionales para el fortalecimiento de la transparencia y del ejercicio del derecho de acceso a la información pública*. Cooperación Técnica Alemana (GIZ).
- Governa AL. (2013). *El Gobierno Abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset - Cyan, Proyectos Editoriales S.A.

Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. En *POSTData* Num. 11, 103-117.

Moncayo, G. (2020). Neoinstitucionalismo, transparencia y Gobierno electrónico: Calidad de vida en Bogotá y otras ciudades colombianas. En *Sarance* 45, 118-142.

OCDE. (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*. OCDE.

Transparencia Internacional. (2021). *Corruption Perception Index 2020*. Berlín: TI.

UNODC. (2019). *Integridad pública y ética*. Naciones Unidas.

# Relevancia de la cooperación internacional para avanzar hacia un Estado abierto en Ecuador

*Daniel Barragán y Marcela Mora*

## Introducción

**E**l objetivo del presente trabajo es reflexionar en torno a las oportunidades y desafíos que plantea el gobierno/Estado abierto para Ecuador en un contexto en el que la cocreación e implementación de Planes de Acción de Gobierno Abierto (PAGA) no ha contado con financiamiento del presupuesto público y ha dependido del aporte de actores de la cooperación internacional o de financiamiento internacional a través de organizaciones de la sociedad civil y academia.

En esta perspectiva, el trabajo no solo aborda una visión global del proceso de implementación del modelo de gobierno/Estado abierto en el país, sino también, un enfoque centrado en el rol de la cooperación que

permita identificar y analizar las limitaciones y potencialidades que representa su involucramiento en los procesos de apertura, con especial énfasis en el caso del Programa “Ecuador SinCero” de la Cooperación Alemana GIZ.

## **I. Abordaje metodológico**

El presente trabajo plantea un abordaje cualitativo, fundamentando principalmente en la revisión de información y documentos relevantes, la experiencia personal de los autores, y aportes de informantes clave. Por lo mencionado, la información se ha recopilado de tres fuentes principales. En primer lugar, información de los autores, relacionada con su participación directa y experiencia en los procesos de gobierno/Estado abierto de Ecuador y documentos de archivo producidos en la cocreación de Planes de Acción de Gobierno Abierto y su implementación. En segundo lugar, información compilada en siete entrevistas a actores clave vinculados con gobierno abierto (GA) y los procesos relacionados con los PAGA de Ecuador, tanto a nivel nacional como subnacional. Y, en tercer lugar, documentos producidos a nivel regional e internacional sobre gobierno/Estado abierto (G/EA).

Por tanto, esta investigación aborda el proceso de G/EA en Ecuador desde una perspectiva panorámica, para aterrizar en el involucramiento de la cooperación alemana GIZ como actor clave de la cooperación internacional y su rol en procesos de apertura institucional. Bajo esta lógica, se intenta esbozar aprendizajes a manera de conclusión, así como recomendaciones que permitan potencializar su rol en los procesos de G/EA.

## **II. Gobierno abierto: paradigma de gestión pública transparente, participativa e inclusiva**

En esencia, el GA pretende innovar la forma de hacer gobierno mediante el trabajo articulado entre actores provenientes de diferentes sectores del Estado. Es esta perspectiva, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), considera que “cuando los gobiernos son abiertos, son más accesibles y con capacidad de respuesta y rendición de cuentas y que mejorar la relación entre las personas y sus gobiernos trae beneficios en el largo plazo para todas y todos” (OGP, 2021, p. 1).

Consecuentemente, la gestión de este paradigma de apertura se ha fundamentado en principios comunes de apertura (ver figura 1), que han evolucionado en el tiempo y se han complementado en virtud del contexto histórico y regional. En sus inicios, los pilares del gobierno abierto se constituyeron con base en:

Los propuestos por Barack Obama en 2009, en su Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto (transparencia, participación y colaboración), pasando a aquellos definidos por (...) OGP año 2011 (transparencia, participación ciudadana, integridad y el uso de tecnologías para la rendición de cuentas), hasta los establecidos en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto de 2016. (Barragán y Mora, 2022, p. 18).

Estos últimos fueron acogidos en el proceso ecuatoriano: 1) transparencia y acceso a la información pública; 2) rendición de cuentas públicas; 3) participación ciudadana, y 4) colaboración e innovación pública y ciudadana.

**Figura 1.** Esquema de gobierno abierto



*Fuente: Ramírez-Alujas, 2022.*

A la fecha, la Alianza para el Gobierno Abierto está conformada tanto por países miembros como por gobiernos locales. Cada uno de ellos, en su calidad de miembros, tienen el compromiso permanente de cumplir con lo contenido en la Declaración de Gobierno Abierto y cocrear e implementar planes bianuales de acción. Ecuador es miembro de OGP desde julio de 2018.

Si bien los ejercicios iniciales del GA, generalmente se desarrollan en el seno de los órganos ejecutivos de los gobiernos, de manera progresiva, el gobierno abierto camina hacia un enfoque de Estado abierto, extendiendo la implementación del paradigma de apertura gubernamental a las otras esferas de la administración pública, como son las demás funciones del

Estado (poderes) y a los distintos niveles de gobierno subnacional. Para su materialización, el Estado abierto (EA) implica:

La voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, Parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía. (Oszlak, 2013; citado en Naser *et al.*, 2017, p. 212).

Oszlak, además, considerando el camino en construcción académica del término Estado abierto, expone máximas que diferencian al término de otros enrolados en torno a la apertura:

Aspira a la implantación de un modelo, paradigma o filosofía de gestión pública que extiende los principios consagrados del gobierno abierto a la totalidad de los órganos, programas, proyectos y asignaciones de recursos que componen el sector público estatal y no estatal. Se propone reforzar los frenos, contrapesos y controles mutuos entre los diferentes poderes del Estado, tal como lo prevén los principios clásicos de la democracia representativa. Busca, sin embargo, involucrar activamente a la ciudadanía en todas las etapas de la gestión estatal, incluso en el diseño de las políticas públicas, en la coproducción de bienes y servicios, y en el seguimiento, control y evaluación de la actuación de los distintos poderes, instituciones y programas estatales, con lo cual apunta en la dirección de una democracia deliberativa.

Aprovecha los avances de las TIC para promover la vinculación entre Estado y ciudadanía, pero trasciende la idea de gobierno electrónico, en tanto podría prescindir totalmente de estas tecnologías sin perder su esencia, característica que comparte con la noción de gobierno abierto.

Por último, refuerza potencialmente uno de los principios menos populares del gobierno abierto, la colaboración, en tanto comprometería a todos los poderes del aparato estatal a asistirse mutuamente y a coordinar su actuación conjunta en una dirección filosófica común. (Oszlak en Naser, Ramírez y Rosales, 2017, p. 227).

En cualquier caso, los gobiernos miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto tienen la responsabilidad de incorporar compromisos para la promoción del gobierno/Estado abierto en sus planes de acción. Sin embargo, al tratarse de instrumentos que, en esencia, contienen proyectos de dos años de duración, uno de los aspectos a analizar es el nivel de impacto y las posibilidades de continuidad de los compromisos.

Bajo esta problemática, resulta imperante determinar formas de asumir las desventajas de la temporalidad y la necesidad de establecer acciones que promulguen transformaciones en la gestión del cambio cultural para la apertura, como estrategias paralelas a mediano y largo plazo o la definición de modelos de administración abierta, si bien iniciando en el campo del Ejecutivo, extendiéndose hacia las otras Funciones del Estado y niveles de gobierno, en transición hacia el Estado abierto.

### **III. Breve aproximación al proceso de evolución del modelo de gobierno/Estado abierto en Ecuador**

Tal como se señaló en el acápite anterior, cada contexto evidencia un proceso de evolución propio, en el que cada país asume el desafío de escalar el alcance del gobierno abierto, de acuerdo con factores diversos. En el caso particular de Ecuador se evidencia un proceso de transición hacia un Estado abierto, involucrando en el proceso a las otras Funciones del Estado (Legislativo, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social) y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD); principalmente por las reformas al Código Orgánico de la Función Judicial y a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que se aprobaron en 2020. Mismas que establecen la obligatoriedad de impulsar políticas de apertura tanto en el Consejo de la Judicatura como en la Asamblea Nacional (Barragán & Mora, 2022).

Por otro lado, desde el Grupo Núcleo de Gobierno Abierto Ecuador se impulsan dos procesos con miras a transitar hacia un Estado abierto. Por una parte, se reformó el Acuerdo No. SGPR-2021-037 que establecía al gobierno abierto como política pública y oficializó la creación de Grupo Núcleo como espacio de gobernanza para “coordinar las políticas, estrategias y acciones de Gobierno Abierto en el Ecuador”. La reforma promulgada a través del Acuerdo Ministerial No. SGAPG-2023-001 explicita el Estado abierto como modelo de apertura que adopta el país a nivel de política pública y refleja la diversidad de actores que conforman el Estado en la integración futura del Grupo Núcleo. En la misma línea, la perspectiva de Estado abierto se impulsó ya en la cocreación y actual implementación del segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto<sup>25</sup> nacional, con la

---

<sup>25</sup> Para mayor información revisar: <https://www.gobiernoabierto.ec/plan-de-accion-2022-2024/>.

incorporación de compromisos a cargo de instituciones públicas externas a la Función Ejecutiva.

En este proceso de evolución hacia un Estado abierto, se rescatan avances importantes. En cuanto a justicia abierta, de acuerdo con OGP, esta “aplica los principios del gobierno abierto (transparencia, participación cívica y rendición de cuentas) al sistema judicial. (...) Los principios del gobierno abierto (transparencia, participación cívica y rendición de cuentas) son esenciales para crear sistemas judiciales justos y efectivo” (OGP, 2020, p. 9).

En Ecuador, desde el año 2020, el Código Orgánico de la Función Judicial cuenta con un Título y articulado que aborda la apertura en dicha Función, agregado por el Art. 60. de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial, publicada en el (Registro Oficial Nro. 345-S, 8 de diciembre de 2020). Este apartado establece un modelo de justicia abierta aplicado a las potencialidades y particularidades del sector justicia.

Con la finalidad de promover una gestión judicial basada en los principios de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadana, así como el uso de tecnologías e innovación. Este modelo de Justicia Abierta redefinirá la relación entre la ciudadanía y la Función Judicial y garantizará el fortalecimiento del Estado de derechos y justicia (Registro Oficial Nro. 345-S, 2020; 18).

De forma específica, el articulado menciona que “el Consejo de la Judicatura y los demás órganos de la Función judicial involucrarán a las organizaciones sociales, así como a distintos actores en el diseño, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos de la Función” (Art. 321). En concordancia con lo establecido en la Ley, la Función

Judicial, a través del Consejo de la Judicatura aprobó el “Primer Plan de Justicia Abierta de la Función Judicial para el período 2021-2023”, mediante Resolución Nro. 020-2021, del 4 de marzo de 2021.

Dicho Plan agrupa 20 líneas de acción, entre las que se encuentran iniciativas relacionadas con: el desarrollo de herramientas web para el seguimiento y control de trámites judiciales, acciones de socialización de la gestión judicial, capacitaciones, datos abiertos y manejo adecuado de la información.

En este contexto, el Plan de Justicia Abierta plantea diversos retos para avanzar hacia un proceso genuino de apertura: garantizar a futuro verdaderos procesos de cocreación involucrando a más actores gubernamentales y no gubernamentales en el ciclo de la planificación; definir líneas de acción que respondan a lógicas de políticas para la apertura aplicables en el sistema de justicia e impulsar un proceso sostenido de gestión del conocimiento (fortalecimiento de capacidades y sensibilización a funcionarios; capacitaciones a actores no gubernamentales y usuarios del sistema) y de creación de condiciones habilitantes (formalización y regulación de la Mesa Multiactor de Justicia Abierta; estrategias de institucionalización, continuidad y tecnificación de procesos de apertura).

Respecto de parlamento abierto, la Red de Parlamento Abierto de ParLAméricas (RPA), lo entiende como:

una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura y transparencia de los parlamentos, con el fin de garantizar el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria. (ParLAméricas, 2019, p. 2).

En Ecuador, la Ley Orgánica de la Función legislativa, desde el año 2020, establece en su artículo 157.1 un Modelo de Gestión y Parlamento Abierto. Este fue agregado por el artículo 120 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, publicada en Registro Oficial Nro. 326 - Suplemento, de 10 de noviembre de 2020. El artículo señala lo siguiente:

La Asamblea Nacional implementará un modelo de gestión que incorporará los principios de Parlamento Abierto como mecanismo para acercar el trabajo parlamentario a la ciudadanía; promover su activa e informada participación en la gestión legislativa y de fiscalización; y, rendir cuentas a los mandantes. Posteriormente, el Consejo de Administración Legislativa expidió el Reglamento para la Implementación del Parlamento Abierto en la Asamblea Nacional, con el objetivo de regular y promover el modelo de gestión de apertura, fundamentado en pilares de rendición de cuentas, transparencia, participación ciudadana, ética y probidad. Al momento, el proceso se está reencausando en la Asamblea Nacional: está próximo a suscribirse el acta fundacional del grupo multiactor de justicia abierta e iniciarse el proceso de cocreación del primer Plan de Acción de Parlamento Abierto.

Respecto de otros niveles de gobierno, el Programa OGP Local destaca la importancia de esta esfera de la administración pública resaltado que “los gobiernos locales son los más cercanos a la ciudadanía, por lo que pueden generar reformas de gobierno abierto innovadoras y ambiciosas. En estados, prefecturas y municipios, los gobiernos locales están a cargo de la provisión de servicios públicos” (OGP, 2021, p. 3).

En tal sentido, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) y la Prefectura de Santo Domingo de los Tsáchilas son miembros del

Programa OGP Local desde el año 2020. En el marco de sus particularidades, Quito cuenta con una ordenanza específica sobre gobierno abierto desde el año 2017, ejecutó un primer PAGA entre 2019 y 2020, sin aún ser miembro de OGP y un segundo PAGA en calidad de miembro, entre 2022 y 2023.

Mientras que, Santo Domingo de los Tsáchilas, desde el año 2015 puso a disposición de la ciudadanía su Sistema de Información Local (SIL)<sup>26</sup> y posteriormente avanzó en la cocreación de su primer PAGA. Por otra parte, Cuenca promulgó en 2022 una Resolución que expide las directrices para la ejecución del proceso de cocreación de su primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, mismo que se encuentra actualmente en proceso<sup>27</sup>. La ciudad de Riobamba está impulsando un proceso de fortalecimiento de su gestión en los pilares de información y participación, de forma previa a adoptar el gobierno abierto como modelo de gestión.

**Tabla 1.** Experiencias de cocreación de planes de acción a nivel local en Ecuador

### **Cocreación del segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto de Quito**

El Municipio de Quito destaca en el país al ser el primer GAD en promulgar, mediante acto normativo, al gobierno abierto como política local, formalizándolo en la Ordenanza No. 184. Como parte de dicha norma, se constituye el Consejo Consultivo de Gobierno Abierto “como la instancia política máxima de asesoramiento en materia de planificación y definición de políticas en materia de gobierno abierto en la administración municipal” (MDMQ, 2017, art. 12). De esta forma, mediante la conformación

<sup>26</sup> Disponible en: [http://www.gptsachila.gob.ec/sil\\_gad/index.php](http://www.gptsachila.gob.ec/sil_gad/index.php)

<sup>27</sup> Ver más información en: <https://transparencia.cuenca.gob.ec/es/gobierno-abierto>

del foro multiactor, denominado Consejo Consultivo, se materializa la intención del trabajo colaborativo con la sociedad civil, incluyendo a la academia y al sector productivo.

Para la instrumentalización del GA en Quito, la ordenanza establece la necesidad de desarrollar planes de acción (PAGA) de forma participativa, herramientas para materializar la participación, colaboración y la transparencia; así como otorga responsabilidades al Consejo Consultivo en el proceso de cocreación de PAGA, su implementación y monitoreo. También incorpora la obligación municipal de elaboración de informes anuales sobre la implementación del GA.

Con estos antecedentes, y considerando la finalización del período de implementación del primer PAGA, entre septiembre 2021 y septiembre 2022, se cocreó el segundo PAGA, en esta ocasión bajo los estándares de OGP y en su calidad de miembro del Programa OGP Local. La metodología contempló seis etapas: 1) consulta ciudadana; 2) diseño de compromisos; 3) evaluación y priorización de compromisos; 4) selección de compromisos; 5) suscripción de declaraciones de buena voluntad entre responsables y contrapartes de los compromisos, y 6) rendición de cuentas.

Como parte de la consulta ciudadana participaron alrededor de 150 personas en los talleres virtuales de *design thinking*; también se recolectaron propuestas *on-line* a través de un formulario web. Como resultado, se obtuvieron 84 propuestas web y nueve propuestas cocreadas en los talleres de consulta ciudadana, sumando un total de 93 propuestas que fueron analizadas.

Luego de filtrar las propuestas recibidas con criterios como: 1) precisión y claridad, 2) potencialidad de colaboración activa entre ciudadanía y sector público, 3) relación con los pilares de gobierno abierto, 4) posibilidad

de transformarse o aportar a una política pública, y 5) competencia metropolitana; 47 propuestas ciudadanas resultaron ser efectivamente de gobierno abierto, lo que representa el 51% del total de propuestas ciudadanas obtenidas (93).

Posteriormente, se agrupó las propuestas ciudadanas en compromisos, que coincidieron en problemáticas y/o solicitudes similares. Estas propuestas integradas fueron trabajadas directamente en el formato que OGP pone a disposición para formular los compromisos de los planes de acción. Para cada propuesta de compromiso, se identificó al menos una unidad municipal que funja como responsable y al menos una organización de la sociedad civil, universidad o empresa privada como contraparte, quienes validaron las propuestas.

Con el objetivo de priorizar los compromisos de entre las propuestas generadas, se valoró cada una con base en criterios relacionados con el peso de la participación e interés, la alineación programática y la existencia de condiciones para la implementación. Por consiguiente, mediante votación de los miembros del Consejo Consultivo, se seleccionaron los cinco compromisos que conformaron el segundo PAGA.

Para completar la descripción del segundo PAGA de Quito, la visión estratégica del Plan se centró en la promoción del modelo de gobierno abierto para el desempeño público, con incidencia en las políticas y en la evaluación de la gestión de los servicios municipales, buscando reducir las brechas de relacionamiento gobierno-ciudadanía.

El lanzamiento del segundo PAGA se realizó el 15 de septiembre de 2022, e inició su proceso de implementación. Es importante considerar que “cada compromiso está diseñado de manera tal que describe las acciones e hitos, en los que se basará su ejecución en el corto plazo, y el alcance de

sus resultados en el mediano plazo, a diciembre de 2023” (Municipio de Quito, 2022, p. 15)<sup>28</sup>.

Finalmente, al momento, se encuentran en desarrollo mecanismos adecuados para el monitoreo y la evaluación de los PAGA, que serán aplicados desde el tercer PAGA que tiene que iniciar su proceso de cocreación en las próximas semanas.

### **Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Santo Domingo de los Tsáchilas**

Como un primer ejercicio formal de planificación de gobierno abierto, la Prefectura de Santo Domingo de los Tsáchilas como miembro del Programa OGP Local, llevó adelante el proceso de cocreación de su primer PAGA durante el año 2021, bajo los estándares establecidos por OGP. De manera práctica, el GAD provincial marcó su ruta metodológica en torno a cinco fases: 1) conformación del foro multiactor, 2) reuniones de trabajo, 3) consulta pública, 4) selección de compromisos y 5) elaboración del documento.

Como resultado de esta aplicación metodológica, el foro multiactor se conformó por 18 representantes ciudadanos, con quienes se desarrolló ocho reuniones de trabajo entre febrero y julio 2021. La consulta pública se realizó usando multicanales, así se aplicaron encuestas web y encuentros físicos en territorio. A continuación, se agruparon los aportes ciudadanos por temáticas. Con base en la votación ciudadana y la aplicación de criterios de selección, se priorizaron las tres propuestas mejor puntuadas. Para finalizar, se elaboró el documento insertando visión y objetivos, y se

---

<sup>28</sup> El PAGA se encuentra disponible en <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/>

completó la información correspondiente en el portal web del Programa OGP Local.

Los compromisos producto de este proceso de cocreación se enmarcan en las competencias del respectivo nivel de gobierno (provincial), de acuerdo con la normativa nacional vigente. Estos son:

- Compromiso 1: Programa de tecnificación de agricultores y su participación en el diseño, recopilación y publicación de datos de producción y precios agropecuarios en formatos abiertos.
- Compromiso 2: Cocreación de política pública de reforestación y cuidado ambiental de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas y sistema digital de control ambiental y entrega de especies ambientales.
- Compromiso 3: Desarrollo de proceso participativo y plataforma para monitoreo y control del estado de la infraestructura vial de la provincia.

*Fuente:* elaboración propia.

Adicionalmente, se evidenció algunos avances en la política pública que orienta la planificación para el desarrollo y la lucha anticorrupción, así como el impulso desde la academia para fortalecer el gobierno abierto. En lo que respecta a la planificación para el desarrollo, el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 establece en su política 15.2 el impulsar el gobierno abierto que propicie la transparencia y el acceso a la información oportuna y cercana a la ciudadanía.

La lucha anticorrupción se ha abordado desde un enfoque de prevención, control y sanción. En 2021, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó un estudio sobre integridad pública en Ecuador que buscó establecer lineamientos y prioridades para

crear un sistema nacional de integridad. Posteriormente, en 2022 se creó la Secretaría de Política Pública Anticorrupción y se promulgó la Estrategia Nacional Anticorrupción (misma que enfatiza, entre otros temas la integridad pública y la transparencia en la contratación pública).

El rol de la academia también ha sido clave para apalancar la expansión de los procesos de gobierno abierto, brindando soporte en la formación de “nuevos cuadros y motivar a que funcionarios y ciudadanos miren al gobierno abierto como alternativa válida para la gestión pública” (Barragán y Mora, 2022, 102). La conformación del nodo Ecuador de la Red Académica de Gobierno Abierto, es un ejemplo de la apuesta para fortalecer el modelo de Estado abierto desde el rol de la academia.

Si bien el país cuenta con una importante evolución hacia el Estado abierto, con la incorporación de más instituciones públicas en los procesos de apertura en el país, y el desarrollo de políticas sectoriales de soporte, se mantiene el desafío de impulsar estrategias focalizadas para involucrar a las funciones del Estado restantes y otros GAD, principalmente, si se considera que la representación de Ecuador en OGP se concentra en tres reformadores: 1) el gobierno nacional; 2) el GAD municipal de Quito y 3) el GAD provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, quienes, como se mencionó anteriormente, en función de su membresía en la Alianza, les corresponde la gestión de los PAGA.

#### **IV. El rol de los entes cooperantes en los procesos de Estado abierto en Ecuador**

El gobierno abierto, como modelo de gestión pública, ha evidenciado un progreso importante. A partir del año 2011, con el impulso que la Alianza para el Gobierno Abierto ha brindado al ofrecer una plataforma de carácter multilateral que impulsa mecanismos de gobernanza fundamentados en

los pilares de “transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación” (CLAD, 2016, p. 5). Este impulso no es de extrañar, si se considera que

Los desafíos que presentan las sociedades requieren una capacidad de respuesta mayor y más compleja que aquella que el gobierno por sí solo puede poseer. Por lo tanto, se necesita de la cooperación con actores no políticos (sociales y económicos) y externos al gobierno para poder dar respuestas a los crecientes problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas (Acuña y Chudnovsky, 2017, p. 6).

Así, en esta última década se han identificado varios factores que han dinamizado el establecimiento e implementación de compromisos internacionales que persiguen la apertura de la gestión de lo público, entre ellos “el apoyo técnico y financiero, la capacidad reformadora del gobierno y la presión de la sociedad civil” (Dyer *et al.*, 2022, p. 74). Sin lugar a dudas, este escalamiento es el resultado del trabajo realizado por la Alianza para el Gobierno Abierto, a través del incremento de gobiernos nacionales y locales que han cocreado e implementado planes de acción como principal herramienta de política pública.

Herrero (2021), por su parte señala que, los factores políticos, institucionales y tecnológicos se han constituido en elementos imprescindibles para dar “volumen y potencia inusual” (Herrero, 2021, p. 25) a las reformas de gobierno abierto, principalmente a nivel subnacional. Al respecto, señala que los:

Factores institucionales se refieren al despliegue de una red de organizaciones y actores estatales, no gubernamentales, académicos, y de la cooperación internacional con renovado foco en la

agenda de gobierno abierto. Este conglomerado de actores potenció el crecimiento de la temática y facilitó notoriamente el acceso al conocimiento y la generación de capacidades, especialmente a nivel local (Herrero, 2021, p. 26-27).

En este marco de análisis, el rol de la cooperación es clave para catalizar el desarrollo del gobierno abierto. Sin embargo, es importante considerar una visión mucho más abarcativa, en la que no solamente los actores tradicionales de la cooperación internacional tienen injerencia, sino también otros, que desde diversos sectores (como las organizaciones de sociedad civil o la academia) asumen un rol en términos de cooperación bajo una perspectiva de “desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Calduch, 1991), para el avance del gobierno abierto, e incluso para transitar hacia un escenario de Estado abierto. Hablar de entes cooperantes es entonces más apropiado.

Independientemente de este enfoque, los estudios desarrollados por Bianchi et al., (2017) y Herrero (2021) ponen en valor información relevante sobre el rol de los organismos internacionales en el abordaje de iniciativas de gobierno abierto. Actores como el Banco de Desarrollo Asiático, el Banco de Desarrollo para América Latina (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y su Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), impulsan la apertura gubernamental desde varias ópticas.

Así, se puede destacar la eficiencia en la gestión pública, la digitalización de servicios, el desarrollo o la democracia y lo hacen, además, con

distintos mecanismos de cooperación o modalidades de intervención (financiamiento, asistencia técnica, fortalecimiento institucional, investigación, desarrollo tecnológico, fortalecimiento de capacidades, comunidades de práctica, gestión del conocimiento, observatorios, etc.).

En esta misma perspectiva, el estudio de Bianchi *et al.* (2017) sintetiza el rol de la cooperación que brindan organismos internacionales en relación a sus modalidades de intervención:

Si observamos el formato de los proyectos e iniciativas relevadas, podemos afirmar que estas se encuentran centralizadas en la creación de capacidades, ya sea por algún tipo de capacitación como por el desarrollo de una plataforma o instancia para la difusión e intercambio de información sobre temas relacionados al GA. Es así como, de las 43 acciones tomadas en consideración, 15 se basan en la difusión y ampliación de la información (*toolkits*, blogs o webinarios), diez en capacitación (breves cursos virtuales o *fellowships*), seis en el diseño de políticas, estrategias o planes de acción de GA y seis en forma de programas de investigación y divulgación de temas relacionados al GA (Bianchi *et al.*, 2017, p. 28).

A pesar de la importancia de relevar la cooperación, desde el rol de los organismos internacionales, para el “apalancamiento de los desarrollos de gobierno abierto” (Herrero, 2021, p. 27), aún existe una ausencia de información en cuanto a los demás actores que contribuyen a dinamizar y expandir la apertura gubernamental con sus conocimientos, experiencias, recursos técnicos y financieros. Muchos de estos actores son canalizadores de demanda a la cooperación internacional o brindan soporte a procesos a través de canales generados en la lógica de la cooperación Sur-Sur.

En el caso de Ecuador, las acciones de cooperación se relacionan con los procesos de cocreación e implementación de estrategias y/o planes de acción de gobierno abierto, principalmente asociados con las políticas de apertura de las Funciones ejecutiva, legislativa y judicial, así como con los procesos impulsados en los gobiernos locales de Quito, Santo Domingo de los Tsáchilas, Cuenca, Riobamba, Carchi o Portoviejo en la última década. En las Tablas de la 1 a la 3, se recoge de manera ilustrativa (y no exhaustiva) el rol de los entes cooperantes en los procesos de gobierno abierto que se han institucionalizado en Ecuador en el marco de su participación en Alianza para el Gobierno Abierto (sea a nivel nacional o subnacional), articulados al ciclo de gestión de un plan de acción de gobierno abierto, según lo recogido por Naser *et al.* (2020), que de forma cíclica incluye las siguientes etapas: 1) cocreación del plan de acción, 2) implementación, 3) autoevaluación, 4) evaluación externa, y 5) aprendizaje para la mejora.

**Tabla 1.** Rol de los entes cooperantes en los procesos de gobierno abierto de Ecuador 2018-2023

<b>Política</b>	<b>Año</b>	<b>Etapas del ciclo de gestión</b>	<b>Ente cooperante</b>	<b>Rol</b>
Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto	2018-2019	Cocreación	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Asistencia técnica (desarrollo de la metodología de cocreación y mecanismo de gobernanza)
	2018-2019	Cocreación	Counterpart Internacional / USAID <sup>29</sup>	Asistencia técnica y cooperación financiera para la implementación del proceso de cocreación (metodología de facilitación, logística y facilitación mesas territoriales de cocreación, campaña de comunicación.  revisión externa del PAGA, traducción del PAGA al inglés; apoyo a la presentación y difusión del PAGA).

<sup>29</sup> El apoyo brindado por Counterpart Internacional / USAID a los procesos de gobierno abierto en el país se canalizaron a través de Fundación Ciudadanía y Desarrollo.

	2020	Cocreación	Programa Ecuador SinCero, Cooperación Alemana GIZ	Asistencia técnica (organización y logística de mesa de cooperantes)
	2020	Evaluación externa	Alianza para el Gobierno Abierto, Mecanismo de Revisión Independiente	Asistencia técnica / investigación (evaluación de diseño del proceso de cocreación del primer PAGA nacional)
	2019	Implementación	ILPES	Capacitaciones (programa de formación a miembros del Grupo Núcleo de Gobierno Abierto, responsables y contrapartes).
	2020-2021	Implementación	Programa Ecuador SinCero, Cooperación Alemana GIZ	Asistencia técnica (desarrollo de plataforma genérica de seguimiento a PAGA).  Capacitación (becas a miembros del GN para cursar diplomatura sobre Estado abierto).  Investigación y difusión (desarrollo de

				estudio integridad a cargo de la OCDE).
2020-2022	Implementación	Programa Ecuador SinCero, Cooperación Alemana GIZ		Asistencia técnica a compromisos 1 <sup>30</sup> , 2 <sup>31</sup> , 3 <sup>32</sup> , 4 <sup>33</sup> , 6 <sup>34</sup> , 7 <sup>35</sup> , 9 <sup>36</sup> .
2020-2022	Implementación	Open Contracting Partnership (OCP), CAF, Counterpart International / USAID		Asistencia técnica y cooperación financiera a compromiso 3 <sup>37</sup> .

<sup>30</sup> Elaboración colaborativa de la política de datos abiertos y la guía para su implementación.

<sup>31</sup> Rediseño y actualización del portal de datos abiertos.

<sup>32</sup> Plataforma de Información Abierta de Contratación Pública.

<sup>33</sup> Implementación de los derechos de participación y acceso a la información ambiental (Escazú).

<sup>34</sup> Desarrollo de capacidades para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública.

<sup>35</sup> Cocreación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y de Género y creación de un observatorio ciudadano de violencia de género.

<sup>36</sup> Ciudadanización de la mejora de los trámites (simplificación).

<sup>37</sup> Plataforma de Información Abierta de Contratación Pública.

	2020-2022	Implementación	Counterpart International / USAID	Cooperación financiera a compromiso 3 <sup>38</sup> , 5 <sup>39</sup> , 6 <sup>40</sup> .
	2022	Implementación	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Asistencia técnica a compromiso 8 <sup>41</sup> .
	2021	Autoevaluación	USAID <sup>42</sup>	Apoyo al monitoreo y evaluación de los compromisos desde sociedad civil.
	2023	Autoevaluación	Counterpart International / USAID	Apoyo al monitoreo y evaluación de los compromisos desde sociedad civil.
	2022-2023	Evaluación	Alianza para el Gobierno	Asistencia técnica / investigación (evaluación de resultados del primer PAGA

<sup>38</sup> *Ibíd.*

<sup>39</sup> Codiseño de la hoja de ruta para la implementación del Estándar EITI para mejorar la transparencia financiera en las industrias extractivas en Ecuador (petróleo, gas y minería).

<sup>40</sup> Desarrollo de capacidades para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública

<sup>41</sup> Primer laboratorio de innovación ciudadana de Ecuador.

<sup>42</sup> A través de Fundación Ciudadanía y Desarrollo.

		externa	Abierto, Mecanismo de Revisión Independiente	nacional)
	2021	Aprendizaje para la mejora	Programa Ecuador SinCero, Cooperación Alemana GIZ	Asistencia técnica (evaluación del proceso del primer PAGA <sup>43</sup> como parte de la definición metodológica de cocreación del segundo PAGA).
Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto	2021-2023	Cocreación	Programa Ecuador SinCero, Cooperación Alemana GIZ	Asistencia técnica (evaluación del proceso del primer PAGA <sup>44</sup> y diseño de la metodología para la cocreación del segundo PAGA <sup>45</sup> ; realización y sistematización de mesas virtuales, excepto la de gobernanza digital, y las mesas temáticas presenciales de género,

<sup>43</sup> Este trabajo incluyó: revisión de la metodología de cocreación del primer PAGA, del informe de diseño del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) y de la experiencia comparada de tres países.

<sup>44</sup> Este trabajo incluyó: revisión de la metodología de cocreación del primer PAGA, del informe de diseño del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) y de la experiencia comparada de tres países.

<sup>45</sup> La propuesta metodológica se ajustó a la coyuntura de la pandemia (restricciones, modos presenciales y virtuales de implementación) y ampliando la visión y alcance del PAGA hacia un Estado abierto, con enfoque de derechos humanos, interculturalidad, medio ambiente, género

				interculturalidad y de la Función de Transparencia y Control Social; financiamiento del taller de construcción de fichas de compromisos realizado con ILPES; apoyo al lanzamiento oficial del segundo PAGA).
2022-2023	Cocreación	Counterpart International		Asistencia Técnica y cooperación financiera (desarrollo de metodología de facilitación, realización y facilitación de mesas territoriales y temáticas, campaña de comunicación, apoyo para la realización de ajustes a la plataforma informática para la recepción de propuestas ciudadanas; apoyo al lanzamiento oficial del segundo PAGA).
2022	Cocreación	ILPES-CEPAL		Capacitaciones (programa de formación a actores clave: gobierno, sociedad civil, academia; construcción de fichas de compromisos).

*Fuente: Grupo Núcleo de Gobierno Abierto Ecuador; archivos de los autores.*

**Tabla 2.** Rol de los entes cooperantes en los procesos de gobierno abierto del Distrito Metropolitano de Quito 2018-2022

<b>Política</b>	<b>Año</b>	<b>Etapas del ciclo de gestión</b>	<b>Ente cooperante</b>	<b>Rol</b>
Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto	2021	Evaluación externa  Aprendizaje para la mejora	Programa Ecuador SinCero, Cooperación Alemana GIZ	Asistencia técnica (diagnóstico de la situación del gobierno abierto en el MDMQ, que incluye la evaluación del primer PAGA).
Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto	2021-2022	Cocreación	Programa Ecuador SinCero, Cooperación Alemana GIZ	Asistencia técnica (metodología de cocreación, logística, facilitación y sistematización de mesas virtuales de cocreación, plataforma de propuestas / portal web, estrategia de comunicación,

				redacción, diagramación y publicación del PAGA).
--	--	--	--	--

*Fuente:* archivos de los autores.

**Tabla 3.** Rol de los entes cooperantes en los procesos de gobierno abierto de Santo Domingo de los Tsáchilas 2021-2022

<b>Política</b>	<b>Año</b>	<b>Etapas del ciclo de gestión</b>	<b>Ente cooperante</b>	<b>Rol</b>
Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto	2021-2022	Implementación	Alianza para el Gobierno Abierto	Asistencia técnica a compromiso 2 <sup>46</sup> .

*Fuente:* Fundación de Ayuda por Internet, Fundapi.

Por otra parte, es importante resaltar que si bien los PAGA, junto a los foros multiactor, son la herramienta de política pública fundamental que promueve OGP para la “formulación y gestión de políticas de gobierno abierto” (Naser, *et al.*, 2020, p. 18), el GA como modelo de gestión pública no se agota en los planes de acción en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto.

---

<sup>46</sup> Cocreación de política pública de reforestación y cuidado ambiental en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas y sistema digital de control ambiental y entrega de especies ambientales.

Un ejemplo de ello, son las acciones que se han desarrollado en Ecuador de manera paralela a los PAGA y que se orientan a la promoción del Estado abierto, de sus pilares de manera individual o a generar condiciones habilitantes en el país. Entre ellas se puede señalar:

- Como instrumentos derivados del ACUERDO No. SGPR-2021-037 que establece la creación y conformación del Grupo Núcleo de Gobierno Abierto. Al respecto, se cocrearon tanto el Reglamento de organización y funcionamiento interno del Grupo Núcleo de Gobierno Abierto como el Estatuto de la fundación de la Red Nacional de Gobierno Abierto, con el apoyo financiero de Fundación Ciudadanía y Desarrollo. Este reglamento está al momento en proceso de reforma para ponerse a tono con el nuevo Acuerdo Ministerial No. SGAPG-2023-001; lo propio deberá suceder con el Estatuto de la Red.
- Entre 2020 y 2021 la OCDE desarrolló el estudio “La Integridad Pública en el Ecuador: Hacia un Sistema Nacional de Integridad” con el apoyo del Programa Ecuador SinCero de la Cooperación Alemana GIZ con miras a proveer al nuevo gobierno una hoja de ruta para sentar las bases de políticas de integridad.
- En el proceso de cocreación del plan nacional de desarrollo (Plan de Creación de Oportunidades 2021-2015), el Programa Ecuador SinCero de la Cooperación Alemana GIZ brindó asistencia técnica a la Secretaría Nacional de Planificación, en particular en la construcción de propuestas de política pública en las temáticas de Estado abierto, integridad pública y lucha contra la corrupción (mismas que quedaron plasmadas en el Objetivo 15: Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción).
- El proceso de construcción de la Estrategia Nacional

Anticorrupción contó con el apoyo de la cooperación internacional. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) aportó en la definición de una propuesta técnica de líneas estratégicas; por su parte, el Programa Ecuador SinCero de la Cooperación Alemana GIZ brindó asistencia técnica para llevar a cabo los espacios de socialización de la propuesta de Estrategia.

- En 2022, el Programa Ecuador SinCero de la Cooperación Alemana GIZ apoyó el proceso de formalización del nodo ecuatoriano de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA), brindando asistencia técnica para construir una propuesta de direccionamiento estratégico y una hoja de ruta que oriente su accionar. (Naser *et al.*, 2020, p. 18).

## **V. Aportes de la Cooperación Alemana GIZ para avanzar del gobierno al Estado abierto en Ecuador**

Con el objetivo principal de “crear las condiciones habilitantes para prevenir la corrupción de conformidad con estándares e iniciativas internacionales”, la Cooperación Alemana GIZ implementa el programa “Ecuador SinCero” (GIZ, 2021, p. 1)<sup>47</sup>, fortaleciendo así, la prevención de la corrupción en las dimensiones nacional y local a través de cuatro campos de acción: 1) integridad en los sectores público/privado y las organizaciones de la sociedad civil; 2) fortalecimiento del gobierno abierto, la transparencia y la participación ciudadana; 3) generación de datos, información y estudios/gestión del conocimiento, y 4) fortalecimiento de capacidades a través del intercambio de conocimiento y experiencias.

---

<sup>47</sup> GIZ. (2021). Programa Ecuador SinCero - Prevención de la Corrupción, Transparencia y Participación Ciudadana. Tomado de: <http://ecuadordesarrollo.com/wp-content/uploads/2021/04/200610-ECUADOR-Sincero-final.pdf>

Desde la perspectiva del Coordinador de los campos de acción de gobierno abierto y desarrollo de capacidades del programa “Ecuador SinCero” Germán Guerra, es esencial que los cooperantes se acoplen a las necesidades de cada país. Es así que, en el caso de la Cooperación Alemana GIZ, sus ejes estratégicos se anclan a las políticas de anticorrupción, gobernanza, gobernabilidad o buen gobierno, recuperación de confianza, desarrollo sostenible (ODS), paz y cohesión social (G. Guerra, comunicación personal, 2022).

Desde la experiencia de la Cooperación Alemana GIZ, se concluye que el apoyo de la cooperación internacional debe ajustarse a los planes nacionales de los países. Las instituciones estatales y no estatales son quienes deben definir sus prioridades de cooperación en el país. En tal sentido, específicamente, en el marco de gobierno abierto, el Programa “Ecuador SinCero” se alineó al primer PAGA de Ecuador, apoyando la consecución de varios de sus compromisos:

En cuanto a datos abiertos, en el año 2020 se desarrolló una línea de asesoría (LdA) con enfoque interinstitucional denominada “Mejora de los datos abiertos en Ecuador”, con el objetivo de incrementar la disponibilidad de datos abiertos que se generan en las entidades que conforman la administración pública central, tanto en cantidad como en calidad, mediante el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios responsables, el rediseño del portal de datos abiertos, el seguimiento a la política, guía de datos abiertos y la coordinación de actividades para fomentar el uso de datos abiertos que involucre a diversos sectores de la sociedad para construir soluciones que aporten a problemáticas sociales identificadas como, por ejemplo, la corrupción.

De forma estratégica, esta LdA concertó además la articulación entre las entidades responsables de la regulación y de la publicación de datos,

como son el ente rector del gobierno electrónico (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información) y del ente encargado del Sistema Nacional de Información y administrador del Portal de Datos Abiertos (Secretaría Nacional de Planificación).

La mencionada LdA aportó a la “Elaboración colaborativa de la política de datos abiertos y la guía para su implementación” (compromiso 1 del PAGA de Ecuador), al “Re-diseño y actualización del portal de datos abiertos” (compromiso 2 del PAGA de Ecuador), procurando que el portal se encuentre rediseñado y operativo, e incluya un módulo para el seguimiento a la política y guía de datos abiertos, mediante indicadores formulados en conjunto con la academia y la sociedad civil, con base en estándares internacionales.

Además, la LdA, a su vez, promulgó mayor disponibilidad de datos abiertos, el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios en materia de creación, gestión, uso y publicación de datos abiertos, y el fomento al uso de datos abiertos mediante procesos que transfieran capacidades e involucren a diversos sectores de la sociedad, como retos públicos.

En la misma línea temática, en articulación con Counterpart International, la Cooperación Alemana GIZ aportó con asesoría técnica al Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) para la aplicación de los estándares OCDS<sup>48</sup> y OC4IDS<sup>49</sup>, en el marco de la “Plataforma de Información Abierta de Contratación Pública” (compromiso 3 del PAGA de Ecuador).

---

<sup>48</sup> Para mayor referencia, revisar: <https://standard.open-contracting.org/la-test/en/>.

<sup>49</sup> Para mayor referencia, revisar: <https://infrastructuretransparency.org/resource/oc4ids-un-nuevo-estandar-para-la-transparencia-en-infraestructura/>.

Respecto del grupo temático del PAGA, denominado “Desarrollo de capacidades para la transparencia”, la Cooperación Alemana GIZ, a través del programa “Ecuador SinCero”, apoyó la “Implementación de los derechos de participación y acceso a la información ambiental (Escazú)” (compromiso 4 del PAGA de Ecuador), mediante el análisis de congruencia legal y de política pública, en coordinación con el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en su calidad de responsable del compromiso y la Universidad Hemisferios como contraparte. Esta contribución, requirió además la elaboración de una metodología para la conformación y funcionamiento de la Mesa Interinstitucional de Democracia Ambiental; así como la generación de una hoja de ruta para la implementación de los estándares del Acuerdo de Escazú en el país.

Tomando en cuenta la relevancia del empoderamiento ciudadano, la Cooperación Alemana GIZ brindó asesoría técnica a los dos compromisos del PAGA de Ecuador que conforman el grupo temático con ese nombre: el compromiso 6 (Desarrollo de capacidades para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública) y el compromiso 7 (Cocreación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y de Género, así como el desarrollo de un observatorio ciudadano de violencia de género y diversidades sexo-genéricas).

Puntualmente, para el compromiso 6 contribuyó con la creación de la caja de herramientas para la promoción del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en la gestión, y el desarrollo de tres pilotajes: en el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), en la Prefectura de El Oro y en el Municipio de Loja. En cuanto al compromiso 7, colaboró en el establecimiento del Observatorio de Violencia de Género, liderado por la Fundación Esquel y la Fundación Diálogo Diverso, en coordinación permanente con el

ahora Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (ex Secretaría de Derechos Humanos).

En el ámbito del grupo temático del primer PAGA sobre Innovación pública, la Cooperación alemana GIZ apoyó la “Ciudadanización de la mejora de los trámites (simplificación)” (compromiso 8), especialmente en la creación del Observatorio de la Función Pública, anclado al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), aportando con dos análisis e intercambios de experiencias. Como parte del mismo compromiso, hizo posible el codiseño de una plataforma de seguimiento de la mejora regulatoria.

Además, en el marco de la implementación del primer PAGA de Ecuador, la cooperación alemana GIZ, junto a Counterpart International y al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, colaboró en la organización de una mesa de cooperantes para presentar los compromisos del primer PAGA con el objetivo de generar redes de trabajo con los entes cooperantes. En este trabajo, la cooperación alemana GIZ aportó con el diseño metodológico del taller y otros aspectos logísticos para el desarrollo de la mesa por parte del Grupo Núcleo de Gobierno Abierto Ecuador. Y, finalmente, contribuyó con el levantamiento de indicadores para el seguimiento del PAGA y la creación de una plataforma genérica para realizar seguimiento a los PAGA de cualquier nivel de gobierno.

Para el segundo PAGA del Ecuador, la cooperación alemana GIZ con el aporte técnico de Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) de Buenos Aires, Argentina, realizó el diagnóstico del primer PAGA y la metodología para el segundo, con proyección a un Estado abierto. Además, aportó con la sistematización de siete mesas temáticas y la traducción del PAGA al *kichwa* y al inglés.

Por otro lado, a propósito del actual tránsito del gobierno abierto al Estado abierto en Ecuador, la cooperación alemana GIZ ha aportado en el desarrollo del primer estudio del estado de situación de justicia abierta en el Ecuador y del primer curso sobre “Justicia Abierta: una aproximación a la teoría y a la práctica”, en colaboración con Fundación Esquel.

Entre los aportes de la cooperación alemana GIZ más relevantes a nivel nacional, externos al PAGA, se encuentran: 1) el apoyo técnico en el proceso de elaboración del Objetivo 15 del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción; 2) el estudio desarrollado por la OCDE sobre La integridad pública en el Ecuador. Hacia un Sistema Nacional de Integridad, y 3) el posterior diseño metodológico, facilitación y sistematización de talleres para la consulta del documento “Lineamientos de la Política Nacional Anticorrupción”, impulsados por el Ejecutivo.

En cuanto al nivel territorial, se destacan las acciones de prevención de la corrupción, como el Curso de prevención de corrupción con enfoque de género realizado con la Universidad de Cuenca, y el apoyo en los procesos de gobierno abierto en el Municipio de Quito, siendo el principal apoyo para el desarrollo del diagnóstico, metodología, aplicación metodológica y redacción del segundo PAGA del Distrito Metropolitano.

La metodología de cocreación se desarrolló con base a las lecciones aprendidas, en las siguientes experiencias previas: 1) el primer PAGA del Municipio de Quito; 2) las buenas prácticas de otros miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto del Gobierno Nacional del Ecuador y de la Prefectura de Santo Domingo de los Tsáchilas; 3) a nivel regional recomendaciones del Gobierno del Estado de Jalisco en México; y 4) del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en Argentina. Para ello, se realizaron intercambios de experiencias con dichos actores

procurando la transferencia de conocimiento al personal del Municipio de Quito y la retroalimentación de los pares internacionales.

En este marco, además aportó con una estrategia de comunicación y proveyó de una plataforma para el tracking de las propuestas de gobierno abierto y para el seguimiento a la ejecución del segundo PAGA de Quito, en atención a los estándares de OGP para la cocreación de planes de acción: difusión de la información; espacios y plataformas de diálogo, apropiación y toma de decisiones conjunta.

Toda vez que las líneas de asesoría de Programa “Ecuador SinCero” se han consolidado y rendido resultados concretos, con base en la evaluación del programa, el gobierno ecuatoriano y el gobierno de Alemania en la fase negociación determinaron la relevancia de contar con una segunda fase de “Ecuador SinCero”, que contará con un enfoque de promoción del Estado abierto, con líneas de asesoría en temas más específicos. En la segunda fase del programa, la cooperación alemana GIZ pretende trabajar en algunas actividades que logren mejorar la confianza ciudadana en las instituciones (estatales y no estatales): integridad pública, servicios públicos, mejora de la transparencia, democracia digital o transformación digital para fortalecer la participación ciudadana, rendición de cuentas, entre otros relacionados.

Para la cooperación alemana GIZ, entre las principales limitaciones para el involucramiento de los entes cooperantes en los procesos de gobierno abierto están: 1) encontrar personal con competencias suficientes y conocimiento integral en políticas anticorrupción, integridad pública y pilares de gobierno abierto; y 2) la falta de implementación de más planes/estrategias que puedan vincular a todas las entidades e instrumentos del Estado ecuatoriano tendientes a consolidar los principios del gobierno/Estado abierto.

Con dichas consideraciones, el programa “Ecuador SinCero” continuará aportando a las políticas de apertura en el país, buscando un involucramiento cada vez mayor de actores estatales y no estatales y la interiorización institucional del paradigma de gobierno/Estado abierto en las entidades de la administración pública.

Desde la cooperación alemana GIZ se proyectan escenarios para el fortalecimiento de la justicia abierta, el impulso de ámbitos relacionados al control abierto que demanden el involucramiento de las instituciones de control administrativo de la Función de Transparencia y Control Social, la mejora de los procesos de rendición de cuentas vertical como pilar fundamental del Estado abierto, la inclusión del sector privado en GA y el acompañamiento a GAD que actualmente se encuentran dando pasos fuertes en gobierno abierto.

Todo esto acompañado de procesos integrales de fortalecimiento de capacidades individuales e institucionales de los principales actores del país en materia de Estado abierto. Para la cooperación alemana GIZ, “es tiempo de concentrar los apoyos en la implementación de compromisos, pues ya se demuestran capacidades en temas de cocreación en actores públicos y de sociedad civil” (G. Guerra, 2022, comunicación personal).

## **VI. Conclusiones y recomendaciones**

Si bien con el ingreso de Ecuador a OGP en 2018, los procesos de gobierno abierto en el país se fortalecieron y promovieron en la Función ejecutiva, existen iniciativas previas ejecutadas en GAD, como en el caso del Municipio de Quito y la Prefectura de Santo Domingo de los Tsáchilas. Esto es un ejemplo inicial de que ya se venían ejecutando acciones que labran el camino hacia el Estado abierto en Ecuador, complementándose con los progresos a la fecha en materia de justicia abierta y

parlamento abierto. Se espera que el paradigma de GA se haga extensivo a los otros dos Poderes del Estado y a más gobiernos locales, más aún con la posesión de las nuevas autoridades locales en los gobiernos autónomos descentralizados.

En este escenario promisorio es fundamental contar con una mejor organización de la cooperación internacional en el país, con presencia/liderazgo estatal, que permita la conexión de agendas, establezca una planificación de la demanda con la oferta de cooperación, con base en una evaluación de impactos y resultados del apoyo brindado por los entes cooperantes para la implementación del gobierno/Estado abierto.

Se destacan las potencialidades de la cooperación en la transferencia de conocimientos, en generar vínculos y conexiones, en la guía técnica para la identificación de problemáticas y soluciones, en el contraste de datos e información de orden global enfocados en la realidad nacional, en la incidencia en el posicionamiento de temas en la agenda pública y en el fomento al desarrollo endógeno.

Está claro, por otra parte, que existe interés por parte de la cooperación internacional para continuar apoyando procesos de gobierno/Estado abierto en Ecuador, pero se precisa de temas base de la administración y de iniciativas concretas que sean sostenibles, tomando en cuenta que durante los últimos años los entes cooperantes se han concentrado en la generación de capacidades en los actores nacionales para proceso de cocreación. Es momento de tecnificar e identificar necesidades más concretas, específicas e innovadoras.

La cooperación alemana GIZ ha tenido un rol fundamental en la promoción del gobierno/Estado abierto en Ecuador y ha asignado recursos para la gestión específica del G/EA mediante la creación del programa

“Ecuador SinCero”, cuyos ejes de acción abordan de manera integral la implementación de este paradigma por parte de los actores nacionales. Si bien se ha definido la continuidad del programa con una segunda fase más enfocada en parlamento abierto, justicia abierta, control abierto; la inclusión del sector privado y el acompañamiento a los GAD es fundamental diversificar, de manera paralela, el apoyo de otros entes cooperantes de manera que no se generen dependencias en actores puntuales de la cooperación.

## Referencias

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2017). *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*. Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Asamblea Nacional. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Suplemento del Registro Oficial Nro. 544, de 09 de marzo de 2009.
- Asamblea Nacional. (2009). *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Suplemento del Registro Oficial No. 642, de 27 de julio de 2009.
- Asamblea Nacional. (2020). *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Suplemento del Registro Oficial Nro. 326, de 10 de noviembre de 2020.
- Asamblea Nacional. (2020). *Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial*. Registro Oficial Nro. 345-S, de 08 de diciembre de 2020.
- Asamblea Nacional. (2021). *Resolución CAL-2019-2021-462, Reglamento para la Implementación del Parlamento Abierto en la Asamblea Nacional*, de 15 de abril de 2021.

- Barragán, D y Mora, M. (2022). *Desafíos y oportunidades del gobierno abierto en Ecuador: una mirada crítica y propositiva desde la academia*. Revista "Estado Abierto". INAP de Argentina.
- Bianchi, M., León, C., y Perini, A. (2017). *Gobierno Abierto en contextos locales. Agendas y desafíos*. Banco de Desarrollo de América Latina-CAF y Asuntos del Sur.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Ciencias Sociales.
- (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. CLAD.
- Consejo de la Judicatura. (2021). *Resolución Nro. 020-2021*. Suscrita el 04 de marzo de 2021. Publicada en Registro Oficial Tercer Suplemento Nro. 416, de 23 de marzo de 2021.
- GIZ. (2021). *Programa Ecuador SinCero - Prevención de la Corrupción, Transparencia y Participación Ciudadana*. Recuperado de: <http://ecuadordesarrollo.com/wp-content/uploads/2021/04/200610-ECUADOR-SInCero-final.pdf>
- Gobierno Abierto Ecuador. (2019). *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador 2019-2022*. Versión reprogramada. Gobierno Abierto Ecuador.
- Herrero, A. (2021). *El Gobierno Abierto y los Gobiernos Locales en la Curva de Gartner: Cómo pasar del pico de expectativas a la meseta de productividad en Gobierno abierto e innovación pública : los pilares de la nueva agenda de gobernabilidad*. Universidad Abierta Interamericana.
- Municipio de Quito (2022). *Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Recuperado de <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/documento-segundo-plan-de-accion/>

- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). (2017). *Ordenanza metropolitana Nro. 184*. Sancionada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito el 29 de septiembre de 2017.
- Naser, A., Fideleff, V. y Tognoli, J. (2020). *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación*, Documentos de Proyectos(LC/TS.2020/78). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OECD. (2021). *La Integridad Pública en el Ecuador: Hacia un Sistema Nacional de Integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. OECD Publishing.
- Oszlak, O. (2017). *La noción de Estado Abierto en el contexto de América Latina y el Caribe* (pp. 209-230). En A. Naser, A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (Eds.), *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44769>
- OGP. (2020). *Serie de políticas de justicia, Parte II: Justicia abierta*. Recuperado de: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/12/La-Justicia-Abierta\\_Informe-Global-de-OGP.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/12/La-Justicia-Abierta_Informe-Global-de-OGP.pdf)
- OGP. (2021). *Estándares de participación y cocreación*. Aprobados por el Comité Directivo de OGP, el 24 de noviembre de 2021. Válidos a partir del 1 de enero de 2022. Recuperado de: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/03/Esta%CC%81ndares-de-participacio%CC%81n-y-cocreacio%CC%81n.pdf>
- OGP Local Santo Domingo de los Tsáchilas. (2021). *1er Plan de Acción de la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas*. Gobierno Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas.

ParlAmericas. (2019). *Resumen Ejecutivo: Guía para desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto*. Recuperado de: [http://parlamericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary\\_SPA\\_May2019-online.pdf](http://parlamericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf)

Presidencia de la República. (2022). *Estrategia Nacional Anticorrupción*. Presidencia de la República / Secretaría de Política Pública Anticorrupción.

Ramírez-Alujas A. (2022). *Esquema de Gobierno Abierto*. Recuperado de: [https://twitter.com/redmatriz/status/1558555034408796160?s=20&t=gVExi-fYO23a\\_3m6JhZXdSg](https://twitter.com/redmatriz/status/1558555034408796160?s=20&t=gVExi-fYO23a_3m6JhZXdSg)

Secretaría Nacional de Planificación (SNP). (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. SNP.

## Entrevistas

- Germán Guerra, Programa Ecuador SinCero de la cooperación alemana GIZ, 5 de agosto de 2022
- Julio López, Fundación Datalat, 6 de agosto de 2022
- Mauricio Alarcón, Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 8 de agosto de 2022
- Paula Castells, Ex funcionaria del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 09 de agosto de 2022
- Alejandra Naser, Instituto Latinoamericano y Caribeño de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, 9 de agosto de 2022
- Eduardo Béjar, Fundación de Ayuda por Internet (Fundapi), 9 de agosto de 2022

- Daniel Quiroga, Dirección de Gobierno Abierto de la Presidencia de la República, 9 de agosto de 2022

## **Segunda parte**

# **Avances en la gestión de la información como fundamento de los procesos de gobierno abierto**



# Nuevos desarrollos del gobierno abierto y la gestión de la información

*Ester Kaufman*

## Introducción

**E**n este texto se pretende abordar los nuevos desarrollos del gobierno abierto en la gestión de la información (Kaufman, 2022), considerando también la perspectiva archivística junto a la adecuada gestión documental (Nazar, 2022). Se busca un entendimiento entre ese tipo de gestiones, ya que con el mismo podía asegurarse la calidad, fiabilidad y accesibilidad de la información, así como la necesidad de converger junto a las políticas de acceso a la información, transparencia, gobierno abierto y datos abiertos, en un marco de inclusión.

Desde ese posicionamiento, se pretende considerar dificultades regionales para plasmar esa conjunción de gestiones. Dificultades que están en parte en vías de superación en países como México (Ruvalcaba, 2022), porque la historia de ese país en gestión de la información es muy diferente y más

sólida, desde que el órgano garante INAI tiene rango constitucional y carácter autónomo. Esa jerarquización, sumada a la voluntad política, abre un proceso que alcanza un punto relevante cuando la gestión archivística adquiere rango normativo<sup>50</sup>.

Se trabajarán entonces las dificultades regionales, considerando, además, que la autora reside en la Argentina, país donde la conjunción de la gestión de la información con la archivística resulta, hasta la fecha, una empresa lejana. Ese panorama impacta en las dificultades del acceso a la información, que transforma dicho acceso y el empoderamiento ciudadano resultante, en una escenificación sin sustancia, en la medida en que no existe un ecosistema donde lo archivístico y lo documental funcionen en sintonía organizando el *back office* que respalde el acceso a la información.

Ese “como si” fuera un ecosistema de gestiones integradas, debilita la democracia en la medida en que no queda claro el “como” se llevan adelante estas políticas en línea con los derechos humanos vinculados con dicho acceso. Si no existen herramientas de implementación, las políticas terminan siendo en parte declamatorias.

Por otro lado, y desde la óptica de los derechos humanos, las características del acceso a la información y la transparencia han sufrido transformaciones que empiezan a ser enunciadas por la Ley Modelo OEA 2.0. De este modo, en este artículo se abordarán algunas de esas transformaciones que apuntan a la inclusión, imaginando un puente entre la heterogeneidad ciudadana y políticas más puntuales y diferenciadas conforme a las

---

<sup>50</sup> La nueva Ley Federal de Archivos en México se enfoca en cómo la organización y conservación de los archivos en posesión de los distintos Poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos y los organismos con autonomía legal, así como el establecimiento de los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno pueden implicar un mejor desarrollo del gobierno abierto.

diferencias existentes. Es un desafío a enfrentar. Habrá que pensar en algunas pautas elementales para ir afrontándolo en etapas.

## **I. Marco Teórico**

### *1.1. Acceso a la información pública / transparencia como respuesta a la crisis del sistema de representación.*

Es por todos conocido que existe una crisis del sistema representativo de gobierno. Frente a esta problemática, surge la necesidad de que la ciudadanía tenga un mayor acceso a información en relación con el rol que desempeñan sus representantes y funcionarios designados; cómo se toman decisiones, con qué criterios legales, administrativos y formales se llevan a cabo las políticas públicas. Esto es necesario para acortar la distancia entre gobernantes y gobernados, fortalecer un vínculo de confianza y prevenir las decisiones guiadas por el interés privado en la gestión pública en aras de la integridad.

Se ha demostrado cómo un mayor acceso a la información pública se vincula ineludiblemente con una sociedad cuyos ciudadanos pueden participar informadamente y de manera más activa (Arellano Gault, 2008). Es decir, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación; y goza efectivamente de los derechos sociales, entre otros, por medio de un libre acceso a la información pública.

En este contexto, se vislumbra que la información es un elemento de poder en general, y la información pública, en particular, de poder político. Garantizar la universalización de este derecho es una herramienta esencial para crear las condiciones necesarias para encaminarse a un desarrollo

integral, equitativo e inclusivo de la sociedad de la información y del conocimiento con miras a consolidar el sistema democrático.

Para avanzar, sería de utilidad definir los primeros dos tipos de transparencia: la pasiva o reactiva y la activa. La llamada “transparencia reactiva o pasiva” refiere al ejercicio del derecho de acceso a la información el cual es un derecho humano y fundamental de rango constitucional distinto al derecho de petición. Su acceso depende de un pedido concreto externo al organismo requirente. Los sujetos obligados por ley reaccionan transparentando la información que poseen siempre que cualquier persona la solicite.

En cambio, la transparencia activa es de oficio y consiste en la publicación de aquella información requerida a los sujetos obligados por las respectivas leyes de acceso a la información. En dichas normativas, se detalla qué tipo de información debe publicarse de oficio, sin necesidad de que medie una solicitud de acceso.

Por otro lado, en los últimos años las políticas de acceso a la información y transparencia han avanzado hacia una nueva generación de reformas que se sintetizan en lo que se denomina “transparencia focalizada”, “transparencia colaborativa” y “lenguaje claro”. profundizando el enfoque ciudadano presente en estas políticas. Estas buscan, ya no garantizar el acceso a la información en general, sino, promover la difusión de información específica y útil (que redunde en conocimientos situados) para facilitar la toma de decisiones por parte de los ciudadanos; segmentada por audiencias específicas, en materia de educación, salud, seguridad, actividades económicas y políticas, entre otras. Estos mecanismos son claves para efectivizar el valor instrumental del derecho de acceso a la información pública que se caracteriza por ser un derecho que permite el ejercicio de otros.

El acceso a la información está relacionado con el concepto de “transparencia”, pese a ello, conviene aclarar que no se trata de sinónimos. Valenzuela Mendoza (2015) sostiene que, si está consolidado el derecho al acceso, entonces existe transparencia. Sin embargo, en el sentido inverso, la transparencia no implica garantizar el acceso, ya que mediante excepciones o la producción de información poco exacta (opacidad) se puede violentar ese derecho.

### *1.2 Derecho al acceso a la información pública y transparencia*<sup>51</sup>

El Derecho de Acceso a la Información Pública, como derecho fundamental y básico, implica la obligación estatal de producir, difundir y comunicar la información sobre su gestión político-administrativa. Reviste un carácter novedoso en su reconocimiento como derecho autónomo. Algunas de sus características esenciales son las siguientes:

- Apunta a una facultad amplia y general de conocer toda la cosa pública y los documentos publicados por el Estado de manera irrestricta (salvo excepciones establecidas por ley), cualquiera sea la forma material en que se sustente. En este sentido, toda persona, física o jurídica, pública o privada, de forma individual o colectiva, es titular y tiene derecho a solicitar, buscar, recibir, acceder, difundir, analizar, copiar y reutilizar información que esté en poder, guarda, bajo control o fuese producida por los sujetos obligados, sin necesidad de acreditar un derecho subjetivo o interés especial alguno.

Son sujetos obligados a brindar información cualquier ente, organismo u órgano público o descentralizado del Estado, en todos los

---

<sup>51</sup> Las fuentes de información de este acápite han sido extraídas de Yovan (2017).

niveles de la estructura gubernamental incluyendo los tres Poderes. Además, son sujetos obligados, cualquier persona física o jurídica de índole privada que reciba recursos públicos, preste o ejecute servicios públicos, use bienes del Estado o realice actos de autoridad en lo que refiere a esos bienes, servicios y actos.

- La transparencia, como se ha dicho, puede ser activa o reactiva. Las mismas han sido definidas anteriormente. También existen la transparencia focalizada y colaborativa definidas más adelante (Clínica Jurídica de Acceso a la Información Pública, S/D).

Los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) han constituido lo que se denomina Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Este es un marco jurídico regional, conformado por un andamiaje consistente en diversas normas, organismos y mecanismos de denuncia. Su función principal es promover y proteger el respeto, protección y realización de los derechos humanos en el continente americano.

La OEA ha otorgado un alto grado de relevancia al Derecho de Acceso a la Información Pública por su importancia para la consolidación de los sistemas democráticos. Es por esto que, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, existe un vasto desarrollo jurisprudencial y doctrinario en torno a este derecho (Nazar y Kaufman, 2022).

Por otro lado, dicho organismo regional ha lanzado el “Modelo OEA 2.0”, más concretamente, la “Propuesta de Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre acceso a la información pública 2.0”. Allí, en el articulado referido a clases de información clave sujetas a difusión proactiva, se han considerado las “necesidades de grupos específicos” apuntando a la segmentación aludida y a la transparencia focalizada, reconociendo la heterogeneidad en

la composición del universo social. En esa línea destaca que debe proveerse:

- Información relevante y necesaria para promover una mayor equidad de género.
- Información relevante y necesaria sobre los programas sociales destinados a atender las necesidades de otros grupos específicos de la sociedad, como los menores de edad, los adultos mayores, el colectivo afro-descendiente, el colectivo de Lesbianas, Gays, Bisexuales, personas Transgénero e Intersexuales (LGBTI), y los miembros de las comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.
- Información detallada sobre los indicadores de progreso y estadísticas que permitan verificar el cumplimiento en la implementación de la equidad de género, así como en la atención de las necesidades de otros grupos específicos de la sociedad, incluyendo el impacto generado para dichos grupos.
- Lista de subsidios otorgados a dichos sectores de la sociedad, desagregados por grupo.
- Otros indicadores relacionados con temas de impacto social que conforme a sus funciones deba diseminar (OEA, 2020, p. 28).

La obtención de esta información, su actualización y reuso requieren gestionar la misma de una manera constante, garantizando su alta calidad; también comunicarla con el fin de asegurar su efectiva recepción por parte del público objetivo. Ya no se trata de cumplir con las obligaciones legales de la transparencia proactiva, sino de incorporar el abanico de necesidades que requiere esfuerzos, pero no de las dimensiones que supone garantizar la transparencia, considerando la heterogeneidad y la generación de

información focalizada en cada grupo social, con más, el impacto en cuanto a conocimiento situado para cada grupo en cuestión.

### *1.3. Transparencia de 2° generación: transparencia focalizada y colaborativa. perspectiva ciudadana.*

Existen muchos temas que se abren con la transparencia y el acceso a la información, más allá de las leyes y procedimientos de acceso.

La información pública tiene un valor propio, en la medida que respalda los actos de gobierno y su correcto funcionamiento institucional, y constituye una herramienta para la rendición de cuenta y la fiscalización de los poderes públicos, pero adicionalmente posee un valor instrumental, en tanto funciona como presupuesto para el ejercicio de otros derechos (Abramovich y Courtis, 2000, p. 31).

El acceso a la información tiende a “adquirir mayor impacto cuando se focaliza en áreas de interés específicas y bien definidas de las personas” (OEA, 2013, p. 18). Esto conlleva a que los gobiernos desarrollen estrategias y políticas públicas que ya no únicamente tienen como objetivo brindar información general, sino información específica a públicos específicos, como aquella referente a mejores escuelas, hospitales de alta calidad y toda la que implique un mayor cuidado de los consumidores y productos (Yovan, 2017).

La transparencia focalizada necesita que los gobiernos publiquen información estandarizada y particular, que busque resolver un problema social concreto o lograr un beneficio social específico e implica que: “1) el centro de atención es el usuario de la información (sus necesidades, intereses y capacidades para entender la información) y 2) estén basadas en las

necesidades, intereses y capacidades de publicación de las organizaciones civiles, públicas y corporaciones” (Mariñez Navarro, 2014, p. 456).

Es a través de este tipo de transparencia, donde generalmente, se consagran las bases para avanzar sobre políticas de igualación de derechos. En muchos casos, incluye información no solo pública y, en esa línea, se está avanzando hacia una nueva transparencia, la colaborativa.

Mediante la transparencia colaborativa se apuesta a la inteligencia colectiva y a la innovación público-privada, con valor público. Según Valenzuela Mendoza (2015):

La transparencia colaborativa consiste en ir más allá de los estándares previstos en la ley, para hacer más asequible, estratégica y útil la información. Se define como el uso de plataformas interoperables que comunican decisiones, fomentan la participación ciudadana y crea un modelo de organización, donde la gestión es más inteligente y abierta a múltiples actores ( Valenzuela Mendoza, 2015, p. 72).

Puede agregarse que, no requiere necesariamente el uso de tecnología, aunque su presencia la facilita. Se trata de información construida colaborativamente por diversos sectores de la sociedad, donde el sector académico puede ser muy relevante.

## **II. Heterogeneidades, enfoques y metodologías**

Una de las limitaciones actuales del enfoque del Estado abierto es haber sido concebido, en los hechos reales, desde una óptica Estado-céntrica. Óptica que se exagera cuanto menos proximidad existe entre la ciudadanía y el Estado. Esa mirada se ve fortalecida por algunas organizaciones

de la sociedad civil (OSCs) globalizadas con integrantes del tipo “ciudadanos del mundo” o que tienen esa aspiración. De esa combinación elitista surge la dificultad para ampliar el universo de actores involucrados con dicho enfoque.

Para ello es indispensable reconocer que existen múltiples perspectivas que responden a públicos diversos, con mayor dificultad de acceder al Estado, a las políticas de gobierno abierto o Estado abierto, y a participar del marco internacional que las contiene. Existen varias brechas operando: la digital, territorial, etaria, cultural, idiomática, de género, etc. Cuando se detecta un porcentaje grande de la población sin acceso a Internet o sin habilidades digitales, no podemos invocar las políticas existentes desde el ángulo de la inclusión si no atendemos estrategias niveladoras. Terminan siendo reductos de gente parecida entre sí, donde la problematización de la “otredad” es inexistente. Dicha problematización supone interrogarse sobre los otros sin transformarlos en iguales a uno mismo suprimiendo, de este modo, la heterogeneidad como característica social a atender.

En lo que respecta al sector público, en todas sus variantes, no existen en general capacidades para percibir a ciudadanos considerando su diversidad, salvo algunas excepciones cuando el área en cuestión tiene como rol atenderlas. Para el conjunto, alcanzar esas capacidades solo es posible si en la cultura y en la formación en dicho sector se apunta a la adquisición de competencias para percibir las diferencias y operar benéficamente sobre ellas en cuanto a la igualación de oportunidades para el ejercicio de derechos.

Así ocurre, por ejemplo, con la entrega de servicios en Canadá (Kaufman, 2012). Esto remite a las formas de gestión de la información focalizada en públicos objetivo, donde, además, cada grupo aporta su retroalimentación al momento de la entrega o a través de encuestas periódicas a la ciudadanía

sobre las expectativas respecto a la dicha entrega (tiempos, canales, formas de atención, etc.). El resultado es que, cada público objetivo está organizado como *bundle* o “paquete de servicios” conforme al origen, edad, situación laboral, territorio, lenguas y demás características de ofertas impulsadas desde políticas proactivas de igualación. Los mencionados paquetes están en proceso de mejoramiento constante conforme a la retroalimentación brindada por los usuarios. Ese proceso está permanentemente registrado en una base de conocimiento común donde acuden para su consulta los distintos prestadores de dichos servicios.

La propia población canadiense, claramente heterogénea y con alto porcentaje de migración desde los más diversos países, más sus propias comunidades indígenas, más el bilingüismo oficial, hace que la detección de las diferencias en las necesidades y comprensión de los lenguajes deban estar presentes para mantener un equilibrio social. Una práctica que desarrollan es incluir un tercero (una empresa traductora multilingüe o alguien de la propia comunidad del ciudadano en cuestión) para que la comprensión esté garantizada. Nadie cree en ese país que la comunicación solo en el idioma oficial garantice su real entendimiento. Ellos asumen la diferencia entre los habitantes, escapando de la idea del ciudadano abstracto que lo puede comprender todo a través del medio que el gobierno decida.

Tal política constituye la solución fácil (o la evasión) más instalada en nuestros países. Pueden ponerse como ejemplo los casos donde la publicación en el Boletín Oficial de una norma permite concluir que la misma “se reputa conocida por todos”. Es una la ilusión fácil que hace que todo el sistema de poderes puede operar sin que realmente importe si alguien se enteró o no de lo que se quería comunicar. Esa presunción, es un ejemplo basado en una óptica no ciudadano-céntrica. Volviendo al ejemplo canadiense, su cultura descansa en reconocer que sus habitantes no son todos iguales y que sólo un Estado que así lo comprenda, puede garantizar la

igualdad ante la información y la comunicación, con el apoyo mancomunado de sus locaciones específicas, o mediante servicios especiales de traducción como los comentados.

En nuestra región existen algunos países como Bolivia y Ecuador donde esa heterogeneidad ciudadana es reconocida en sus constituciones nacionales y que los impulsa hacia políticas niveladoras, en algunos casos. El objetivo de la inclusión debe comenzar a recorrer esos caminos. La segmentación de usuarios en conjuntos con problemáticas comunes conlleva a necesidades muy concretas de relación con las administraciones públicas y, consecuentemente, a una demanda específica de información y de servicios; con la consecuente gestión de la información necesaria.

De dicha segmentación nace la consideración de información y servicios público-privados integrados en función de identificación de *status* (desempleados, mujeres, familias, empresarios, jóvenes, niños, trabajadores, jubilados, etc.); de estilos de vida (deportes, cine, teatro, turismo, etc.); de temas (bibliotecas, impuestos, policía); de guía de trámites; y también de “eventos de vida” donde se unifica y organiza la información direccionándola hacia alguna circunstancia biográfica relevante: el matrimonio, el nacimiento de un hijo, la pérdida de empleo, el cambio de vivienda, la apertura de un negocio, entre otros (Kaufman, 2004). La importancia relativa de cada uno de esos eventos, y de otros, debe calibrarse por un perfil del grupo al que está dirigido. Por tanto, esos eventos de vida tienen una configuración especial para cada segmento.

Los ciclos de vida, en términos etarios, también son muy relevantes para personalizar la información por grupos específicos.

En un documento de CEPAL (2016) podemos encontrar pasajes relevantes sobre este punto. En el mismo se distinguen cuatro (4) etapas básicas de

la vida: la infancia, la juventud, la adultez y la vejez. La edad puede ser un eje estructurante de las desigualdades sociales y debe ser considerada en esos “paquetes” o “*bundles*”.

La pobreza y la vulneración de derechos pueden ser más marcadas y tener consecuencias más graves en ciertas fases de la vida. Estas brechas intergeneracionales pueden, a su vez, verse agravadas por otras desigualdades, en especial aquellas vinculadas al género o a la pertenencia étnico-racial... (La) persistencia o el aumento de las desigualdades sociales están estrechamente vinculados a la acumulación de desventajas y privaciones (o, en contrapartida, de ventajas y privilegios) en el tiempo, y la reproducción intra generacional de las desigualdades ocurre mediante procesos incrementales a lo largo del ciclo de vida. (CEPAL, 2016, p. 45)

Lo incorporado proporciona ejemplos ilustrativos sobre la necesidad de adoptar esta perspectiva en las políticas públicas en sus distintos procesos de gestión de la información. Cada una de estas circunstancias y etapas pueden explicar cómo las brechas de género, raza y etnia (así como las brechas territoriales), intensifican las desigualdades en su interacción. Sólo transitando ese camino podremos acercarnos a un Estado abierto inclusivo.

### *2.1 Diversidad de lenguajes, canales y brechas. Escalabilidad del “lenguaje claro”.*

La comunicación y, por ende, la transparencia en la información de los servicios disponibles supone que los “temas” deben estar desarrollados en un lenguaje coloquial o lenguaje fácil, con el nombre que la gente usa para esas actividades conforme a sus grupos de pertenencia. El uso de la terminología oficial estará destinado a un grupo específico de personas que

pueden identificarla dicha entrada, pero deben existir opciones en un primer plano de cada sitio donde el lenguaje de acceso sea el cotidiano. Es obvio que, si se conoce la estructura, la denominación oficial sería el más atinado para ingresar a áreas técnico-administrativas. De todos modos, siempre que sea posible, hay que mantener un estilo llano de lenguaje.

Esta transformación del lenguaje comunicativo debe surgir luego de haber diagnosticado el conjunto social, y haberlo segmentado relevando conjuntamente las inequidades existentes. Ese proceso de detección de lenguajes, intereses, perspectivas y necesidades de los diferentes actores debería estar abierto a menor o mayor participación en este proceso y a metodologías de testeos respecto a la comprensión. En la actualidad contamos con herramientas tecnológicas en el marco de lo que se conoce como “cuarta revolución industrial” que pueden simplificar y automatizar muchos de esos procesos, aunque queremos rescatar una intermediación humana para garantizar que los derechos humanos de todos los grupos hasta ahora excluidos no sean sesgados por el propio diseño tecnológico.

Dichos esfuerzos también apuntan a simplificar los procedimientos, buscar sinergias entre los actores responsables, orientarlos a la prestación de información y servicios integrados que superen barreras competenciales entre centros directivos de un mismo gobierno. El objetivo es sacar del primer plano esas complejidades (la selva burocrática) y anclar la información en las problemáticas de los ciudadanos en su propio contexto y realidad, no en la maraña de la división de competencias gubernamental. Como ejemplo, el acceso a la información sobre COVID-19 se organiza en torno palabras que identifican las cuestiones a consultar: prevención, testeos, consejos, teléfonos útiles, centros asistenciales, etc. Allí no aparece la denominación de las unidades organizacionales a cargo de cada cuestión, independientemente de que suelen ser varias que colaboran sobre un mismo tema.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) es clara al respecto.

El acceso a la información y la transparencia debe implementarse bajo una lógica proactiva, dirigida a identificar el tipo de información desde la demanda por parte de las personas, a fin de acopiarla, sistematizarla y publicarla de manera clara y sencilla, así como generar información futura que busque cubrir las necesidades detectadas y promover el uso y reutilización de la información en forma más accesible y asequible. Se busca por tanto el esfuerzo continuo de las instituciones públicas por conocer el perfil del usuario, actual y potencial, a través de la identificación de las necesidades y expectativas, el tipo de información y las formas en las que es solicitada. (p.12)

Atender a los lenguajes en consideración a audiencias específicas supone garantizar la efectiva accesibilidad a la entrega de servicios, no sólo en el sentido técnico sino midiendo el impacto del receptor en términos de empoderamiento ciudadano. Se identifica: “acceso a la información” con la disponibilidad, en Internet o por acceso directo, de información oficial. Se sabe que, de no procesarse conforme a perfiles, esa información sólo podrá ser interpretada por entendidos (llámese profesionales, funcionarios o grandes empresas o “ciudadanos globalizados”). Esta situación, repetida en múltiples campos, hace que el acceso a servicios u otro tipo de información sea ilusorio para parte de la población, ni que decir, en ese caso, sobre el derecho de acceso a la justicia.

La situación es que, aún en los mejores casos, se está ante un acceso totalmente formal a la información, a la transparencia y a la posibilidad de exigir y controlar la rendición de cuentas. ¿Cómo se resuelve tal cuestión? Impulsando posturas donde el “acceso a la información” implique agotar todas las instancias de procesamiento de la información, constatando que

la misma es comprendida por perfiles de destinatarios específicos. Eso les permitiría transformarla en conocimiento para la creación de ciudadanía y construcción de una demanda social de “acceso a la información” verdaderamente consistente. La constatación de esa comprensión requiere tests en audiencias específicas a fin de garantizar que la información pueda ser apropiada como conocimiento socialmente útil.

Además, la información (sobre todo la institucional) debe ser accesible por diversos medios conforme a las posibilidades de los desemejantes segmentos de la ciudadanía. Esto supone habilitar todos los puntos posibles de distribución de la información: cartillas, carteles callejeros, teléfonos, *call centers*, mensajes por *WhatsApp*, organigramas e información suficiente en el sitio web institucional, dirección o direcciones y formas de llegar (transportes, planos, etc.). En esa línea cabe destacar la información no textual, la gráfica y su pertinencia en muchos casos.

## 2.2 Brecha como concepto multifacético

De la lectura del Informe UNESCO (2005, p. 32) surge que no hay *una*, sino *varias* brechas digitales multiformes que, lejos de excluirse mutuamente, se combinan entre sí en función de las situaciones nacionales y locales. En efecto, los factores que influyen en la brecha digital son múltiples: los recursos económicos, la geografía y sus asimetrías, la edad, las desigualdades entre hombres y mujeres, la lengua (auge del inglés), el idioma, la educación y la procedencia sociológica o cultural, el empleo, la integridad física (discapacidades), etc.

Pero queda por considerar los otros aspectos de la brecha tales como las variables de hábitat, socio-económicas, sociales y geográfico-políticas; también la edad en cuanto a la distinción entre nativos digitales y los que

no lo son<sup>52</sup>. Sin embargo, y tal como se ha dicho, desde el discurso dominante se ha privilegiado la disponibilidad de la infraestructura tecnológica y su grado de actualización. Lo que transita por las venas de las TIC pareciera carecer de importancia, y las asimetrías resultantes también. De hecho, lo que acontece es que existe un sector sobre informado, con acceso a diferentes medios y generaciones tecnológicas; y otro desinformado y con acceso limitado tanto a la tecnología, su actualización como a sus contenidos. Por otra parte, se ignora la necesidad de dotar a las personas de capacidades cognitivas para gestionar el conocimiento en aras de mejorar su calidad de vida. Estos temas cobran importancia desde la perspectiva UNESCO ya descrita.

Bajo esta perspectiva, sin embargo, parecería que el camino a la superación de la brecha está marcado desde quienes están instalados en el estadio más avanzado como punto ideal a alcanzar por el resto. Si esta es la lógica, no se ha podido abandonar la postura “Estado-céntrica” o la fijada por sectores acomodados de nuestra sociedad.

Además de conectar el enfoque ciudadano-céntrico debe considerarse que el reconocimiento de la diversidad y su inclusión en un universo múltiple pero abarcador, implica refugiarse en lo que se conoce como “sabiduría de multitudes” donde cada foco de conocimiento tiene un valor en sí mismo y que si deviene en complementario puede acrecentar enormemente las perspectivas de innovación y buen vivir. El conjunto de semejantes a quien esto escribe, seguramente, da cuenta de muchísimas brechas para comprender otras sabidurías, como es el caso de cómo relacionarse con la naturaleza para prevenir la catástrofe ecológica. Todos deben

---

<sup>52</sup> Nativos digitales son aquellos que se han criado en un ambiente con TIC a su disposición. El lenguaje digital para ellos es una especie de primer lenguaje de manejo intuitivo y bastante certero.

superar brechas para poder establecer el diálogo entre sectores heterogéneos y generar espacios de diálogo intercultural.

### *2.3 Apertura de datos y usabilidad*

Actualmente está surgiendo la pregunta acerca de si realmente la apertura de datos y los datos públicos abiertos son útiles para la ciudadanía en sus derechos de acceso a la información. Eso se debe a la emergencia de ciertas problemáticas relacionadas a esta herramienta que se repiten a nivel global. Los portales de datos públicos de los gobiernos funcionan como una “puerta” que puede ser abierta o cerrada de manera arbitraria. Primero, los gobiernos tienden a abrir datos que ya poseen, no generan nueva información y pocas veces se presenta un proceso de selección transparente de los datos a abrir. Segundo, un *dataset* puede ser subido y eliminado del portal.

Tercero, tal como pasó en Estados Unidos, el portal de datos públicos puede estar inactivo durante un tiempo. Eso genera un descreimiento por parte de la ciudadanía y, por otro lado, vuelve inútil a la herramienta dado que los modelos de negocios que utilizan los datos públicos abiertos de estos portales sólo funcionan si los datos están permanentemente disponibles. Por lo tanto, los datos abiertos ahora mismo están "abiertos" como una puerta. Porque una puerta se puede cerrar en cualquier momento. La apertura de datos es vista como un gasto y una carga adicional para los gobiernos e implica recursos que podrían ser utilizados para otros fines.

Los datos abiertos mayormente no son usados por la ciudadanía. La situación actual hace que la apertura de datos no sea sostenible. El proceso debe cambiar de perspectiva teniendo en cuenta que no se trata solo de publicar datos disponibles, subir *datasets* y crear más portales de datos, sino que la apertura de datos debe estar centrada en el ciudadano como usuario, a

partir de sus necesidades claramente diferenciadas. La apertura de datos debe encajar y ser parte del flujo de trabajo de gestión de la información de los trabajadores públicos, de este modo no sería un trabajo extra publicar datos abiertos. Por otro lado, también debe poder insertarse en el flujo de trabajo de quien lo quiera usar. Debería estar pensada como una ruta por la cual cualquier tipo de vehículo puede circular. De este modo, los datos deben ser accesibles para toda la ciudadanía. La apertura debe ser como un campo extenso, donde no existen puertas. Lo que está abierto permanece abierto, el poder debería ser de todos y no hay alguien que abra o cierre la puerta. Esto ofrece estabilidad a la herramienta, más que lo establecido por la normativa.

Centrarse en la usabilidad equivale a identificar las necesidades ciudadanas para decidir qué datos poner a su disposición. Es decir, los datos son útiles, usables, amigables, comprensibles, y fundamentalmente si satisfacen demandas de los usuarios, centrándonos para ello en sus deseos y necesidades. Además, implica que los datos sean mostrados de forma clara y didáctica para que todas las personas los puedan comprender. Es necesario que puedan ser usados por cualquier persona con un nivel mínimo de conocimiento. En relación a ello se diferencia lo que es una política de datos abiertos según oferta de lo que es una política de datos abiertos según demanda (Kaufman, 2013). Una política según oferta sería aquella donde el gobierno ofrece la información que tiene disponible, sin priorizarla por su utilidad concreta. Una política de datos según demanda es aquella que los que priorizan la liberación de los datos es la propia ciudadanía con sus requerimientos<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> En Kaufman 2013 se puede distinguir perfectamente la diferencia por estilos de liberación de datos concretos, por ejemplo, los organizados por el sistema inglés.

Resulta fundamental avanzar hacia la disponibilidad de datos abiertos con un criterio de pertinencia ciudadana (privilegiando los datos a demanda), para que las normas de transparencia no queden en mero cumplimiento formal. Además, en la mayoría de los portales de transparencia abundan los documentos en formatos no reutilizables (principalmente pdf); esto es: datos no abiertos, lo que dificulta su uso más allá de la consulta individual e imposibilita el desarrollo de un ecosistema de información pública que incorpore a otros actores, principalmente desarrolladores que intermedian la información pública, agregando valor a la información pública con un sentido ciudadano.

El rol que juegan las TIC y los datos abiertos, en la política pública de transparencia, para modernizar su forma de entrega y mantener periódicamente actualizadas estas secciones, es esencial para mitigar el riesgo que significa que las secciones de transparencia activa no se usen y sean irrelevantes.

#### *2.4 Portales de datos abiertos vs datos contextualizados a las necesidades de cada ciudadano<sup>54</sup>. La perspectiva ciudadano-céntrica.*

Un excelente caso de políticas de datos abiertos con base ciudadano-céntrica, conforme a demandas concretas, es el de Estonia. Gustavo Giorgetti

---

<sup>54</sup> Se debe diferenciar lo que aquí se entiende como “datos contextualizados” y que refiere a necesidades concretas de cada ciudadano en eventos específicos de vida: una mudanza, tener un hijo, buscar trabajo, etc. Esta es una forma muy extendida de ofrecer información a cada persona, forma a la que se ha sumado en una vertiente propagandística no positiva, distintas empresas que dan servicios por Internet.

Ese uso está totalmente alejado del utilizado en archivística, donde los “datos en contexto”, o contextualizados, son aquellos en los cuales se puede recuperar su trazabilidad y de esa manera garantizar la autenticidad de los datos. Dicha trazabilidad refiere a un control a fin de determinar cuáles se archivarán, analizar la fiabilidad y la autenticidad para asegurar que sean confiables, gestionar su ciclo de

(Conversatorio RAGA, 2020)<sup>55</sup> comenta que los servicios digitales de Estonia tienen una primera posición en los *rankings*. Sin embargo, si se busca a Estonia en el desarrollo de “datos abiertos” o portales, ese país no aparece. Ello sucede porque ese país privilegia los datos contextuales, que son aquellos que necesita cada ciudadano conforme a lo que se propone hacer en su vida cotidiana. Los datos, en este caso, aparecen organizados por “eventos de vida” o “eventos del ciudadano”, como ya se explicó.

Volviendo al ejemplo de la mudanza, el interesado lo informa a un sitio del gobierno y el sistema comienza a preguntarle qué tipo de inmueble está buscando (departamento, casa, etc.) y le trae la información disponible; pero al mismo tiempo también incorpora la información contextual emanada de los datos operacionales gestionados por todos los organismos que están interoperando. En muy pocos minutos un ciudadano puede saber si le conviene la zona elegida o no, si las escuelas deseadas están cerca o no, etc. Google puede hacer algo parecido, pero con información distorsionada por la publicidad conforme a la carga existente. En el caso que se explica se está hablando de información de primera mano de los organismos que gobiernan o administran esos datos. Allí se obtiene una información contextual muy rica. Otro ejemplo es el caso de un chofer de un micro que se adhiere a un servicio de riesgos de accidentes provocado por calles congeladas durante el invierno.

---

vida, evaluar su valor testimonial, informativo y de investigación, determinar su periodo de conservación, planificar su conservación a medio y largo plazo y delimitar su uso. En definitiva, aplicar la metodología archivística para preservar su valor y el significado, y asegurar que son fuentes fiables de información que garantizan la seguridad y la transparencia de las actuaciones administrativas de las organizaciones y que aseguren la conservación de una memoria individual y colectiva, auténtica, diversa y plural.

<sup>55</sup> “Cuarto Conversatorio RAGA “Estado Abierto y Gestión: Gestión distribuida de datos con gestión ciudadana. 29/05/2020” Expositor: Gustavo Giorgetti, entrevistador: Alejandro Barros: <https://www.facebook.com/RedAcademicaGA.RAGA/videos/1237358963273963>

El chofer identifica su perfil; el sistema va registrando localmente su comportamiento en su aplicación y, con los servicios de datos contextuales, puede indicarle que doble en la próxima esquina cuando faltan 20 metros para llegar, porque existe un 85% de probabilidades de que se patine. Seguramente esta aplicación utiliza inteligencia artificial sobre los datos producidos descentralizadamente por un conjunto diverso de actores públicos y privados, donde se procesan los datos globales históricos sobre el clima, de datos actuales, de los datos del comportamiento del chofer, etc. En el caso concreto, la aplicación le indica reducir la velocidad.

La diferencia entre la disponibilidad de datos solo por oferta o considerando la demanda en contextos concretos es enorme porque es el modo en que se personaliza el servicio concentrándose en atender la heterogeneidad ya en vías a la personalización. A medida en que se va identificando la demanda de cada ciudadano es posible ajustar sus requerimientos a cuestiones más específicas. De este modo se va dejando de lado el “paquete de servicios” conforme a un grupo de interés en permanente actualización, a las necesidades específicas de cada cual. En términos de servicios, esta personalización apunta a crear la “Carpeta de Ciudadano”. En varios países ya ha alcanzado gran desarrollo. En el caso de [argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar) se puede ingresar al perfil y allí uno encuentra turnos, trámites, etc. que han sido tramitados personalmente. En otros países se concentran en un solo lugar toda clase de trámites y de registros: propiedades, de identidad, etc. preservados por la seguridad en la forma de acceso a “Mi perfil”. Los más desarrollados también pueden incluir servicios privados: cuotas del club, pagos al sistema médico, turnos de atención, etc.

Un paso más allá es considerar si es necesaria la intermediación de facilitadores para que los datos se transformen en información y en conocimiento aún en los casos signados por múltiples de brechas. En esas situaciones debería ser el sector público u organizaciones dedicadas a esa

facilitación las que permitirían que los adelantos tecnológicos puedan tener un impacto significativo en todos los grupos sociales, independientemente de sus dificultades de apropiación tecnológica. Los canales de acceso y distribución de la información deberían amoldarse a la heterogeneidad social, mientras el acceso a los datos puede contar con la ayuda de quienes son expertos en el uso y re uso de ellos<sup>56</sup>. Muchos de ellos pueden ser pasantes o voluntarios provenientes del sector académico quienes, en su interacción con estos sectores, profundizan su conocimiento sobre implementaciones concretas de políticas de inclusión al tiempo que los grupos atendidos se apropian del conocimiento aportado por esos facilitadores.

### **III. Aclaraciones sobre roles en la gestión de la información**

Existen muchas cuestiones no tratadas en este texto y que hacen a dicha gestión. Puntualmente, se omite la figura del órgano garante, la que se ha extendido en toda la región; la de gestión documental y la correspondiente a la archivística. Incluir esas otras funciones enriquecería este texto. Queda como cuestión pendiente.

---

<sup>56</sup> Un antecedente interesante es la formación en Civismo Informacional destinada a facilitadores sociales a fin de que colaboren en potenciar el ejercicio de derechos a personas con brechas diversas, a saber. (a) transitaban situaciones de postergación, exclusión o marginación respecto del ejercicio de derechos esenciales (tales como identidad, nutrición, cobijo, cultura, educación, salud, trabajo, hábitat, seguridad); (b) debían Recibir –de parte del Estado o de organizaciones civiles- prestaciones cruciales para vivir y desarrollarse dentro de la sociedad, (c) carecían de la posibilidad de acceder a esas prestaciones y no pueden recurrir por sí mismas a los canales de acceso, y (e) por todo lo anterior, necesitaban ser localizadas, persuadidas, animadas, acompañadas y asistidas para gestionar tales prestaciones civiles o sociales. Apuntaba al aprovechamiento de las prestaciones de Gobierno Digital.

La iniciativa, dada en el marco de la OUI-COLAM, bajo el apoyo de José Luis Tesoro y con fondos de colaboración española, tuvo sus inicios en 2007. Luego de algunos años se discontinuó.

Sin embargo, hay un tema no tratado en general que se considera relevante. Se vincula con la existencia o no de un CIO (*Chief Information Officer*), a veces confundido con la función del Director de Tecnología (CTO), más allá de las funciones asignadas a los órganos garantes abocados al cumplimiento de las leyes de acceso y de transparencia. Haciendo historia, el rol de ese Director de Información (CIO) evolucionó notablemente durante los últimos 50 años en los países anglosajones: desde un gestor de procesos sustentados en tecnologías de información hasta un actor estratégico en las organizaciones, consustanciado –a través de su perspectiva informacional integradora– con la misión de la organización, con su estrategia y modelo de gestión, así como con las necesidades y expectativas de los destinatarios internos y externos de información y servicios.

En ese marco se asignan al CIO responsabilidades como las siguientes: (a) gestionar la totalidad de los recursos informativos de la organización, en sus diversos soportes y modalidades de almacenamiento, preservación, recuperación y difusión, (b) contribuir activamente a plasmar la visión y la estrategia de la información organizacional, (c) articular visiones e intereses de las distintas áreas con base en su perspectiva informacional integradora, y (d) situar y posicionar a la información de la organización en los espacios (presenciales y virtuales) pertinentes, de acuerdo con la evolución de las prácticas sociales asociadas a los mismos.

Tal como se señaló, el referido perfil y rol del CIO se plasmó, particularmente, en países anglosajones. En otros países, como los de América Latina, se caracterizó sesgadamente como CIO a quien tiene a su cargo la gestión de los recursos de tecnología informática, cuyo núcleo operacional reside en los tradicionales “centros de cómputo” o en las unidades de “Informática” de las organizaciones.

Esta parcialización del rol del CIO en nuestra región –focalizada en la gestión de tecnología informática– implica que nadie en nuestras organizaciones adopta una perspectiva informacional integradora. Por tanto, la gestión informática, la gestión documental y la gestión archivística conforman compartimientos estancos, con sucesivo fortalecimiento de la primera y paulatina desvalorización de las otras.

Tampoco es real que, en nuestras latitudes, se haya confundido el rol del CIO con el de Director de Tecnologías (*Chief Technology Officer*, CTO), dado que este último tiene –en los países anglosajones– responsabilidad de gestión sobre todas las tecnologías (centrales y de apoyo) de la organización, y en algunos casos también de la Investigación y Desarrollo, lo que supera ampliamente –en alcance de incumbencias– a la gestión de tecnología informática.

En la región existe la necesidad de un CIO responsable de la gestión informacional integral e integrada de las organizaciones.

## **Conclusiones**

Tal como menciona Ruvalcaba (2022) la transparencia demanda archivos, la participación y la colaboración ciudadana es limitada sin información pública oportuna y en medios digitales para su uso, reutilización y distribución, hacer relevante a los archivos para fines de apertura gubernamental. De ahí que las características forman parte de la emergencia y práctica de archivos abiertos.

A su vez, el mismo autor reconoce su complejidad al tratar de vislumbrar el rumbo del gobierno abierto desde un entramado organizacional del Estado muy complejo, que genera una verdadera “selva burocrática”. Por

otra parte, reconoce, que para ese rumbo la gestión de los archivos juega un rol determinante.

A esa complejidad se le agrega la necesidad de instrumentalizar el enfoque de derechos, sobre todo, en lo referente a la transparencia focalizada, a fin de ampliar el universo de actores que pueden acceder a información pertinente y situada. Ello supone la identificación de grupos diferenciados, sus necesidades e intereses, lenguas y también sus canales de acceso preferidos, lo que relativizará el predominio absoluto de Internet en los temas de gobierno abierto. Lo importante es constatar que la información impacta a grupos concretos, los empodera y potencia su desarrollo humano realmente.

Por ahora, las posibilidades universales del acceso a la información y las variantes pertinentes de transparencia forman parte de iniciativas “políticamente correctas” pero muy incompletas. Esa gestión no puede centrarse exclusivamente en la creación de un órgano garante que asegure el acceso y la transparencia activa.

Gestionar la información, considerando la gestión documental y archivística conforme a lo que ha comenzado a acontecer en México, es abandonar la idea de que algunas iniciativas aisladas pueden constituir “gobierno abierto”. Sin la presencia organizada del Estado, es imposible garantizar alguna incidencia. Se han evidenciado mientras tanto, casos de gestión de la información con alguna gestión documental y, seguramente, ninguna vinculación con la gestión archivística. Para que el gobierno abierto sea un paradigma en marcha, es necesario crear un ecosistema donde los distintos tipos de gestiones públicas estén entrelazadas y dando respuestas en conjunto. El “cómo” desde el *back office* debe convertirse en un eje central de desarrollo de ese paradigma.

## Referencias

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2000). El Acceso a la información como derecho. Anuario de Derecho a la Comunicación, año I, Vol. 1. Editorial Siglo XXI. Recuperado en: [http://www.cels.org.ar/com-mon/documentos/acceso\\_informacion\\_como\\_derecho.pdf](http://www.cels.org.ar/com-mon/documentos/acceso_informacion_como_derecho.pdf)
- Arellano Gault, D. (2008). Transparencia y organizaciones gubernamentales. En: Ackerman J. M. *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Siglo XXI. Recuperado en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/040-febrero-2008/arellano>
- CEPAL. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Documento CEPAL (octubre 2016). Recuperado en [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf)
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD) 2016. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016. <https://o.clad.org/images/declaraciones/CIGA-Octubre-2016.pdf>
- Clínica Jurídica De Acceso A La Información Pública (S/D). *Ordenanza Municipal, Modelo De Acceso a la Información Pública*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de la Plata. Recuperado en [http://clinicas.jursoc.unlp.edu.ar/files/proyecto\\_ordenanza\\_acceso\\_a\\_la\\_informacion.pdf](http://clinicas.jursoc.unlp.edu.ar/files/proyecto_ordenanza_acceso_a_la_informacion.pdf)
- Comisión IDH (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. Washington, Organización de los Estados Americanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191 15 septiembre 2018 Original: Español. ISBN 978-0-8270-6840-7. Recuperado en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicas-DDHH.pdf>

Comisión IDH (2011). *El Derecho de acceso a la información en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales*. Organización de los Estados Americanos. Recuperado en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/el%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20americas%202012%2005%2015.pdf>

Comisión IDH (2008). *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en materia de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.132. Doc. 14. 19 julio 2008. Original: Español. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/56490>

Conversatorios RAGA : En <http://www.redacademicagobabierto.org/category/eventos/>

Cuarto Conversatorio RAGA “Estado Abierto y Gestión: Gestión distribuida de datos con gestión ciudadana. 29/05/2020” Expositor: Gustavo Giorgetti, entrevistador: Alejandro Barros: <https://www.facebook.com/RedAcademicaGA.RAGA/videos/1237358963273963>

Guichot Reina, E. (2012). *Derecho de acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América*. UNAM. Recuperable en <https://core.ac.uk/download/pdf/51383233.pdf>

Kaufman, E. (2022). *Nuevos desarrollos del gobierno abierto y la gestión de la información*. Ponencia en el Panel RAGA. Gobierno Abierto, Gestión de la Información y perspectiva archivística. XXVII Congreso CLAD Bolivia 2022.

Kaufman, E. 2013. *Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto*. Red GEAL-OEA-IDRC-BID. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion4RG.pdf>

Kaufman, E. (2012). *Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses*. ISBN: 978-987-33-2658-5. Recuperado en [http://www.esterkaufman.com.ar/?page\\_id=512](http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=512)

- Mariñez Navarro, F. (2014). La transparencia: una reflexión ante la propuesta del gobierno abierto. En Walter J. y Pando, D. *Planificación Estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. SAAP. Disponible en: <http://repositorio.udes.edu.ar/jspui/bitstream/10908/2751/18/%5BP%5D%20Cap%2015-La%20transparencia%20una%20re-flexi%C3%B3n%20ante%20la%20propuesta%20del%20gobierno%20abierto-F.%20Mari%C3%B1ez%20Navarro.pdf>
- Nazar, M. (2022). *Gobierno Abierto, gestión de la información y perspectiva archivística*. Ponencia en el Panel RAGA. Gobierno Abierto, Gestión de la Información y perspectiva archivística. XXVII Congreso CLAD Bolivia 2022.
- OEA (2020). *Propuesta de Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre acceso a la información pública 2.0*”. 96o PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES OEA/Ser. Q 2 – 6 marzo de 2020 CJI/doc.607/20 Rio de Janeiro, Brasil. [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_propuesta\\_ley\\_modelo\\_2.0.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_propuesta_ley_modelo_2.0.pdf)
- OEA (2012). *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación*. Disponible en [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/ Acceso\\_Ley\\_Modelo\\_Libro\\_Espanol.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/ Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf)
- Orme, B. (2017). *Acceso a la información: Lecciones de la América Latina*. UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002498/249837S.pdf>
- Ruvalcaba Gómez, E. A. (2022). *Gobierno Abierto y la Ley General de Archivos en México*. Ponencia en el Panel RAGA. Gobierno Abierto, Gestión de la Información y perspectiva archivística. XXVII Congreso CLAD Bolivia 2022.
- Valenzuela Mendoza, R. E. (2015). La transparencia colaborativa. Una herramienta para el Gobierno Abierto. En *Buen Gobierno*.

Recuperado en [http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/BG18\\_4.pdf](http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/BG18_4.pdf)

Yovan, D. (2017). El carácter instrumental del derecho a la información y la transparencia focalizada para su goce efectivo. En *Apuntes para la Modernización del Estado* N° 2 INAP. Argentina (pp.11-22) Recuperado en [https://issuu.com/inap\\_adp/docs/boletin\\_mayo\\_mod](https://issuu.com/inap_adp/docs/boletin_mayo_mod)

# Gobierno abierto, gestión de la información y perspectiva archivística

*Mariana Nazar*

## Introducción

**E**l gobierno abierto, doctrina política de fortalecimiento de la democracia a partir de la opinión ciudadana y la vigilancia pública, está basado en la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Por ello, para facilitar que la ciudadanía colabore tanto en la creación y mejora de los servicios públicos, como en el robustecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, se debe fortalecer el acceso a los documentos y a los procedimientos del gobierno. Poder acceder a, o poder visualizar y operar sobre, datos e información son condiciones necesarias (aunque no suficientes) para el gobierno abierto.

Para facilitar las políticas de acceso a la información, primero es necesario gestionarla en forma adecuada. A su vez, una oportuna gestión de la información implica una eficiente gestión de los documentos en los que esa

información se plasma. Por ello, se considera fundamental difundir la disciplina archivística, de forma tal que, se pueda dar a conocer los aportes que bajo su perspectiva debe ofrecer para garantizar una gestión documental integral de los documentos generados por el Estado. Así, se busca favorecer el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública; aportes que, además, pueden optimizar las condiciones de institucionalización e implementación de este derecho.

Para ello, en este trabajo se abordará la evolución del reconocimiento de derechos y la importancia de pensar al Estado desde un enfoque de derechos, donde el gobierno abierto representa una herramienta de profundización de la democracia. Luego, siguiendo lo planteado, se presentará el impacto de la era digital en materia de gestión de la documentación y de la información en el sector público. En la misma línea, se presentarán las líneas de acción en las que puede colaborar la archivística para asegurar la preservación y el acceso a la información a mediano y largo plazo.

Por último, se realizará un breve repaso de las herramientas brindadas en los últimos instrumentos internacionales generados al respecto: el Modelo de Gestión Documental de la Red de Transparencia y Acceso a la Información, y los anexos de la nueva Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos: el Anexo A (Ley Modelo Interamericana de Gestión Documental) y el Anexo B (Guía de Aplicación de la Ley Modelo de Gestión Documental).

## **I. Fortalecimiento del Estado democrático, ampliación de derechos y gobierno abierto**

En la actualidad, asistimos al avance de una perspectiva cada vez más centrada en la necesidad de fortalecer el gobierno democrático a partir de un

enfoque de derechos donde “el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a requerir determinadas acciones, prestaciones y conductas” (Abramovich, 2006, p. 36).

Los derechos humanos (DDHH) –reconocidos en los tratados internacionales, incorporados a las constituciones nacionales o los derechos fundamentales reconocidos en las mismas– otorgan un marco conceptual que permite orientar los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y definen un ámbito de responsabilidad estatal. En esos procesos, un lugar central lo ocupa la gestión de la información y la transparencia sobre la misma, ya que el ejercicio de derechos fundamentales, como el derecho a la igualdad, a la participación política y el acceso a la justicia, requieren de la implementación de políticas de participación y rendición de cuentas, que se basan en el acceso a la información (Abramovich y Pautassi, 2009).

Siguiendo a Baigorri *et al.* (2001), los derechos pueden ser clasificados como de primera, segunda y tercera generación (estos últimos también son denominados como “nuevos derechos”). Los derechos de primera generación son aquellos vinculados con la libertad individual, denominados “derechos civiles y políticos” surgidos de la Revolución Francesa a finales del siglo XVIII. Los de segunda generación, tales relacionados con la igualdad social, originados a partir de las luchas del movimiento obrero a lo largo del siglo XX. Por último, los derechos de tercera generación están ligados a la solidaridad y la sustentabilidad de la vida, al derecho a la paz, a la autodeterminación y al acceso a un medioambiente sano; desarrollados luego de la Segunda Guerra Mundial.

Actualmente, comenzaron a reconocerse tanto derechos que se desprenden de los anteriores como nuevos derechos que se relacionan con el desarrollo

tecnológico, las tecnologías de la información (TIC), la comunicación y el ciberespacio. Algunos autores, reconocen como derechos de cuarta generación: el derecho de acceso a la informática; de acceso a la sociedad de la información en condiciones de igualdad y no discriminación; al uso del espectro radioeléctrico y de la infraestructura para los servicios en línea (satelitales o de cable); a formarse en las nuevas tecnologías; a la autodeterminación informativa; al *habeas data*; y a la seguridad digital (Unidiversidad, 2017). Por su parte, Bonavides identifica el derecho a la democracia, el derecho a la información y el derecho al pluralismo, subrayando la dimensión plural como la cúspide del ejercicio de la ciudadanía (como se citó en Macedo, 2016).

Entre otras cosas, las TIC permitieron la ampliación, la capacidad de horizontalidad y la optimización de los canales de información, comunicación, participación y deliberación para la ciudadanía, lo que devino en la búsqueda por implementar la denominada “democracia digital” o “electrónica”. Este modelo, está signado por el fortalecimiento de las democracias, la creación de espacios de diálogo y reflexión social, la participación ciudadana en la toma de decisiones e incluso la mejora de los procesos electorales. De todos modos, el uso de estas tecnologías y las redes sociales debe ser considerada también en relación con el riesgo que presentan ante un escenario autoritario de control a gran escala.

En el caso de la Argentina, resulta paradigmático que, durante el primer gobierno democrático acaecido luego del terrorismo de Estado impuesto por la última dictadura cívico-militar, la necesidad de fortalecer las bases del sistema democrático, entre otras medidas, condujo a la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia con “... la misión de contribuir a la elaboración de un proyecto transformador fundado en la ética de la solidaridad y en la democracia participativa” (Decreto 2446/1985). Así, en las actuaciones de este Consejo, se encuentran los

antecedentes de la reforma constitucional de 1994, la misma que incorporó en ella los tratados internacionales de DDHH.

Esta reforma de la Constitución acarrió, por un lado, una serie de modificaciones orgánicas en las estructuras de gobierno que crearon instituciones propias del parlamentarismo en un sistema presidencialista (Zaffaroni, 2009) y, por otro lado, una serie de transformaciones dogmáticas vinculadas con los derechos y garantías de los habitantes del país. Asimismo, se incorporaron los tratados de DDHH al cuerpo de la Constitución, por lo que se reconoció el derecho de acceso a la información pública, las garantías de amparo, *habeas corpus* y *habeas data*, al igual que otros derechos vinculados al fortalecimiento de la democracia y la ampliación de su ejercicio<sup>57</sup>.

Siguiendo a Abramovich y Curtis (1997), si bien existen posiciones que niegan el valor jurídico de los derechos económicos, sociales y culturales, que los caracterizan como meras declaraciones de buenas intenciones o de compromiso político, o que se consideran como documentos de carácter político; lo cierto es que los derechos generan obligaciones concretas al Estado que también son exigibles judicialmente.

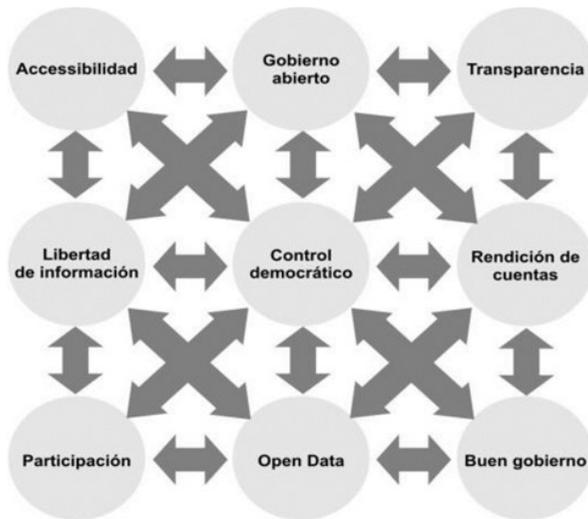
Al respecto, el paradigma de políticas públicas con perspectiva de derechos considera la política pública social como un derecho en sí mismo. Esto implica considerar "... la interrelación existente entre políticas públicas y derechos sociales, entendiendo a aquellas más que como simples medios para garantizar el ejercicio efectivo de estos" (Giménez Mercado & Valente Adarme, 2010, p. 62).

---

<sup>57</sup> Por ejemplo, el derecho a la iniciativa popular; la consulta popular; el derecho al medioambiente sano y a la utilización racional de los recursos naturales; los derechos de los pueblos indígenas; la protección de los intereses de consumidores y usuarios; y el secreto de la fuente periodística.

Así, interesa destacar particularmente que la gestión y el acceso a la información pública cumplen un rol clave en esta intersección entre la incorporación y adopción de instrumentos y recomendaciones internacionales en pos del fortalecimiento del Estado de derecho y la ampliación de derechos de sus habitantes, así como de las posibilidades y las limitaciones de su implementación. Más allá de ser un derecho humano reconocido a nivel normativo, el acceso a la información es un derecho instrumental que posibilita el ejercicio de otros múltiples derechos, puesto que muchas veces constituye la única posibilidad de requerir y de presentar pruebas para ejercerlos. En suma, una adecuada gestión de la información permite nutrir un entorno que se haya en estrecha interdependencia.

**Figura 1.** Interdependencia entre políticas públicas que requieren una gestión adecuada de la información



*Fuente: Alberch i Fugueras (2015).*

En relación con esta interdependencia, se puede mencionar que, en los últimos años el concepto de gobierno abierto ha ganado mucha visibilidad, dado que articula el ejercicio de la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana (Oszlak, 2013; Cruz Rubio, 2015; Dirección Nacional de Gobierno Abierto, 2022). Si bien estos son derechos proclamados desde hace tiempo, el surgimiento de la noción de gobierno abierto se asocia directamente a la campaña electoral y posterior declaración del expresidente de Estados Unidos en 2009 (Barack Obama), quien manifestó la decisión de convertir su gobierno en un *open government*. De esta manera, en 2011 se constituyó la Open Government Partnership (OGP). Como afirma Palmaz:

Su enfoque considera fundamental el uso de las TIC y destaca la noción evolutiva del concepto pasando de una fase de administración electrónica a una fase de colaboración y participación en la que los ciudadanos controlan y tienen un rol activo en la creación de una política pública. (Palmaz, 2019, p. 9).

Para el caso de Latinoamérica, la Carta Iberoamericana para el Gobierno Abierto sostiene que:

Se entenderá el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrandose e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016, p. 5).

En este campo, se hace necesario destacar que la adecuada gestión, preservación y acceso a la información que genera el Estado se torna una tarea crítica, porque es la condición sobre la que se sustenta no solo la posibilidad de acceder a múltiples derechos, sino también a la propia memoria institucional e histórica de la sociedad. Aunque particularmente, se demuestra la fuerte interrelación e interdependencia con las posibilidades efectivas del acceso a la información, la transparencia activa, la participación ciudadana, el gobierno abierto y, en especial, en relación a las posibilidades de acceder a la memoria institucional, la innovación y gestión del conocimiento.

En este marco, la Organización de Estados Americanos (OEA) publicó la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública en 2010. Aunque en la mayoría de los países latinoamericanos existen normas de acceso a la información (en la Argentina, a partir de 2016), la legislación es solo un aspecto sobre el que es necesario avanzar con medidas de implementación concretas. Más de diez años después de la promulgación de la mencionada Ley Modelo, se analizaron los desafíos y las buenas prácticas generadas en los Estados de la región.

Así, uno de los resultados de la investigación destaca la importancia que tiene la implementación de políticas públicas sobre gestión documental en el ámbito público. Debido a este motivo, además de aprobarse y publicarse un nuevo instrumento (la ampliación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública 2.0), se añadieron el anexo A. Ley Modelo Interamericana de Gestión Documental y el anexo B. la Guía de aplicación de la Ley Modelo de Gestión Documental (OEA, 2020a), que serán presentados en los siguientes apartados.

Bajo esta lógica, el avance en materia de reconocimiento y ampliación de derechos está íntimamente relacionado con el fortalecimiento del Estado

democrático, lo que obedece, en gran medida a la capacidad de gestión y al acceso a la información que esta genera. Con este fin, el gobierno electrónico puede convertirse en un recurso eficaz de fortalecimiento. De todas maneras, es conveniente advertir la diferencia entre gobierno abierto y gobierno electrónico: “El gobierno abierto trasciende al gobierno electrónico en un aspecto crucial: mientras el gobierno electrónico es una cuestión de gestión, el gobierno abierto es una cuestión de poder. Pero, aunque lo trasciende, necesariamente, lo incluye” (López, 2013, como se citó en Kaufman, 2014, p. 165).

De este modo, mientras el gobierno electrónico supone la aplicación de las TIC al funcionamiento del sector público, el gobierno abierto es una “nueva filosofía” comprometida con los valores de transparencia, participación y colaboración ciudadana. Las herramientas web posibilitan interacciones virtuales, lo que, a su vez, permite una comunicación de doble vía entre el gobierno y la ciudadanía, ya que la tecnología ha multiplicado las formas, instancias y mecanismos a través de los que esas interacciones pueden materializarse. Empero, esto no implica que las TIC sean condición suficiente para imponer esta modalidad de gestión, debido a que, un gobierno abierto puede incluso ser concebido sin la mediación de herramientas informáticas (Oszlak, 2013, p. 4). En consecuencia, el gobierno electrónico percibe a este tipo de tecnologías como elementos de apoyo y se enfoca en el desarrollo de un buen gobierno (OEA, 2014).

Una aproximación esquemática respecto a los diferentes puntos de apoyo en los que suelen asentarse las nociones de gobierno electrónico y de gobierno abierto podemos encontrarla en Gómez (2015).

**Tabla 1.** Diferencias entre gobierno electrónico y gobierno abierto

<b>Gobierno electrónico</b>	<b>Gobierno abierto</b>
<p>Las estrategias descansan en el uso y aplicación de herramientas tecnológicas, vinculadas a procesos y prestación de servicios públicos.</p>	<p>Opera en distintas dimensiones con una lógica de red. Si bien se apoya en las tecnologías, podría pensarse en la transparencia, la participación y la colaboración como parte de una nueva filosofía de gobierno, que también se apoya en el acceso a la información pública; el empoderamiento ciudadano (en particular a partir de la inclusión de sectores vulnerables); la responsabilidad empresarial; la rendición de cuentas por parte de las autoridades; y la mejora de la capacidad institucional para una gestión abierta.</p>
<p>Es tecnocrático, basado en que los procesos afectan solo al aparato burocrático y la prestación de servicios. Se basa en la eficiencia, la rapidez y la forma de operar gracias a la implementación de diversas herramientas informáticas.</p>	<p>Es político, apunta a modificar todas las esferas estatales utilizando las tecnologías como herramientas al servicio de la apertura.</p> <p>Es un modelo de gestión basado en la gobernanza que no precisa necesariamente de las TIC para implementarse, ya que se basa en dinámicas de intermediación y una nueva forma de distribuir el poder.</p>

	<p>Implica una reingeniería de procesos que apunta a fortalecer la democracia; vincular a los <i>policy makers</i> con los ciudadanos; crear en conjunto políticas públicas de apertura; prestar servicios de forma multicanal; reutilizar información pública; buscar el empoderamiento ciudadano; y nuevas formas de relacionarse con el mercado.</p>
<p>Es “Estado-céntrico” dado que el ciudadano es un usuario pasivo de lo que le ofrece la administración pública.</p>	<p>Es “ciudadano-céntrico”, lo cual implica una revolución en la concepción de “la cosa pública”. Lleva a tejer nuevos vínculos con la sociedad civil y ampliar la visión de que el único capaz de proveer bienes y servicios públicos es el Estado.</p>
<p>Advierte sobre los riesgos de la brecha digital como limitante para los ciudadanos para acceder a los servicios que el Estado presta.</p>	<p>No solo pone en cuestión la brecha digital, sino que apunta a la brecha social como un limitante para el ejercicio de la ciudadanía y apunta a la inclusión de sectores vulnerables.</p>

*Fuente: Gómez, 2015.*

Sin embargo, se entiende que un Estado que tenga como objetivo fortalecer la democracia mediante el reconocimiento y la ampliación de derechos requiere desarrollar capacidades en materia de gestión y acceso a la información. Y en este sentido, el gobierno electrónico puede ser funcional,

justamente, si el Estado acciona desde una perspectiva de derechos (y no desde una perspectiva meramente tecnologista<sup>58</sup>). Esto es, mediante la incorporación de los principios del acceso a la información y el gobierno abierto. Para ello, y como veremos en el siguiente apartado, resulta fundamental contar con sistemas de gestión integral de la documentación.

## **II. Gobierno electrónico y gestión de la información para el ejercicio de derechos**

Siguiendo los argumentos presentados en un trabajo anterior (Nazar, 2022b), se puede afirmar que la irrupción de la tecnología digital en nuestra cotidianeidad es un hecho tan naturalizado que suele ser difícil imaginar la vida sin ella. Su aparición significó un cambio radical tanto en las formas de producción, comunicación y circulación de la información como en la construcción de conocimiento.

Sus orígenes e implicancias, así como sus potencialidades y debilidades para la construcción de una sociedad más igualitaria, han sido, y son, objeto de estudio por parte de profesionales de diversas disciplinas. “Cuarta revolución industrial”, “revolución de la información y las telecomunicaciones”, “era de la información”, “revolución científico-tecnológica”, “revolución de la inteligencia”, son algunas de las denominaciones que, desde distintas conceptualizaciones, se utilizan para nombrar este período de transformaciones.

El Estado en general, y la administración pública en particular, no quedaron exentos a estos cambios. Efectivamente, el lugar de la innovación en

---

<sup>58</sup> Perspectivas que consideran que la tecnología es capaz, por sí misma, de incidir de manera directa y positiva en el desarrollo socioeconómico de un grupo o de una determinada sociedad, sin tener en cuenta el contexto social en el cual es utilizada.

el desarrollo de políticas públicas, en especial en función de la eficiencia y la eficacia en las prácticas de la administración, es uno de los temas más abordados en las investigaciones sobre la gestión pública. La centralidad que ha adquirido el uso de las nuevas tecnologías como herramienta de mejora de esta última puede verse sintéticamente expresado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) que, en el marco de un seminario afín, advierte que la revolución digital:

Está transformando la manera de gobernar para responder de manera más ágil, efectiva y transparente a las crecientes aspiraciones de los ciudadanos por mejores servicios y más integridad en el actuar público. Desde actividades rutinarias de la administración pública y servicios digitales, hasta la gestión de grandes inversiones públicas y contrataciones gubernamentales, los avances tecnológicos revolucionaron la forma en la que hoy se gestionan los asuntos públicos, por medio de trámites más simples, más accesibles y con menores costos (2019, p. 103).

En ese marco, durante los últimos años se ha venido utilizando el concepto de gobierno electrónico o *e-government*. En 2003, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lo definió como “el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y particularmente Internet, como herramienta para lograr mejores gobiernos” (2003, p. 23), ampliándose luego a la noción de gobierno digital que “refiere al uso de las tecnologías digitales, como parte de las estrategias de modernización de los gobiernos, para crear valor público” (2014, p. 6).

Por su parte, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico considera que los conceptos de “gobierno electrónico” y de “administración del gobierno electrónico” son sinónimos, puesto que los define como “el uso de las TIC en los órganos de la administración para mejorar la información y

los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos” (CLAD, 2007, p. 239).

En ese mismo documento, se subraya que “La perspectiva desde la que se tiene que abordar el empleo de las TIC en la gestión pública es la del ciudadano y sus derechos” (CLAD, 2007, p. 234), ya que entiende que la reforma del Estado debe vincularse al fortalecimiento de las instituciones públicas y la modernización de sus mecanismos de gestión como estrategia de desarrollo, igualdad de oportunidades y bienestar social. La Carta presenta un conjunto de conceptos, valores y orientaciones para el diseño, la implementación, el desarrollo y la consolidación del gobierno electrónico como herramienta coadyuvante de mejora de la gestión pública iberoamericana.

Por su parte, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno<sup>59</sup> articula tres tipos de reglas de conducta<sup>60</sup> y declara una serie de actividades relacionadas a la preservación a largo plazo y el acceso a información conservada en los archivos como, por ejemplo: proteger el patrimonio cultural y el medioambiente; garantizar la integridad, conservación y permanencia de los documentos y archivos oficiales; fomentar la creación, la mejora y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, etc., que faciliten el acceso a la información; y asegurar la protección de los datos personales, y una adecuada clasificación, registro y archivo de los documentos oficiales. (CLAD, 2006, p. 7-8).

---

<sup>59</sup> Adoptado por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 2006.

<sup>60</sup> Las vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública.

De esta manera, ambos textos destacan la incorporación de las TIC como una oportunidad para optimizar la gestión pública desde una perspectiva de derechos. Además, enfatizan la preservación del patrimonio cultural, de los documentos y los archivos, que son herramientas básicas de funcionamiento y continuidad en la gestión política, y de la información que produce el Estado para garantizar su acceso y protección a la ciudadanía.

Sin embargo, para que el uso de las TIC pueda asegurar la preservación de la información producida por el Estado a mediano y largo plazo, se requiere cierta organización, previsión y asignación de recursos. En este sentido, es necesario admitir que el Estado, en su quehacer diario, produce, gestiona y resguarda documentos como parte de su accionar administrativo. Esos archivos, además de sustentar sus actividades cotidianas, también pueden ser objeto de control, verificación y auditoría de las actuaciones desarrolladas por la administración; posibilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información; garantizar otros derechos y establecer deberes entre la administración y la ciudadanía; y proporcionar información constantemente sobre las competencias de la administración pública<sup>61</sup>.

Ahora bien, cabe preguntarse cómo se puede asegurar una adecuada gestión de la documentación y su preservación en el largo plazo, y de qué manera se clasifican, custodian y protegen los documentos que contienen la información pública. Como respuesta a estas preguntas, se puede afirmar que es preciso contar con políticas y procedimientos estandarizados de gestión de documentos que aseguren su adecuada protección y permitan que los valores probatorios, junto con la información que contienen, puedan ser preservados y recuperados de un modo más eficiente y eficaz, mediante procesos normalizados basados en buenas prácticas (OEA,

---

<sup>61</sup> Para profundizar en cuestiones vinculadas a la gestión documental en la Administración Pública y la perspectiva archivística, ver Nazar y Baez (2020), y Nazar (2021).

2020b). Por este motivo, es menester incorporar, en un marco pluridisciplinar y con un enfoque transversal a la administración, la perspectiva de la disciplina archivística.

Los aportes que esta disciplina puede brindar para el desarrollo de políticas públicas que aseguren la preservación y el acceso a la información en el mediano y largo plazo son aquellos relacionados con la preservación del contexto de producción de documentos y de información; la trazabilidad; la autenticidad, fiabilidad, integridad y accesibilidad de los documentos y la información; y la evaluación documental (selección y eliminación).

Como fue señalado en Nazar (2022a), estas temáticas fundamentales sobre las que la archivística viene reflexionando, desarrollando teoría y propuestas de buenas prácticas, podrían favorecer:

- La preservación del contexto de producción de los documentos o de la información y su trazabilidad. Las herramientas de la archivística se basan en el principio de procedencia e integridad de los documentos de archivo, porque se puede asegurar el valor de evidencia de la información producida. Preservar no solo la información que contienen los documentos sino también sus contextos de producción (legales, sociales y organizacionales) es fundamental, ya que permite conocer su trazabilidad: quién, cuándo y en función de qué procedimientos lo produjo, cuál fue su ciclo y cómo llegó al momento en el que se está consultando. Esta manera de abordar la preservación aumenta el potencial informativo de los documentos, además de asegurar su capacidad para la rendición de cuentas.
- Asegurar la autenticidad, fiabilidad, integridad y accesibilidad a los documentos a mediano y largo plazo. La archivística

trabaja sobre los procedimientos desarrollados para la validación diplomática de los documentos. Poder validar que fueron creados por quien dice haberlos generado, en el momento indicado; asegurar la confianza, establecer responsables y acciones determinadas para mantener intactas las cadenas de custodia y preservación en el largo plazo es una tarea fundamental, particularmente en el entorno digital.

- Crear procedimientos de evaluación documental. No toda la información ni la documentación generada en el ámbito estatal (ni en otros) debe conservarse permanentemente. No hay razones para preservar documentos repetidos o con información que figura en otros registros. Existe una idea generalizada, pero errónea, acerca de que los documentos digitales/electrónicos “no ocupan espacio”. Más bien, este tipo de documentos ocupan otro tipo de lugar y requieren de otro tipo de cuidados para su preservación en el largo plazo, lo cual supone espacio y recursos. Por este motivo, la evaluación documental es tan necesaria como en cualquier otro soporte (Nazar, 2022<sup>a</sup>, p. 47)

La evaluación documental es un proceso que consiste en realizar una serie de tareas. que permiten determinar qué documentación puede (y debe) ser eliminada, en qué momento y por qué agente, y qué otra documentación debe conservarse de manera permanente. Estas tareas incluyen la identificación de la documentación para establecer los plazos de guarda, a fin de determinar el momento de descarte de los archivos que pueden eliminarse y garantizar la conservación permanente de aquellos documentos que sean de guarda permanente. Esto implica, por un lado, definir los requerimientos necesarios para que la preservación a largo plazo sea posible, y por otro, establecer procedimientos normalizados e instrumentos para su control en un marco normativo y procedimental adecuado. Si bien esta es una tarea importante de cumplimentar en cualquier soporte, la incorporación

de los criterios de valoración en la fase de diseño, rediseño o producción de los documentos electrónicos es fundamental.

En consecuencia, es necesario asegurar la incorporación de la perspectiva archivística en la administración pública para poder contar con un sistema de gestión integral de la documentación pública (SGDI). Un SGDI, además de garantizar la conservación y el acceso en el mediano y largo plazo, permite articular con la implementación de políticas públicas específicas sin la necesidad de crear áreas o equipos que tengan que “salir a pescar” la información, rastrearla o readaptarla.

Tanto la participación ciudadana como el acceso a la justicia dependen de la posibilidad de que las personas puedan contar con información de manera accesible, oportuna y completa. Cada una de las funciones que hemos visto cumplen los documentos públicos (Nazar, 2022b, p. 8), en la medida en que se encuentran disponibles permiten la implementación de diversas políticas públicas.

**Tabla 2.** Funciones que cumplen los documentos públicos y su vinculación con la posibilidad de implementación de políticas públicas

<b>Funciones de los documentos públicos</b>	<b>Implementación de políticas públicas en materia de:</b>
Objeto de control, verificación y auditoría de las actuaciones desarrolladas por la administración	<p><b>Lucha contra la corrupción</b></p> <p>Los documentos públicos que se conservan como sedimento de las actividades de control, verificación y auditoría, al encontrarse accesibles permiten la implementación de políticas públicas en materia de lucha contra la corrupción.</p>

<p>Posibilitan el ejercicio del derecho de acceso a la información</p>	<p><b>Transparencia, gobierno abierto y participación ciudadana</b></p> <p>En la medida en que los documentos públicos se gestionan en función de un SGDI, al encontrarse accesibles y poder reutilizarse, permiten la implementación de políticas públicas en materia de transparencia, gobierno abierto y participación ciudadana.</p>
<p>Garantizan otros derechos y establecen deberes entre la administración y la ciudadanía</p>	<p><b>Acceso a la justicia, derechos humanos</b></p> <p>En la medida en que los documentos públicos se gestionan en función de un SGDI, al encontrarse accesibles habilitan la posibilidad de que sean requeridos para ser presentados como prueba administrativa o ante la justicia y colaborar en la implementación de políticas públicas en materia de derechos humanos.</p>
<p>Proporcionan información sobre las competencias de la administración pública de manera permanente</p>	<p><b>Memoria institucional, conocimiento organizacional, innovación, historia, ciencia abierta,</b></p> <p>Los documentos públicos, en tanto sedimento del accionar de las instituciones, brindan información sobre las competencias de cada organismo de la administración. Al gestionarse en función de un SGDI, permiten preservar la</p>

	<p>memoria institucional, de manera que se puedan conocer y recuperar experiencias, gestionar el conocimiento organizacional, brindar herramientas para la innovación, así como transformarse en posibles fuentes de la historia en general, e incluso de poder presentarse en forma de fuentes abiertas tal como es la línea de ciencia abierta.</p>
--	---

*Fuente: Nazar, 2022a.*

En un marco de entendimiento de la interrelación que tiene una adecuada gestión de la documentación pública para asegurar el acceso a la información, y la interdependencia que de ella misma se deriva para las políticas de transparencia activa y datos abiertos, la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA) elaboró y puso a disposición pública el Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos.

### **III. Buenas prácticas en gestión de documentos y administración de archivos: el modelo de la Red de Transparencia y Acceso a la información (MGD-RTA)**

La RTA es un espacio de intercambio de experiencias, diálogos y buenas prácticas de acceso a la información y transparencia. Fue creada en 2011 con el objetivo de apoyar la implementación y alcance de esos derechos en la región. Con el apoyo de “EUROsociAL”<sup>62</sup> y la cooperación de la OEA, entre 2014 y 2015 se llevó a cabo el Proyecto Archivos. El objetivo

---

<sup>62</sup> Programa de cooperación de la Unión Europea para la cohesión social en América Latina.

fue crear un modelo común que sirva de referencia para los países que requieran la creación de un sistema eficaz de gestión documental. Teniendo en cuenta las diversas políticas archivísticas nacionales y regionales, el Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos (MGD)<sup>63</sup> posee una visión integral de los distintos ámbitos de la gestión documental con el fin de facilitar la toma de decisiones en torno a la conservación y disponibilidad de los documentos considerando su ciclo de vida.

El MGD está compuesto por:

- La presentación del modelo general.
- Una guía de implementación de políticas o gerenciales, destinadas a la alta dirección y a los responsables de coordinar la implementación del modelo, ofrece las líneas generales de actuación y los compromisos necesarios para diseñar y establecer una política de gestión de documentos y archivo.
- Una guía de implementación de procesos y controles u operacionales, dirigida a coordinadores técnicos encargados de la ejecución del MGD, brinda las líneas generales de actuación y los compromisos necesarios para implementar los procesos y controles técnicos pertinentes.
- Un documento de directrices (contiene textos explicativos destinados a facilitar las claves y actuaciones necesarias para llevar a cabo los compromisos definidos en las guías de implementación).
- Un documento de anexos destinados a facilitar las tareas.

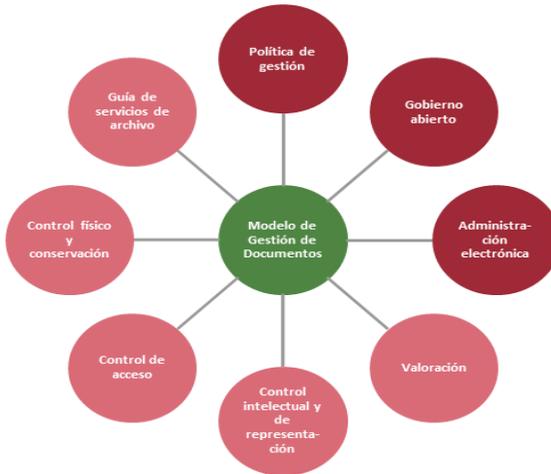
---

<sup>63</sup> Para visualizar el MGD, ingresar a [http://mgd.redrta.org/modelo-de-gestion-de-documentos-y-administracion-de-archivos-para-la-red-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion/mgd/2015-01-23/093820.html#top\\_vtxt\\_cuerpo](http://mgd.redrta.org/modelo-de-gestion-de-documentos-y-administracion-de-archivos-para-la-red-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion/mgd/2015-01-23/093820.html#top_vtxt_cuerpo)

De esta manera, el MGD busca facilitar que los servicios de archivo que contribuyan a la efectiva ejecución de las leyes de transparencia y acceso a la información pública.

A continuación, en la Figura 2 se exhiben las ocho guías de implementación a través de las cuales se desarrolla el MGD para la RTA. Las guías de implementación gerenciales incluyen la política de gestión, el gobierno abierto y la administración electrónica. Por otro lado, las guías de implementación operacionales abarcan la valoración, el control intelectual y de representación, el control de acceso, el control físico y conservación, y la guía de servicios de archivo.

**Figura 2.** Guía gerenciales y operacionales para la implementación del Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos



*Fuente: RTA, 2015.*

Nota: Las guías de implementación gerenciales son aquellas que están en color oscuro (política de gestión, gobierno abierto y administración

electrónica); las guías de implementación operacionales son aquellas que están en color más claro (valoración, control intelectual y de representación, control de acceso, control físico y conservación, guía de servicios de archivo).

Dentro de la Guía de Implementación Gerencial de Gobierno Abierto y Transparencia se destaca, sobre todo, el rol de los archivos en el gobierno abierto en tanto garantía de transparencia y base para la participación y la colaboración. Asimismo, se desarrollan cuatro líneas de actuación posibles (RTA, 2015b):

### *3.1. Adoptar una política de acceso a los documentos públicos:*

Partiendo de la premisa de que el acceso a los documentos públicos es, junto con la transparencia activa, el principal mecanismo de transparencia de las instituciones, se advierte que el principal instrumento para la gobernanza del acceso a los documentos públicos es una política de acceso aprobada al más alto nivel organizativo y fundamentada en normas, principios éticos y buenas prácticas internacionales.

### *3.2. Adoptar una estrategia de transparencia activa y datos abiertos:*

En relación con la transparencia, se busca incidir en dos vías complementarias: la adopción de políticas de transparencia focalizada, brindar al público la información sobre un sector o área de gestión específica a partir de las necesidades o prioridades sociales previamente detectadas, y la publicación de toda la información del sector público en internet a manera de datos abiertos (*open government data*) en lo que se refiere a su gratuidad, disponibilidad y acceso, derechos de uso e interoperabilidad.

La apertura de los datos gubernamentales es una de las estrategias más difundidas para alcanzar los objetivos de mejora de la rendición de cuentas, la transparencia y el control democrático de las instituciones públicas; de promoción del empoderamiento ciudadano, la participación social y el compromiso ciudadano; de fomento de la innovación, la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos. La particularidad que podemos encontrar en esta guía es que destaca que la estrategia de transparencia activa y datos abiertos debería ser impulsada por la institución archivística, que debe tener un desarrollo gradual y debe avanzar hacia un modelo de datos abiertos enlazados.

### *3.3. Impulsar la reutilización de la información del sector público (RISP)*

Otra de las necesidades detectadas en el campo del gobierno abierto es la reutilización de la información del sector público. Sabemos que constituye una base para muchos productos de información digital elaborados por diferentes agentes de la administración, y que puede ayudar al desarrollo de una ciudadanía activa, a hacer efectivos los tres principios de transparencia, rendición de cuentas y buena gobernanza de las instituciones públicas.

En estas directrices se presenta la necesidad de inclusión, además de un marco organizativo para su desarrollo, de al menos tres aspectos esenciales que deben relacionarse y articularse para las actividades que se planifiquen: datos (la base de cualquier estrategia de reutilización; la organización debe identificarlos y analizar la viabilidad de su reutilización por parte de terceros), sitios web (medio principal) y soporte (elemento de apoyo, supervisión y control).

### 3.4 *Implantar mecanismos de participación y colaboración (modelo Archivo 2.0)*

La participación ciudadana, en tanto contribución al proceso de toma de decisiones y de diseño de las políticas públicas, es el centro de la filosofía del gobierno abierto. En línea con el “giro participativo” en el que se encuentra inmersa la archivística en los últimos años, se enlazan los objetivos de participación y colaboración que propugnan el gobierno abierto, el modelo de gestión de documentos y administración de archivos de la RTA. Proponiendo así, avanzar hacia un modelo de “archivo 2.0”. Esto es, mediante la incorporación en la política y en las prácticas del archivo de una serie de iniciativas de participación pública, de colaboración con otras instituciones y con la sociedad civil y de *crowdsourcing*, aprovechando las posibilidades que brindan las TIC (p.21).

La elaboración y difusión del Modelo de la RTA han permitido, a muchos países y profesionales de la región, contar con un completo y prodigioso marco de referencia para pensar y elaborar estrategias de desarrollo en la temática. De hecho, como abordaremos en el próximo apartado, fue tomado como base para la redacción de los Anexos de la Ley Modelo de Acceso a la Información 2.0.

## **IV. Estándares normativos sobre acceso a la información pública: la nueva Ley Modelo Interamericana 2.0**

La importancia que el derecho de acceso a la información puede tener para el fortalecimiento de las democracias ha sido reconocido por la OEA desde hace más de dos décadas. En particular, y desde 2003, la Asamblea General de la OEA ha aprobado importantes resoluciones sobre el acceso a la información pública que constituyeron un marco político y jurídico para desarrollos posteriores. En 2008, el Comité Jurídico Interamericano

aprobó los principios sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, y en 2010, el Departamento de Derecho Internacional (DDI) presentó a la Asamblea una propuesta de Ley Modelo Interamericana que ha sido referente para los procesos de reforma legal e institucional emprendidos en numerosos países de la región (OEA, 2020a).

En 2016 se adoptó el Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública. En 2017, la Asamblea General encomendó al DDI que identificara, mediante un amplio proceso de consultas, las áreas en las que la Ley Modelo podría ser ampliada o actualizada, y que remitiera un proyecto de Ley Modelo 2.0 al Comité Jurídico Interamericano (CJI) para su consideración. En consecuencia, el DDI inició un proceso de consultas con organismos garantes, legisladores, académicos, sociedad civil, entre otros actores. Este se enfocó principalmente en temas referidos a órganos garantes, régimen de excepciones, sujetos obligados, transparencia activa, definiciones y el alcance del derecho de acceso a la información; asimismo, se veló por la incorporación de la perspectiva de género. Contando con el apoyo de la RTA y del Programa EUROsociAL+, se elaboró la Propuesta de Ley Modelo Interamericana 2.0, que fue remitida a los órganos políticos de la OEA en marzo de 2020 y aprobada por la Asamblea General el 21 de octubre de ese mismo año.

La versión 2.0 de la Ley Modelo ha recogido diversas experiencias acumuladas en más de diez años de implementación de las leyes de acceso a la información en nuestra región. Por ello, en la misma se presentan los nuevos estándares reconocidos como necesarios de incorporar. Así, se integraron nuevas definiciones, alcances e interpretaciones que se evidenciaron como necesarios de explicitar. Entre ellos, las medidas y los lineamientos de buenas prácticas que permitan asegurar y promover la apertura, en particular, con relación a las excepciones y la posible confrontación de intereses; los procedimientos para asegurar el acceso a la información que

obra en poder de las autoridades públicas; y las instancias de apelación, la constitución del órgano garante y las medidas para garantizar su promoción y cumplimiento.

Esta acumulación sistematizada de experiencias logró evidenciar una necesidad fundamental tanto para la implementación de las leyes como para el ejercicio del derecho de acceso a la información: la adecuada gestión de la información pública. Esta temática se presentó como una cuestión de importancia tan central que la Ley Modelo, además de incorporar artículos específicos sobre la búsqueda de información en documentos públicos (Art. 19) y de acciones a realizar ante inexistencia de documentación (Art. 46), incorporó dos anexos: la Ley Modelo Interamericana sobre Gestión Documental y la Guía de Aplicación.

## **V. Estándares y buenas prácticas sobre gestión documental: la Ley Modelo Interamericana y su guía de implementación**

Ante la detección de las necesidades surgidas del proceso de consultas realizado por la DDI, se elaboró una Ley Modelo Interamericana sobre Gestión Documental, la cual fue realizada por consultores especialistas gracias al apoyo técnico de la RTA y de la Subdirección General de los Archivos Estatales del Ministerio de Cultura y Deporte del Gobierno de España, en el marco del Programa EUROsociAL+.

Con ello se buscó presentar una "herramienta que permita responder de manera integral a las necesidades de los Estados miembros, fortaleciendo sus esfuerzos en la adopción o adecuación de la legislación que garantice el acceso a la información pública, tomando como referencia estos nuevos estándares" (OEA, 2020b, p. 8).

De esta forma, se reconoce el fuerte impacto que la gestión documental y la administración de archivos en los organismos de la administración pública tienen en la efectiva implementación de una ley de acceso a la información y transparencia; así como en las políticas de gobierno abierto y datos abiertos. El hecho de no poder encontrar la información debido a una gestión inapropiada de archivos retrasa la recopilación de la información solicitada, y puede llegar a impedir que ésta sea hallada. Como se señala en dicho documento:

Es fundamental, por tanto, asegurarse de que la política de gestión documental y de archivos esté en consonancia con las políticas de acceso a la información pública, transparencia, gobierno abierto y datos abiertos.

El éxito de las iniciativas de transparencia y acceso a la información pública depende en gran medida de la calidad, la fiabilidad y la accesibilidad de los archivos públicos que custodian esa información. Si los archivos no están organizados y bien gestionados, será muy complicado determinar la autenticidad y la integridad de la información pública, así como cumplir con los plazos establecidos de respuesta a la ciudadanía y a la administración. Por el contrario, cuando se trabaja con controles adecuados en la administración de archivos, con estándares y procedimientos eficaces, tanto las personas como los funcionarios públicos pueden contar no solo con la fiabilidad de los datos extraídos de los archivos, sino también con la existencia de un reflejo documental completo de las actividades realizadas en las administraciones públicas (OEA, Ley Modelo Interamericana sobre Gestión Documental, 2020, p. 11).

La fiabilidad de los datos y el reflejo documental del accionar de la administración son, muy probablemente, de las exigencias prioritarias que la sociedad civil realiza en materia de transparencia. Pero este estándar también reconoce que esta información generada y recopilada para cumplir con las misiones, funciones y responsabilidades propias de cada institución también forma parte del patrimonio documental en el que se sustenta la memoria colectiva, la historia de una sociedad. Del mismo modo que garantiza deberes y derechos de las personas y de la administración. Por lo que puede ser objeto de auditoría y control; y al encontrarse en ella los registros sobre el ejercicio de las competencias de la administración pública en forma permanente, son fuente de memoria de esa misma institución productora.

Las políticas y procedimientos estandarizados de gestión de documentos que puedan asegurar la preservación de estos, y de sus contextos, son la garantía de que el valor probatorio y la información que contienen puedan ser recuperados de un modo eficiente. En relación con esto, es necesario insistir en que la gestión de documentos y archivos es un proceso transversal que se integra en los procesos de todas las áreas de una institución, y que debe orientarse como una gestión integral, articulando las estrategias de tratamiento de todos los documentos, independientemente de que se encuentran en soporte analógico o electrónico.

La Ley Modelo Interamericana sobre Gestión Documental contiene una serie de requisitos indispensables para poder asegurar una política integral de gestión de documentos, las tareas archivísticas básicas que deben implementarse en relación con la identificación, la clasificación, la evaluación, el destino final y el acceso a la documentación. Asimismo, plantea las condiciones de acceso y de seguridad de la documentación, la conservación de los documentos y la gestión de contingencias; la difusión y servicios de atención a los usuarios; un capítulo específico sobre

administración electrónica y otro sobre perfiles y capacitación del personal en materia de gestión de documentos. Allí, diferencia las responsabilidades y funciones de la alta dirección, los mandos intermedios y los técnicos de archivo, advirtiendo sobre la importancia de la concientización del equipo de trabajo y la necesidad de tener planes de capacitación continua.

Por su parte, y en relación con esto, la Guía de Implementación añade distintos mecanismos y tareas para facilitar la efectiva implementación de la ley. Así, estos esfuerzos evidencian de manera clara que el derecho de acceso a la información, requisito básico de las prácticas de gobierno abierto, precisa para su efectivización, no solo una actualización normativa que recupere los aprendizajes de los últimos años, sino también asegurar la creación de herramientas que faciliten su implementación, entre las cuales una adecuada política pública de gestión documental y administración de archivos, que se elabore en forma integral, se presenta como clave.

Para lograrlo, además se debe interiorizar e instalar en las organizaciones el cambio de paradigma que significa pasar de pensar la administración del Estado como una instancia guiada por el secreto y la seguridad, donde los funcionarios y agentes entendían la documentación producida como propia, a percibirla como parte del sistema democrático republicano de gobierno, como elemento intrínseco de la soberanía popular, y por lo tanto, accesible a todos sus ciudadanos. Esto, a la vez guiado por los principios de transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios y los trabajadores públicos hacia la ciudadanía.

En este marco, también es preciso interiorizar, instalar y difundir la triple función social de los archivos para contrarrestar el imaginario social que percibe a los archivistas como quienes se encargan de los documentos

viejos, que se relacionan con historiadores viejos o diversos fetichistas en lugares monumentales, oscuros y llenos de polvo.

Es necesario acotar, además, que pueden colaborar en la recuperación de información que hace a la memoria de la institución productora, lo cual potencia su funcionamiento cotidiano y permite identificar archivos que aseguran el ejercicio de derechos de la ciudadanía. En suma, es necesario reflexionar, instalar y difundir la idea de que el derecho de acceso a la información contenida en los documentos es un derecho humano e instrumental que garantiza el ejercicio de muchos otros; y que, para poder hacerse efectivo, requiere apoyarse en una eficiente política de gestión documental y administración de archivos.

## **Conclusiones**

Como se planteó en este trabajo, la filosofía del gobierno abierto está basada en el compromiso con los valores de transparencia, colaboración y participación ciudadana. Para que puedan implementarse políticas de este tipo, es fundamental garantizar el acceso a la información. Al tiempo, la gestión de la información requiere de políticas de gestión documental integral. Para facilitar que la ciudadanía colabore en la creación y mejora de los servicios públicos y en el robustecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, debe poder acceder a los documentos y a los procedimientos del gobierno.

Esto nos conduce a entender la necesidad de fortalecer la estrecha interdependencia en la que se encuentran las políticas de acceso, de lucha contra la corrupción y de gobierno abierto con la gestión integral de la documentación pública. Tanto la incorporación y la adopción de instrumentos, como las recomendaciones internacionales en pos del fortalecimiento del Estado de derecho y la ampliación de derechos de sus habitantes

encuentran posibilidades y limitaciones para su efectiva implementación en la gestión y el acceso a la información pública.

Como se advirtió, el acceso a la información, además de ser un derecho humano reconocido por la ley, constituye un derecho instrumental que habilita el ejercicio de otros múltiples derechos, por lo que, en diversas oportunidades, se presenta como la única posibilidad de requerir o de presentar pruebas para ejercerlos.

En este marco, una adecuada gestión de la información supone una gestión eficiente de los documentos en los que esa información se plasma, y a la vez, resulta imprescindible para facilitar las políticas de acceso. Es por ello que, se considera fundamental difundir la disciplina archivística, de forma tal de dar conocer los aportes que puede ofrecer para garantizar una gestión documental integral de los documentos generados por el Estado y favorecer el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública, además de poder optimizar las condiciones de institucionalización e implementación del mencionado derecho. En particular, se destacan aquellos referidos a la preservación del contexto de producción de la información y de los documentos en materia de trazabilidad, autenticidad, fiabilidad, integridad y accesibilidad, así como en materia de evaluación documental.

Incorporar la perspectiva archivística en la administración pública permitirá contar con un SGDI que, además de asegurar la preservación y el acceso a los documentos en el mediano y largo plazo, puede articularse con la implementación de políticas públicas específicas sin la necesidad de crear áreas o equipos que tengan que buscar la información, rastrearla o readaptarla. Asimismo, si bien no se ha desarrollado el tema en este trabajo, la perspectiva archivística también puede colaborar mediante la elaboración de herramientas de transparencia focalizada y colaborativa

(Kaufman, 2023), así como instrumentos archivísticos para gestionar la participación ciudadana. En ese sentido, también se torna fundamental que las instituciones públicas puedan trabajar en red para hacer accesible y facilitar la información que producen no solo a la ciudadanía, sino entre las mismas instituciones para su reutilización (RISP), de manera tal que se pueda relevar las temáticas sobre las que no se dan respuestas fehacientes y así proponer iniciativas para generar esa información.

Así, se ha presentado brevemente los instrumentos internacionales que pueden colaborar con el establecimiento de políticas públicas en materia de gestión, acceso y preservación a los documentos públicos: el MGD de la RTA y la nueva Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública de la OEA, junto con la Ley Modelo de Gestión Documental y su Guía de Implementación.

Desarrollar capacidades en materia de gestión y acceso a la información que el propio Estado genera, para las cuales el gobierno electrónico puede constituirse como un medio de fortalecimiento, si es capaz de hacerlo desde una perspectiva de derechos y no desde una perspectiva meramente, requiere de contar con sistemas de gestión integral de la documentación. La garantía del derecho del acceso a la información depende de la ejecución de políticas públicas de gestión documental y administración de archivos y, por tanto, también de ello depende la implementación de políticas de gobierno abierto.

En definitiva, incorporar los principios, procedimientos y funciones de la perspectiva archivística en el tratamiento de la información que genera el Estado en un marco pluridisciplinar con un enfoque transversal a la administración pública puede colaborar tanto en los procesos de innovación, de gestión electrónica de documentos, de acceso a la información, de defensa de los derechos humanos y de transparencia como en los de gobierno

abierto. Estos procesos, a la vez, están directamente vinculados con el fortalecimiento del Estado democrático, con la ampliación y el ejercicio efectivo de derechos para toda la ciudadanía. En efecto, incorporar la perspectiva archivística en el despliegue de las políticas públicas puede colaborar en la implementación de estas desde una perspectiva de derechos y convertirse, por lo tanto, en un poderoso elemento de transformación social.

## Referencias

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En *Revista de la CEPAL*, (88), 35-50. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf)
- Abramovich, V. y Courtis, C. (1997). Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación. En V. Abramovich, A. Bovino y C. Courtis (Comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Editores del Puerto. <http://www.oda-alc.org/documentos/1366995147.pdf>
- Abramovich, V. y Pautassi, L (2009). El enfoque de derechos en la institucionalidad de las políticas públicas. En V. Abramovich y L. Courtis (Comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales* (pp. 279-340). Editores del Puerto.
- Alberch i Fugueras, R. (10 de diciembre de 2015). *Recorrido por las actuales normas y políticas en materia de gestión documental* [Conferencia]. Archivo General de la Nación, Montevideo, Uruguay. <https://docplayer.es/11304564-Recorrido-por-las-actuales-normas-y-politicas-en-materia-de-gestion-documental.html>
- Baigorri, J. A., Cifuentes L. A., Ortega, P., Pichel, J. y Trapiello, V. (2001). *Los derechos humanos: Un proyecto inacabado*. Ediciones del Laberinto.

- CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (26 de febrero de 2019). El futuro de los gobiernos en la era digital: tema central del Seminario de CAF en México. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/02/el-futuro-de-gobiernos-en-la-era-digital-sera-tema-central-del-seminario-caf-en-mexico/>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (10 de noviembre de 2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, Chile. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/7-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electr%C3%B3nico-2007-CLAD.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (28-29 de octubre de 2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Cartagena de Indias, Colombia. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (3-5 de noviembre de 2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Adoptado por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo, Uruguay. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1995). *Modernización del Estado: resúmenes de documentos* (Serie INFOPLAN: Temas Especiales de Desarrollo N.º 11). <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3333/S9580893.pdf>
- Cruz Rubio, C. (2015). *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Organización de los Estados Americanos GIGAPP. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/gigapp/20161220030611/pdf\\_1095.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/gigapp/20161220030611/pdf_1095.pdf)

- Dirección Nacional de Gobierno Abierto (2022). Plan Estratégico de Gobierno Abierto. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_de\\_gobierno\\_abierto\\_2020-2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_de_gobierno_abierto_2020-2023.pdf)
- Giménez Mercado, C. y Valente Adarme, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del Cendes*, 27(74), 51-79. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1012-25082010000200004&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082010000200004&lng=es&tlng=es)
- Gómez, L. (2015). *La implementación de políticas de G/EA en entornos locales: el caso del Municipio de Rafaela, Santa Fe, Argentina* [Tesis de Maestría]. Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.
- Kaufman, E. (2014). Los senderos del gobierno abierto. En O. Oszlak y E. Kaufman, *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. IDRC/CRDI-Red GEALC-OEA.
- Kaufman, E. (2017). El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto: reflexiones sobre el proceso del ciclo de los planes de acción nacionales. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 1(2). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/35/35>
- Kaufman, E. (2023). Nuevos desarrollos del gobierno abierto y la gestión de la información. En Barragán, D., Kaufman, E., Moncayo, G. y Ruvalcaba, E. (Coords.), *Perspectivas académicas del gobierno abierto en América Latina*. RAGA Internacional y Universidad de Los Hemisferios.
- Macedo, D. (2016). El pensamiento político de Paulo Bonavides. En J. Carpizo y C. I. Astudillo Reyes (Coords.), *Constitucionalismo: Dos siglos de su nacimiento en América Latina*. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12356>
- Nazar, M. (2021). La archivística como un saber de la administración estatal. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 2(72).

<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/113/CUINAP%2072>

Nazar, M. (2022a). Tecnologías, información y derechos. Hacia una gestión documental con perspectiva archivística en la Administración Pública Nacional. Parte I *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, II(97). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/312/291>

Nazar, M. (2022b). Tecnologías, información y derechos. Hacia una gestión documental con perspectiva archivística en la Administración Pública Nacional. Parte II. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, II(98). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/313/292>

Nazar, M. y Baez Becker, N. (2020). Información y documentación de la gestión pública. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, I(48). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/226>

Organización de los Estados Americanos (2020a). *Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública*. [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion\\_Ley\\_Modelo\\_Interamericana\\_2\\_0\\_sobre\\_Acceso\\_Informacion\\_Publica.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf)

Organización de los Estados Americanos (2020b). *Ley Modelo Interamericana sobre Gestión Documental*. [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_Propuesta\\_de\\_Ley\\_Modelo\\_sobre\\_Gestion\\_Documental.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Propuesta_de_Ley_Modelo_sobre_Gestion_Documental.pdf)

Organización de los Estados Americanos (2014). *Sobre e-Gobierno*. Portal OEA. <https://www.oas.org/ext/es/democracia/datos-abiertos>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2003). *The E-government imperative*. OECD e-Government Studies.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2014). *Recommendation on Digital Government Strategies*. <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública* (Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno). Red GEALC. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_estado\\_en\\_la\\_era\\_exponencial\\_-\\_oscar\\_oszlak\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf)
- Palmaz, P. (2019). *Gobierno Abierto y desigualdad en el siglo XXI. El caso argentino entre 2015-2019 y el sesgo electrónico en su implementación* [Tesina de licenciatura]. Universidad Nacional de San Martín. [https://www.academia.edu/43358322/Gobierno\\_Abierto\\_y\\_desigualdad\\_en\\_el\\_siglo\\_XXI\\_El\\_caso\\_argentino\\_entre\\_2015\\_2019\\_y\\_el\\_sesgo\\_elec\\_tr%C3%B3nico\\_en\\_su\\_implementaci%C3%B3n](https://www.academia.edu/43358322/Gobierno_Abierto_y_desigualdad_en_el_siglo_XXI_El_caso_argentino_entre_2015_2019_y_el_sesgo_elec_tr%C3%B3nico_en_su_implementaci%C3%B3n)
- Red de Transparencia y Acceso a la Información (2015b). *Guía de Implementación Gerencial-Gobierno abierto y transparencia*. <http://mgd.redrta.org/guia-de-implementacion-gerencial-gobierno-abierto-y-transparencia/mgd/2015-01-26/154502.html#l2>
- Red de Transparencia y Acceso a la Información (2015a). *Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos para la Red de Transparencia y Acceso a la Información*. <http://mgd.redrta.org/modelo-de-gestion-de-documentos-y-administracion-de-archivos-para-la-red-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion/mgd/2015-01-23/093820.html>
- Unidiversidad (7 de diciembre de 2017). *Generaciones. Ya llega la cuarta*. Unidiversidad, el sistema de medios de la UNCUIYO. <https://www.unidiversidad.com.ar/generaciones>

Zaffaroni, E. (2009). Reforma política y sistema de gobierno: ¿es la parlamentarización del presidencialismo una opción? *Derecho al Día*, VIII(154). <http://www.derecho.uba.ar/derechoaldia/notas/reforma-politica-y-sistema-de-gobierno-es-la-parlamentarizacion-del-presidencialismo-una-opcion/+3308>

# Gobierno abierto y archivos: un análisis de la Ley General de Archivos en México

*Edgar Ruvalcaba Gómez*

## Introducción

Los archivos gubernamentales configuran un elemento dinámico en la gestión pública. El resurgimiento de los archivos como un elemento relevante en el funcionamiento de la administración pública y sus características como instrumentos conforman nuevos modelos de gobernanza han dado lugar a una nueva tendencia dentro de la gobernanza y apertura gubernamental. Los términos de archivos y gobierno abierto representan un binomio que da lugar a nuevas formas y valores democráticos relacionados a nuevas tendencias tecnológicas. El gobierno abierto y los archivos han cobrado relevancia actual en el Estado mexicano, dando lugar a la apertura de la información a través de los documentos integrados en expedientes, la adopción de nuevas tecnologías en sistemas de gestión de documentos para la entrega de datos abiertos gubernamentales; fomentando la cultura de apertura y archivística en los

ciudadanos con fin de informar, documentar y dar lugar a una activa colaboración entre gobierno y ciudadanos.

Los archivos funcionan como los derroteros por donde fluye la información de la gestión pública y es, por medio de los archivos, como se materializa la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, pilares del gobierno abierto. Los archivos sirven como servicio organizacional o servicio de apoyo en la gestión que están encaminados a los procesos de decisión y a las actividades gubernamentales. En perspectiva, es posible indicar que el sistema de gestión de documentos, o como la Ley General de Archivos (LGA) llama “los sistemas institucionales de archivos”, son un elemento estratégico de la gestión gubernamental porque fomenta la eficiencia y la eficacia en la toma de decisiones, sustenta la transparencia y la rendición de cuentas, y permite estructurar modelos de calidad en el servicio al público.

La comprensión del sistema de gestión de documentos ha evolucionado gracias al impulso de paradigmas y de tendencias que han llevado a entender la actividad archivística como un proceso dinámico que está presente desde la misma planeación administrativa bajo la consigna de mejorar los circuitos de los procesos documentales haciendo más ágiles los trámites mediante la producción o la solicitud del menor número de documentos posibles, evitando la duplicidad o el requerimiento de documentos que ya posee el Estado. Esto se alcanza a través de la interoperabilidad documental, entendida como el intercambio de un documento que ya existe en trámites anteriores y en los archivos de un organismo público (Aguilera, 2021, p. 373).

El gobierno abierto y los archivos coexisten con los valores democráticos, como la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas

y las nuevas tendencias de gobernanza. La gestión gubernamental se apoya en los archivos cubriendo todo el ciclo documental siguiendo el modelo de la continuidad de los documentos donde los actores, las unidades administrativas y las instituciones responsables que producen documentos de sus actos, actividades y atribuciones, deben ser organizados y conservados en series documentales y en archivos. Los sistemas de gestión de documentos gubernamentales tienen una dimensión social, ya que nutren con su información a los ciudadanos que buscan colaborar con sus gobernantes en la cocreación de políticas públicas; y a su vez, interactúan con las nuevas tecnologías aportando su metodología para abrir la información mediante nuevos esquemas tecnológicos como los formatos abiertos (Aguilera, 2021).

El gobierno abierto al estar en desarrollo como modelo de gestión, da lugar a diversas perspectivas con diferentes bases teóricas y empíricas. Para Cruz-Rubio (2015), la emergencia del gobierno abierto se asocia en muchos sentidos con tres procesos de naturaleza interdependiente ocurridos en las décadas recientes y que han demostrado tener efectos de impacto global: 1) a los avances tecnológicos, al incremento de la conectividad, el advenimiento de la web 2.0 y el empoderamiento ciudadano de plataformas tecnológicas de comunicación, 2) a las presiones ciudadanas por una mayor transparencia y rendición de cuentas, a la demanda de mayores y mejores espacios de participación y a la emergencia de los nuevos movimientos sociales, y 3) a la consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza (colaborativa y de redes) entendidas como formas de conducción sociopolítica.

Estas formas, ya no emergentes, sino predominantemente de coordinación y gestión de los asuntos públicos han sido analizadas por Ruvalcaba-Gómez (2019). El gobierno abierto es un nuevo paradigma emergente de la gobernanza. No se trata de una reforma burocrática, sino de una reforma de la democracia representativa que se va transformando hacia una democracia colaborativa.

A manera introductoria al análisis de algunos aspectos de la Ley General de Archivos de México, es posible destacar que su implementación ha sido un tanto compleja, a pesar de los esfuerzos que se han realizado. Se reconoce en la Ley, la creación del Sistema Nacional de Archivos (SNA), sistema encargado de coordinar y supervisar la gestión de los archivos a nivel federal, estatal y municipal.

Se ha avanzado en la conformación del SNA, que ya cuenta con un Consejo Nacional, al tiempo que se están conformando los consejos estatales y municipales. Asimismo, se ha avanzado en la elaboración de normas técnicas para la gestión de archivos electrónicos y digitalización de documentos. Una agenda pendiente es la capacitación y la formulación de programas de formación con el objetivo de garantizar que se cumplan los estándares establecidos en la Ley General de Archivos.

Sin duda la esta ley representa un fortalecimiento de la cultura archivística para la gestión adecuada de los archivos y la preservación de la memoria histórica del país. A continuación, se desarrolla una sección sobre el marco teórico más relevante de gobierno abierto y su relación con los archivos, y en la sección que le sigue, se analiza algunos aspectos de la ley, finalmente se concluye y reflexiona sobre la relevancia del binomio apertura institucional-archivos.

## I. Marco Teórico

El gobierno abierto se ha configurado como una reciente propuesta acerca de cómo gestionar lo público, que busca responder a una nueva realidad política y social para hacer más pertinente la acción de gobernar. Una propuesta teórica y práctica que transforma la relación entre las autoridades políticas y funcionarios que conforman la administración pública con la ciudadanía y los diferentes sectores sociales.

El gobierno abierto, es un modelo de interacción sociopolítica donde convergen valores democráticos como la participación ciudadana, la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas en un modelo de gestión pública que utiliza el potencial de las nuevas tecnologías, para materializar sus acciones y empoderar a la ciudadanía, dándole al ciudadano la capacidad de incidir en las decisiones públicas. En este sentido, este trabajo hace una revisión de los referentes teóricos más destacados sobre gobierno abierto, así como reflexionar sobre el desarrollo del tema en los últimos años, poniendo de manifiesto su impacto efectivo en las administraciones públicas y la sociedad.

El gobierno abierto está adoptando diversos discursos e ideas que afectan y complejizan los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas de apertura gubernamental. Estos discursos e ideas se trasladan a los procesos, trascendiendo la retórica e impactan en cuestiones sustantivas como los cambios de acciones de gobierno y la construcción de las agendas de gobierno (Aguilar, 2010; Criado *et al.*, 2018; Merino, 2013). Por lo tanto, resulta relevante identificar la evidencia empírica en la materia, los discursos y los factores que determinan la adopción de políticas de gobierno abierto.

También es relevante señalar que, no todas las políticas públicas que buscan promover la apertura gubernamental son formuladas e implementadas como políticas públicas “abiertas”. Esto puede sonar confuso, sin embargo, existen diversas políticas de apertura que carecen de mecanismos colaborativos en sus procesos de diseño e implementación, pero que, pese a ello, sí buscan promover el gobierno abierto implementando políticas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, datos abiertos, entre otras.

Si se analiza el gobierno abierto como un enfoque político administrativo, es pertinente cuestionarse sobre la condición y posibilidad de abrir cualquier etapa del ciclo de políticas públicas y convertir todos los procesos en procesos abiertos, sin importar si sus objetivos están o no vinculados con los pilares del gobierno abierto (Criado y Ruvalcaba, 2018). La esencia del gobierno abierto se centra en la combinación de una serie de elementos que lo han posibilitado. Como señala Ruvalcaba (2019) la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana, los datos abiertos y la rendición de cuentas conforman los principales pilares en los que se apoya la acción político-administrativa bajo la perspectiva del gobierno abierto. Todo ello, aprovechando los avances de las tecnologías de la información, fundamentalmente el internet con la web 2.0 y la tendencia hacia la web semántica.

Los datos abiertos y los archivos son dos elementos operativos del gobierno abierto, los cuales, la mayoría de las veces son un conjunto de información y datos digitales que están disponibles al público en un formato legible por máquina, y que se pueden usar, compartir y reutilizar sin restricciones. Por su parte, los datos abiertos pueden provenir de una variedad de fuentes, principalmente datos generados por los gobiernos, a lo que también se pueden sumar datos generados por organizaciones sin fines de lucro, empresas y personas individuales.

Por otro lado, los archivos públicos se refieren a los documentos y registros creados o mantenidos por agencias gubernamentales o instituciones públicas en el curso de sus operaciones. Estos documentos pueden incluir actas de reuniones, informes, correspondencia, contratos, entre otros. A diferencia de los datos abiertos, los archivos públicos pueden estar sujetos a restricciones de acceso o uso debido a consideraciones de privacidad, seguridad o protección de la información confidencial.

Los archivos en México están dando lugar a cambios transformadores en las instituciones públicas, contando con normas jurídicas que promuevan la apertura de la información bajo el paradigma de la transparencia y la rendición de cuentas, utilizando las herramientas que ofrece en la actualidad la tecnología de la información. En el caso mexicano, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF, 2015), la Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de los sujetos obligados (DOF, 2016) y la Ley General de Archivos (DOF, 2018) tienen una raíz común, ya que son emanadas de la misma reforma constitucional promovida en febrero del 2014, denominada como “Reforma de Transparencia” (Aguilera, 2021).

La publicación de la Ley General de Archivos (LGA) de junio del 2018 incorporó, de algún modo, el tema archivístico dentro de las agendas de las Administraciones públicas. En sus artículos generales, la LGA afirma que, los archivos son los posibilitadores de la transparencia y del derecho humano y fundamental de acceso a la información, y, por ende, son también un instrumento básico para la protección de los datos personales. Por consiguiente, los archivos coadyuvan en la consolidación de estos dos derechos desde su trinchera tradicional que es promover la gestión de los documentos para contribuir “a la eficacia y eficiencia de la administración pública, a la correcta gestión gubernamental y al avance institucional” (Aguilera, 2021, p. 378).

La Ley propone para este fin la implementación de los sistemas de gestión de documentos y abre su espectro hacia la adopción de las nuevas tecnologías, al fomentar el diseño y el desarrollo de sistemas de gestión de documentos electrónicos.

El gobierno electrónico está en la puesta en marcha de la nueva Ley mexicana, la generación y uso de los documentos electrónicos persigue la creación de gobiernos digitales y abiertos que beneficien a la ciudadanía. Esta aspiración manifestada en la Ley pretende subrayar el nexo indisoluble entre gobiernos digitales y sistemas de gestión de documentos electrónicos, ya que las leyes sobre gobiernos o administraciones electrónicas emanadas en México en los últimos siete años no enfatizan suficientemente la necesidad de construir un vínculo colaborativo entre ambos ámbitos para alcanzar el éxito deseado. Por otra parte, la Ley sustenta la apertura de la información mediante los archivos, con el principio de accesibilidad decretado en el artículo 5, fracción V. La presencia de este enunciado responde a la sugerencia hecha por el Consejo Internacional de Archivos, a través del documento denominado Principios de Acceso a los Archivos de incluir en las redacciones de leyes sobre archivos el tema del acceso a los fondos documentales.

Por último, la Ley dispone que el Consejo Nacional de Archivos, como organismo responsable de diseñar las políticas archivísticas a nivel nacional, y los consejos estatales en el ámbito de cada entidad federativa, elaboren políticas archivísticas promoviendo la generación, valor, uso y distribución de los datos en formatos abiertos (Artículo 67, fracción VI; Artículo 73, fracción VII).

Como se puede advertir, la Ley General de Archivos, sin olvidar el papel que tienen los documentos analógicos que aún siguen acompañando, tanto a las administraciones como a los propios archivos, impulsa el desarrollo

del buen gobierno, un gobierno cercano que impacte en beneficio de la ciudadanía. Al mismo tiempo, alienta el uso de los datos abiertos y de las plataformas digitales como instrumentos indispensables para la participación colaborativa de la sociedad y el desarrollo de nuevos negocios.

El núcleo duro de la Ley General de Archivos es lo relacionado a la gestión documental. Su propósito es lograr su estandarización por medio de la construcción de sistemas de gestión de documentos o como la Ley los denomina “sistemas institucionales de archivos”. El sistema de gestión de documentos llegó a su madurez con la publicación de la ISO 15489 (Aguilera, 2021). Enfocada a la calidad de los procesos de gestión, ha establecido como condición para la certificación, contar con una buena organización de los documentos que sirven de evidencia en el cumplimiento de las reglas exigidas para alcanzar tal fin. Así, surge el imperativo de reconocer a la gestión de documentos como un tema más de las certificaciones de procesos.

Los archivos gubernamentales en México son una fuente importante de información para la transparencia y la rendición de cuentas, la protección de los derechos ciudadanos, la preservación de la memoria histórica y la facilitación de la toma de decisiones en la administración pública. Referirnos a los archivos nos lleva a pensar en la relevancia de la gestión documental, que consiste en un conjunto de actividades relacionadas con la creación, uso, mantenimiento, disposición y preservación de los documentos. En el contexto político-administrativo, la gestión documental es esencial para la transparencia y la rendición de cuentas. Los documentos producidos por las instituciones gubernamentales deben ser administrados de manera adecuada, para garantizar que la información que contienen esté disponible para los ciudadanos y los funcionarios públicos que la requieran.

Otro elemento relevante para la configuración de una Ley de archivos es la archivística, entendida como la disciplina encargada de la gestión de los archivos. La archivística se enfoca en la organización, descripción, conservación y acceso de los documentos de archivo, con el objetivo de garantizar que la información sea accesible y útil a largo plazo. En el contexto gubernamental, la archivística se convierte en una herramienta fundamental para la gestión de los archivos gubernamentales y el acceso a la información pública. En este sentido, la apertura gubernamental es por demás un valor ligado con los archivos.

Un elemento de los archivos de principal relevancia material es la normatividad que rige la gestión de los archivos públicos, que está compuesta por un conjunto de leyes, reglamentos, normas técnicas y políticas públicas que establecen las bases para la organización y gestión de los archivos gubernamentales. En México, la Ley General de Archivos establece los principios y bases para la gestión de los archivos en el ámbito gubernamental.

Además, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece la obligación de las instituciones gubernamentales de garantizar el acceso a la información pública, incluyendo los documentos de archivo. La Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados también establece medidas de protección de la información personal contenida en los documentos de archivo. La implementación adecuada de la Ley de archivos conduce a garantizar la accesibilidad y utilidad de los archivos.

Es importante destacar que la teoría de los sistemas aplicada a la gestión de los documentos no es reciente; al menos desde la década de los setenta del siglo pasado se planteaba la creación de los sistemas nacionales de archivos (Jardim, 2010). De hecho, en México se creó el Sistema Nacional

de Archivos en 1977 (Aguilera, 2017) que abarcaba los sistemas estatales y el sistema red de archivos del gobierno federal, dentro de los cuales se estructuraban los sistemas de gestión de cada sujeto obligado.

Todo sistema está integrado de una serie de componentes que confluyen e interactúan para lograr su fin. En el caso de los archivos, se consideran como parte de sistemas digitales a los procesos archivísticos: creación, clasificación, descripción, valoración, acceso y conservación, a las herramientas técnicas, a los procedimientos y a los operadores. Desde este punto de vista, se considera pertinente vincular estos conceptos vertidos sobre sistemas digitales con el “principio de continuidad de los documentos” propuesto por Upward (1997). Este paradigma archivístico, permite clarificar la relación entre la práctica archivística y la responsabilidad de los productores de documentos, sin perder de vista el sentido semántico que tienen los archivos al ser centros de información para el buen gobierno, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

El principio de continuidad de los documentos contempla cuatro ejes y cuatro dimensiones interconectadas. Su propósito es identificar el vínculo del acto, de las actividades, de las funciones y de las atribuciones, como eje transaccional, con el actor, la unidad de trabajo, la organización y la institución, como eje identitario, donde recae la responsabilidad de las transacciones; y a través de las cuales, se produce el rastro de las acciones (trazabilidad), las pruebas, la memoria corporativa y la memoria colectiva, eje probatorio, conservados en el documento, en la serie, en el fondo y en el archivo, eje archivístico. Estos ejes se desarrollan a través de cuatro dimensiones: la creación, la captura, la organización y la pluralización de los documentos (Aguilera, 2021; Mundet, 2006).

Así pues, el objetivo fundamental de los sistemas institucionales de archivos es la disponibilidad y la localización expedita y oportuna de los

expedientes que testimonian los actos administrativos de los servidores públicos, de las unidades administrativas o de las dependencias, porque a través de estos niveles, efectivamente se rinde cuentas al ciudadano.

La misión fundamental, no es solamente el registro de los acontecimientos para la memoria corporativa, sino también, su incidencia en la vida cotidiana con la simplificación de los circuitos documentales, de la producción y de la solicitud de documentos en los trámites que realiza la ciudadanía. En su disposición inmediata procesando los datos y la información que contienen los documentos en formatos abiertos para fomentar la innovación y el trabajo colaborativo con la sociedad. Estos fines, están entrelazados y no se pueden separar, so pena de favorecer una visión fragmentada de la misión que actualmente se les confiere a los archivos.

## **II. Sobre la Ley General de Archivos**

La Ley General de Archivos tiene el objetivo de establecer las bases y procedimientos para la gestión de los archivos en México, tanto de carácter público como privado, con el fin de garantizar la protección, preservación, acceso y difusión de la información contenida en ellos.

El contar con una ley de este tipo surgió a raíz de la necesidad de modernizar y mejorar la gestión de los archivos en México, lo cual se vio reflejado en la problemática que enfrentan las instituciones en relación con la falta de organización, conservación y acceso a los archivos públicos y privados. Además, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, promulgada en 2002, generó la necesidad de contar con una normatividad específica que regulase la gestión de los archivos (OpenAI, 2023). Así mismo, señalar, que el logro de la materialización de la ley, fue en gran

medida una conquista a las demandas de la sociedad civil organizada.

La Ley General de Archivos establece una serie de principios y lineamientos para la gestión de los archivos, así como las obligaciones de las instituciones públicas y privadas en cuanto a la organización, conservación y acceso a la información contenida en ellos. También establece la creación de un Sistema Nacional de Archivos, que coordinará las actividades relacionadas con la gestión de los archivos en México. La Ley General de Archivos nació como respuesta a la necesidad de mejorar la gestión de los archivos, garantizando la protección, preservación, acceso y difusión de la información contenida en ellos. (OpenAI, 2023).

Aunque la ley actualmente enfrenta muchos retos y complejidad para su implementación, se reconocen grandes avances en materia archivística en el sector público en México. La Ley General de Archivos (LGA) vigente, señala como obligaciones, de acuerdo al artículo 10, el que cada sujeto obligado es responsable de organizar y conservar sus archivos; de la operación de su sistema institucional; del cumplimiento de lo dispuesto por esta Ley. Las correspondientes de las entidades federativas y las determinaciones que emita el Consejo Nacional o el Consejo Local, según corresponda; y deberán garantizar que no se sustraigan, dañen o eliminen documentos de archivo y la información a su cargo. El servidor público que concluya su empleo, cargo o comisión, deberá garantizar la entrega de los archivos a quien lo sustituya, debiendo estar organizados y descritos de conformidad con los instrumentos de control y consulta archivísticos que identifiquen la función que les dio origen, esto representa un mandato hacia la profesionalización de la gestión de los archivos.

El artículo 11 de la LGA establece que, los sujetos obligados deberán: 1) administrar, organizar, y conservar de manera homogénea los documentos de archivo que produzcan, reciban, obtengan, adquieran, transformen o posean, de acuerdo con sus facultades, competencias, atribuciones o funciones, los estándares y principios en materia archivística, los términos de esta Ley y demás disposiciones jurídicas que les sean aplicables; 2) establecer un sistema institucional para la administración de sus archivos y llevar a cabo los procesos de gestión documental; 3) integrar los documentos en expedientes; 4) inscribir en el Registro Nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; 5) conformar un grupo interdisciplinario en términos de las disposiciones reglamentarias, que coadyuve en la valoración documental.

La LGA es importante porque mandata a las instituciones a generar archivos públicos y obliga a preservar documentos y garantizar la transparencia, y dar lugar a rendición de cuentas efectiva en una sociedad democrática. Los archivos se componen de documentos oficiales y de interés público que se generan en el ejercicio de las funciones públicas y contienen información relevante sobre las actividades del gobierno y la administración pública.

Esto es determinante en un sistema político democrático. Los archivos públicos son una fuente importante de información para la ciudadanía y todos aquellos que desean conocer el funcionamiento del gobierno, así como para quienes desean conocer y ejercer sus derechos en un Estado democrático. Además, la LGA busca que los archivos públicos sean una herramienta social para la toma de decisiones informadas y para la evaluación de los gobiernos.

Asimismo, es importante destacar que el artículo 13 de la LGA señala que, los sujetos obligados deberán contar con los instrumentos de control y de

consulta archivísticos conforme a sus atribuciones y funciones, manteniéndolos actualizados y disponibles; y contarán al menos con los siguientes: 1) cuadro general de clasificación archivística; 2) catálogo de disposición documental, y 3) inventarios documentales. La estructura del cuadro general de clasificación archivística atenderá los niveles de fondo, sección y serie, sin que esto excluya la posibilidad de que existan niveles intermedios, los mismos que serán identificados mediante una clave alfanumérica.

Por su parte el artículo 31 de la LGA menciona que cada sujeto obligado debe contar con un archivo de concentración, que tendrá las siguientes funciones: 1) asegurar y describir los fondos bajo su resguardo, así como la consulta de los expedientes; 2) recibir las transferencias primarias y brindar servicios de préstamo y consulta a las unidades o áreas administrativas productoras de la documentación que resguarda; 3) conservar los expedientes hasta cumplir su vigencia documental de acuerdo con lo establecido en el catálogo de disposición documental; 4) colaborar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los instrumentos de control archivístico previstos en esta Ley, las leyes locales y en sus disposiciones reglamentarias; 5) participar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los criterios de valoración documental y disposición documental.

En continuidad con las fracciones del artículo 31 de la LGA, se establecen funciones orientadas a: 6) promover la baja documental de los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental, y en su caso, plazos de conservación, que no posean valores históricos, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; 7) identificar los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y que cuenten con valores históricos, que serán transferidos a los archivos históricos de los sujetos obligados, según

corresponda; 8) integrar a sus respectivos expedientes, el registro de los procesos de disposición documental, incluyendo dictámenes, actas e inventarios.

Continuando con lo anterior, 9) publicar al final de cada año, los dictámenes y actas de baja documental y transferencia secundaria, en los términos que establezcan las disposiciones en la materia y conservarlos en el archivo de concentración por un periodo mínimo de siete años a partir de la fecha de su elaboración; 10) realizar la transferencia secundaria de las series documentales que hayan cumplido su vigencia y posean valores de evidencia, testimoniales e informativos al archivo histórico del sujeto obligado, o al archivo general, o equivalente en las entidades federativas, según corresponda, y 11) las que establezca el Consejo Nacional y las disposiciones jurídicas aplicables.

El capítulo noveno de la LGA, profundiza en los documentos de archivo electrónico. Su artículo 43 establece que, los sujetos obligados establecerán en el programa anual la estrategia de preservación a largo plazo de los documentos de archivo electrónico y las acciones que garanticen los procesos de gestión documental de la misma naturaleza. Los documentos de archivo electrónicos que pertenezcan a series documentales con valor histórico se deberán conservar en sus formatos originales, así como en una copia de su representación gráfica o visual, además de todos los metadatos descriptivos. En la misma línea, el artículo 44 refiere que los sujetos obligados adoptarán las medidas de organización, técnicas y tecnológicas para garantizar la recuperación y preservación de los documentos de archivo electrónicos producidos y recibidos que se encuentren en un sistema automatizado para la gestión documental y administración de archivos, bases de datos y correos electrónicos a lo largo de su ciclo vital.

La Ley dispone que, las bases para la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos, así como los repositorios electrónicos, deberán como mínimo: 1) asegurar la accesibilidad e inteligibilidad de los documentos de archivo electrónico en el largo plazo; 2) aplicar a los documentos de archivo electrónico, los instrumentos técnicos que correspondan a los soportes documentales; 3) preservar los datos que describen contenido y estructura de los documentos de archivo electrónico y su administración a través del tiempo, fomentando la generación, uso, reutilización y distribución de formatos abiertos; 4) incorporar las normas y medidas que garanticen la autenticidad, seguridad, integridad y disponibilidad de los documentos de archivo electrónico, así como su control y administración archivística; 5) establecer los procedimientos para registrar la trazabilidad de las acciones de actualización, respaldo o cualquier otro proceso que afecte el contenido de los documentos de archivo electrónico, y 6) permitir adecuaciones y actualizaciones a los sistemas a los que se refiere este artículo.

Los sujetos obligados, conservarán los documentos de archivo aun cuando hayan sido digitalizados, en los casos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, los sujetos obligados deberán proteger la validez jurídica de los documentos de archivo electrónico, los sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos y la firma electrónica avanzada de la obsolescencia tecnológica mediante la actualización, de la infraestructura tecnológica y de sistemas de información que incluyan programas de administración de documentos y archivos, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

El sistema de archivos considera a los gobiernos subnacionales y establece un mandato a los Consejos Locales de archivos. El artículo 73 de la LGA menciona que ,tendrán las siguientes atribuciones: 1) implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y

administración de los archivos que establezca el Consejo Nacional; 2) aprobar criterios para homologar la organización y conservación de los archivos locales; 3) aprobar las campañas de difusión sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial y como parte de la memoria colectiva; 4) en el marco del Consejo Nacional, los Consejos Locales podrán proponer las disposiciones que regulen la creación y uso de sistemas automatizados, para la gestión documental y administración de archivos para los sujetos obligados del ámbito local, que contribuyan a la organización y conservación homogénea de sus archivos.

En continuidad, 5) establecer mecanismos de coordinación con los sujetos obligados de los municipios o de las alcaldías, según corresponda; 6) operar como mecanismo de enlace y coordinación con el Consejo Nacional; 7) comentar la generación, uso y distribución de datos en formatos abiertos, y 8) las demás establecidas en esta Ley. Esto no permite inferir que la política de archivos tiene un desdoble normativo establecido por la ley.

Asimismo, la LGA establece la existencia de un Archivo General de Nación y entre su organización y funcionamiento, señala en el artículo 104 que el Archivo General es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines. Su domicilio legal está en la Ciudad de México. En el artículo 105 se indica que, es la entidad especializada en materia de archivos, que tiene por objeto promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la nación con el fin de salvaguardar la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo. Así como, contribuir a la transparencia y rendición de cuentas. Este archivo de carácter general es un eslabón para hacer funcionar el sistema de archivos y de acceso a la información pública.

Para el cumplimiento de sus objetivos, el Archivo General destaca las siguientes atribuciones de acuerdo al artículo 106: I. Fungir, mediante su titular, como presidente del Consejo Nacional; II. Organizar, conservar y difundir el acervo documental, gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas y las disposiciones jurídicas aplicables; II Bis. Difundir y proyectar el derecho a la memoria de la Nación, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; Fracción adicionada DOF 05-04-2022; III. Elaborar, actualizar y publicar en formatos abiertos los inventarios documentales de cada fondo en su acervo; IV.)Fungir como órgano de consulta de los sujetos obligados del Poder ejecutivo federal en materia archivística; V. Llevar a cabo el registro y validación de los instrumentos de control archivístico de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal.

La Ley General de Archivos, es una legislación clave en México que establece un marco normativo para la gestión y conservación de los archivos en el país. Una de las principales contribuciones de la Ley General de Archivos es la creación de un sistema nacional de archivos que busca coordinar los esfuerzos de las diferentes instituciones públicas y privadas en la gestión de los archivos. La ley, también establece la creación de un Sistema Nacional de Archivos, que será coordinado por el Archivo General de la Nación de México y que tendrá como objetivo la planificación, coordinación y supervisión de la gestión de los archivos en todo el país. Por otro lado, esta ley sobre archivos en México establece la creación de un Registro Nacional de Archivos, que contendrá información sobre la ubicación, estado y acceso de los archivos en todo el país (OpenAI, 2023). Todo ello está dando lugar a la construcción de una cultura archivística desde las instituciones públicas.

El gobierno abierto y la Ley General de Archivos están estrechamente vinculados en México desde diferentes aspectos normativos y político-

administrativos. Por un lado, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Archivos son dos leyes importantes para la apertura institucional, el gobierno abierto y la gestión de los archivos en México. La Ley de Archivos establece los principios y procedimientos para la organización y administración de los archivos en todas las entidades gubernamentales, tanto a nivel federal, como estatal y municipal. Mientras que, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece los mecanismos para garantizar el acceso a la información pública.

Asimismo, la Ley General de Archivos establece que todos los documentos generados por las entidades gubernamentales deben ser clasificados, ordenados y preservados adecuadamente, para garantizar la preservación de la memoria histórica y el acceso a la información pública. Además, esta ley establece que la información debe estar disponible al público en general, lo que es fundamental para el gobierno abierto. Por lo tanto, los archivos se configuran como una herramienta clave para la promoción de la transparencia y el acceso a la información pública en México. La implementación efectiva de la Ley de Archivos es fundamental para garantizar el gobierno abierto y la rendición de cuentas por parte de los gobiernos, entidades públicas y sujetos obligados.

### **III. Reflexiones y conclusiones**

El avance y desarrollo práctico en torno a la cuestión de archivos en México ha sido notorio a partir de la puesta en marcha de la LGA, las instituciones archivísticas han dado pasos para adoptar la filosofía y la práctica de datos abiertos. El imperativo de contar con datos disponibles de forma libre para cualquier individuo, empresa o institución sin restricciones de derechos de autor, patentes u otros mecanismos de control se viabiliza a través de la LGA.

Aguilera (2021) señala que, se aspira a contar con datos accesibles y reutilizables sin que haya de por medio permisos que obstaculicen su acceso y su uso. En relación con el ámbito público, se plantea que la información generada u obtenida por la administración pública ha sido financiada por la ciudadanía, por eso debe ser puesta al pueblo sin restricciones legales, financieras o tecnológicas. La Carta Internacional de Datos Abiertos (CIDA, 2015) señala que los datos abiertos son aquellos puestos a disposición, con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar.

Los archivos y los datos abiertos aplicados a los datos gubernamentales se enfocan a la identificación de datos significativos de alta calidad para presentarlos a la sociedad de manera completa y oportuna. Esta práctica implica una selección y un procesamiento para elegir y estructurar cierto tipo de datos para emigrarlos a formatos abiertos. De modo que, puedan ser accesibles para su uso, reutilización y redistribución como reza la definición antes presentada.

Por su parte, los compromisos asumidos por México ante la Alianza para el Gobierno Abierto sobre la utilización de los datos abiertos no han permeado aun lo suficiente en muchas entidades estatales. Estudios señalan poco avance en los últimos años, los portales estatales de transparencia se han olvidado de la participación ciudadana, de las formas de impulsar interacciones entre los datos gubernamentales y los ciudadanos, así como de las redes sociales para compartir y difundir los datos abiertos (Sandoval-Almazán, 2018).

Los archivos son elementos determinantes para detonar los valores democráticos, incluyendo los nuevos modelos de gobernanza como el gobierno abierto. Los objetivos y las características de los archivos hoy en día

rebasan la visión de ser considerados como simples depósitos de información. Su dinamismo permea otros saberes, aportando como valor agregado, su metodología. La noción de gobierno abierto contempla todos los componentes institucionales del Estado, que generan sin excepción documentos. Es aquí donde se encuentran ambos entornos: existe una estrecha relación entre las características que sustentan la noción de gobierno abierto y las propiedades de los archivos abiertos.

En este análisis sobre apertura institucional y el rol de los archivos gubernamentales, es posible destacar que el potencial complementario que da lugar a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Los archivos son la fuente principal de información para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas y contienen información de interés público que debe estar disponible para el ciudadano de forma accesible. Al tener acceso a los archivos, los ciudadanos pueden verificar la información proporcionada por el gobierno, lo que aumenta la transparencia y la confianza en las instituciones gubernamentales, dando lugar a mecanismos de rendición de cuentas.

Por otro lado, los archivos son un instrumento para proteger los derechos de los ciudadanos al garantizar la aplicación y materialización de preceptos legales y administrativos, para que estos sean respetados por las entidades gubernamentales. Al mantener registros precisos y completos de los procesos gubernamentales, se puede garantizar que los ciudadanos reciban la protección legal adecuada y respeto a sus derechos. Así mismo, los archivos garantizan la “memoria histórica”, la preservación de la memoria histórica de un país es un valor democrático relevante. Los archivos contienen información sobre decisiones políticas, eventos históricos y la evolución de las políticas públicas, entre otros aspectos. Preservar estos registros conduce a que las generaciones futuras puedan aprender de la historia

y comprender cómo el gobierno ha evolucionado, lo cual también es un aspecto de la apertura.

La apertura de las instituciones y el potencial práctico de los archivos facilitan la toma de decisiones, ya que configuran una fuente importante de información para el debate y argumentar las acciones en la administración pública. Al tener acceso a los registros gubernamentales, los líderes pueden revisar la información anterior y utilizarla para informar las decisiones actuales. Los archivos en las instituciones públicas son importantes porque garantizan la transparencia y la rendición de cuentas, protegen los derechos de los ciudadanos y facilitan la toma de decisiones en la administración pública, fines irrenunciables del gobierno abierto.

Los gobiernos y administraciones públicas modernas se enfrentan a nuevos retos de gran relevancia por la adopción generalizada de las nuevas tecnologías en nuestras sociedades y en las comunidades político-administrativas. La idea de una gobernanza vinculada a la utilización de algoritmos para realizar sus funciones directivas en el sector público se configura como un gran desafío actual y de los próximos años. Aquello implica una serie de conflictos éticos, de capacidades, de privacidad de los datos y seguridad. De este modo, los principios del gobierno abierto se podrían ver alterados por la generalización de un modelo de gobernanza basado en algoritmos donde los archivos juegan un rol relevante (Ruvalcaba *et al.*, 2021).

Los documentos y archivos permiten la trazabilidad de las acciones administrativas en vistas a la transparencia, a la rendición de cuentas y al combate a la corrupción. Lo que da sustento a los actos de la gestión pública proporcionando autenticidad y fiabilidad por medio de una estructura estable desde el punto de vista diplomático (Aguilera, 2021). El sentido de los sistemas de archivos es compartir con la sociedad su información,

contar con acceso a través de los sistemas de gestión de documentos electrónicos impulsados por el ecosistema digital. La transparencia demanda archivos, la participación y la colaboración ciudadana es limitada sin información pública oportuna, medios digitales para su uso, reutilización y distribución. Esto vuelve relevantes a los archivos para fines de apertura gubernamental. De ahí que, las características forman parte de la emergencia y práctica de archivos abiertos.

En un contexto más genérico, es posible inferir que el gobierno abierto y los archivos públicos se complementan entre sí, en la medida en que los documentos, los datos abiertos, la transparencia y la participación ciudadana requieren de la disponibilidad y accesibilidad de la información contenida en los archivos públicos. A su vez, los archivos públicos son una fuente invaluable de información que permite a la sociedad ejercer su derecho a conocer la gestión y la historia de las instituciones públicas, y de esa manera, fomentar la rendición de cuentas y la transparencia.

El acceso a la información contenida en los archivos públicos es un derecho fundamental de la sociedad, consagrado en diversas normativas y tratados internacionales. En este sentido, la digitalización y el acceso en línea a los archivos públicos son herramientas valiosas para promover la transparencia y la participación ciudadana (OpenAI, 2023). La digitalización de los archivos tiene un gran potencial transformador que permite que la información contenida en los documentos sea accesible a través de internet y sus plataformas, lo que aumenta su alcance y la facilidad de acceso por parte la sociedad.

Resulta complejo aseverar cuál es el rumbo que seguirá el gobierno abierto debido al complejo y diverso entramado organizacional de las estructuras de gobierno y sus esquemas institucionales. Lo que sí es posible, es predecir que los archivo jugarán un rol determinante, si bien la puesta en

marcha de políticas de apertura gubernamental se ha venido dando en gobiernos nacionales, es clara y pertinente la tendencia de que los gobiernos subnacionales adopten este tipo de modelo de gestión ya que tienen mayor proximidad en su relación con los ciudadanos en el día a día. Actualmente, se observa una relevancia de pensar y aprender sobre la gestión de archivos, donde el gobierno abierto es un modelo integrador de los archivos que desempeñan un papel preponderante como visión para afrontar y gestionar los problemas públicos enfocados a la gestión de información.

## Referencias

Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Aguilera, R. (2017). *La Gestión de Documentos y los Nuevos Valores Democráticos, evolución e involución de los archivos públicos mexicanos*. PIRC, CONACYT, CIDE.

Aguilera, R. (2021). Archivos Abiertos para la construcción de un Estado Abierto. En Aguilar-Villanueva y Ruvalcaba-Gómez *El Gobierno Abierto en México*. Tirant Lo Blanch, México.

Alberch, R. (2013). *Archivo*. Editorial UOC.

CIDA. (2015). *Carta de principios internacionales para los datos abiertos*. Disponible en: <https://opendatacharter.net/principles-es/>

Comisión de Archivos y Gestión Documental del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (CAGD). (2019). *Informe de Actividades 2018-2019*. Disponible en [http://www.snt.org.mx/images/Informe2019/Com\\_Archivos\\_GD\\_2019.pdf](http://www.snt.org.mx/images/Informe2019/Com_Archivos_GD_2019.pdf)

- Criado, J. I., & Ruvalcaba-Gomez, E. (2018). Perceptions of City Managers about Open Government Policies: Concepts, Development, and Implementation in the Local Level of Government in Spain. *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 14(1), 1-22. ISSN: 1548-3886.
- Criado, J. I., Ruvalcaba-Gómez, E., & Valenzuela, R. (2018). Revisiting the Open Government Phenomenon. A Meta-Analysis of the International Literature. *JeDEM, eJournal of eDemocracy and Open Government*, 10 (1): 50-81. ISSN 2075-9517
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). Qué es (y qué no es) gobierno abierto. Una discusión conceptual, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. (8), 37-53. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475/1359>
- Jardim, J. M. (2010). *Políticas y sistema de archivos. México*: Secretaría General Iberoamericana/ Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos.
- Ley General de Archivos. (2018). *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría de Servicios Parlamentarios*. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA.pdf>
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE.
- Norma Internacional General de Descripción Archivística (ISAD G). (2000). Madrid: Consejo Internacional de Archivos.
- OpenAI (2023). ChatGPT. OpenAI. ChatGPT Mar 14 Version <https://chat.openai.com/chat>
- Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2019). *Gobierno Abierto, un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas como política pública*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

- Ruvalcaba-Gómez, E. A., Criado, J. I., & Aguilar-Villanueva, L. F. (2021). Gobierno Abierto y Gobernanza: una reflexión de los imperativos de legitimidad y efectividad en gobiernos subnacionales. En *Gobierno Abierto en Iberoamérica: Estudios de Caso en Gobiernos Subnacionales*. Tirant Lo Blanch y Universidad de Guadalajara, México.
- Sandoval-Almazán, R. (2018). Implementación de Datos Abiertos gubernamentales en México, diagnóstico estatal 2015-2016. En *Realidad, Datos y espacio: Revista Internacional de Estadística y Geografía*, INEGI, 9 (1) 21-34.
- Upward, F. (1997). Structuring the Records Continuum, Part Two: Structuration Theory and Recordkeeping. Monash Univerty.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Instituto Nacional Electoral.

## **Tercera parte**

# **Perspectivas sobre el rol de la academia en la apertura gubernamental**



# Enfoques “cursante-céntricos” en el aprendizaje sobre el Estado abierto

*Ester Kaufman*

## Introducción

**E**n este artículo se aborda la metodología de aprendizaje desarrollada en la Diplomatura virtual de “Estado Abierto y Gestión Pública en la Era Exponencial”, impartida por la Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

La Diplomatura adopta una metodología personalizada para la generación de competencias y habilidades aplicables a situaciones concretas, la flexibilidad al acceso a través de las plataformas *online*, la captura de conocimientos específicos a ser compartidos por cada cohorte, el aprovechamiento gratuito de recursos en Internet para enriquecer los contenidos puestos a disposición y la constitución de comunidades para la formación continua.

Dicha metodología tiene lugar en un contexto marcado por tendencias académicas internacionales que apuntan hacia la apertura, la articulación multiactoral, la aplicación laboral de lo aprendido, el uso de recursos educativos abiertos, la flexibilidad de las plataformas online y la internacionalización de la enseñanza. Aun existiendo mucha distancia entre ese contexto y el de la Diplomatura, en este artículo se procura rescatar desarrollos mínimos que enfilan hacia algunas de esas direcciones.

Entre los fundamentos de la Diplomatura se encuentra la necesidad de abordar, con enfoque innovador y desde distintas miradas, desafíos acuciantes como las pandemias globales, el cambio climático, el creciente descreimiento en la política y en el Estado, la desorientación de sus actores para dar una respuesta atinada, las redes y las noticias falsas, la desocupación creciente, etc. Por otra parte, se manifiesta una notoria incursión de innovaciones tecnológicas desarrolladas a una velocidad inédita y que, en menos de dos décadas, connotan con nuevas características a la era de la sociedad de la información y el conocimiento, al entrar de lleno en lo que se conoce como cuarta revolución industrial. Entretanto, los gobiernos y organizaciones del sector se ven hoy enfrentados a la necesidad de replantear qué significa gestionar lo público en una era exponencial, disruptiva y distópica (Oszlak, 2020a) y cómo ganar legitimidad en un entorno tan poco propicio.

Frente a ese escenario, el sector académico comienza a sentirse convocado a arbitrar pedagogías generadoras de competencias y habilidades que permitan dar respuestas innovadoras con base en apropiaciones multiactorales de una sabiduría colectiva dispersa en sus propios grupos de

pertenencia. Se ha llegado a la conclusión que ningún sector por sí solo tiene la solución absoluta<sup>64</sup>.

En la conquista de dicha sabiduría múltiple la pedagogía a aplicar debe tener como norte la captura de la diversidad partiendo de la personalización del abordaje educativo, con cuerpos docentes que puedan atender a cada cursante en sus problemáticas situadas, lo que permitirá al conjunto construir miradas colectivas complementarias o no, pero a todas luces enriquecedoras. Para responder a la personalización, los docentes deben nutrirse de un reservorio de contenidos extenso y organizado, lo que es posible dada la abundancia de contenidos disponibles online y de acceso abierto.

Finalmente, el cursante debe aplicar lo aprendido colectivamente a un trabajo final que permita incorporar los distintos contenidos a la problemática seleccionada en función de sus intereses, experiencia y conocimientos específicos. Se los incentiva para que la elección del tema permita el desarrollo de una propuesta útil para su contexto en particular. Así han surgido esbozos de proyectos institucionales, generados individualmente, con miras a su aplicación práctica. El proceso de selección, la elaboración de cada trabajo y su resultado final es compartido entre los miembros de la cohorte.

Por otra parte, la formación se enfoca desde una modalidad continua y permanente a través de “comunidades de práctica” y “comunidades de

---

<sup>64</sup> Ya no hay sectores que convengan al conjunto con soluciones absolutas. Lejos están las épocas donde determinada línea política o religiosa gozaba de una posición enteramente hegemónica. Actualmente predominan “nuevas subjetividades” magníficamente descritas por Castells (2009), Han (2016) y Wolin (2008). Comienza una época donde el conocimiento producido por una sociedad heterogénea adquiere valor al igual que los diálogos interculturales para debatir innovaciones colectivas.

aprendizaje” organizadas para cada una de las cohortes en redes sociales como WhatsApp o Facebook. Cada cursante puede, por sí mismo, también integrarse a redes exteriores como la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA), la Comunidad Travesía a la Innovación Pública (Comunidad TIP) o las redes del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Dichas comunidades se alimentan también de otras fuentes: las publicaciones y *webinars* del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Open Government Partnership (OGP), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de Argentina, etc.

## **I. Marco teórico: contexto general y tendencias hacia la apertura académica**

Existe una tendencia creciente a la apertura en muchas universidades, sobre todo, en el continente europeo<sup>65</sup>. En algunas instituciones académicas los principios de gobierno abierto se aplican internamente. Tal es el caso de la transparencia, acceso a la información, participación o colaboración. También se registran desarrollos en la asunción de nuevos roles de articulación e innovación multiactoral con la intención de generar diálogos

---

<sup>65</sup> Un ejemplo de ello es la incidencia del Índice de Transparencia Académica elaborado para las universidades españolas (<https://www.dyntra.org/indices/universidades/>), ranking realizado por la Fundación CDI. Dicha incidencia es un tema central en el Conversatorio RAGA España 2021 referido a las universidades como modelo de apertura institucional, donde se exponen este tipo de experiencias, incluyendo la “Universidad Transparente” de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. La presencia de una experiencia argentina y la de algunas españolas permite un diálogo transoceánico recomendable.

colaborativos entre disciplinas, saberes académicos y conocimientos ciudadanos.

Una de las experiencias destacadas de desarrollo de modelos de renovación de la enseñanza superior es la de la Unión Europea. Apunta hacia la “educación abierta”, un modelo educativo centrado en el estudiante, quien gestiona su propio proceso de aprendizaje, con el apoyo docente y, en general, con el uso y exploración de herramientas tecnológicas. Se privilegia el enfoque de competencias y el desarrollo de habilidades como base en la aplicabilidad de la formación en el mundo laboral. Se pretende alcanzar una enseñanza personalizada, modular, conectada situacionalmente, y también transnacionalizada.

En ese modelo, el docente, en vez de constreñirse a una enseñanza prediseñada, se transforma en un agente facilitador para la construcción del conocimiento del estudiante tomando las propias experiencias de este último y personalizando los recursos formativos con base en ellas. Por otra parte, se espera que el docente cumpla roles de orientador, epistemólogo, hermeneuta y creativo. Ello requiere mejorar sus competencias científicas, pedagógicas, filosóficas e informáticas.

Para que esa educación abierta sea inclusiva, se requiere que los costos sean accesibles, incluso gratuitos. El reemplazo del pago de *copyrights* a los autores que alimentan a las plataformas educativas, por el *copyleft*, como el “Creative Commons”, permite el abaratamiento de dichos costos ya que facilita la utilización de esos contenidos de forma gratuita por parte de terceros, o autoriza su distribución con propósitos no comerciales, de una manera legalmente válida y sin cargo (Oszlak, 2022)<sup>66</sup>. Los

---

<sup>66</sup> Wikipedia es uno de los mejores ejemplos de producción colaborativa de contenido libre con base en el régimen *de Creative Commons*. Para publicar en ella se requiere seleccionar entre una variedad de regímenes de autoría de acceso

contenidos digitales pueden dar respuesta a una diversidad de necesidades de aprendizajes debido a su flexibilidad inherente. Este acceso gratuito a contenidos reconocidos como “recursos educativos abiertos” permite que los estudiantes puedan concretar sus estudios mientras tengan conexión a Internet. Por otra parte, la tecnología habilitaría una disposición sin límites en el tiempo para los servicios de formación.

Las universidades del futuro ofrecerían acceso flexible al aprendizaje en tiempo real, desde cualquier lugar, disponible a pedido las 24 horas del día, los 7 días de la semana, según lo que cada estudiante desee lograr de acuerdo a su estilo de vida o compromisos laborales. (Oszlak, 2020b)

La academia comienza a estar proclive a acompañar los cambios que se producen en el contexto de inserción y así involucrarse en mecanismos de innovación para resolver problemas en escenarios multiactorales. Para que ello sea posible, el sector académico debe empezar “por casa”, rompiendo sus propios silos internos. Es preciso, entonces, generar diálogos interdisciplinarios, lo que supone abandonar jergas específicas, en pro de una mayor simpleza, claridad y comprensibilidad del lenguaje experto, a la par de posibles conversaciones entre lenguajes expertos disímiles.

En cuanto a la conjunción de saberes académicos con saberes no académicos, su logro supone un mayor esfuerzo por parte de todos los sectores involucrados<sup>67</sup>. Generar conversaciones entre diferentes ámbitos implica,

---

libre. El más amplio es el de “dominio público” donde el contenido es considerado un “bien común”. Para una mejor ejemplificación de las opciones existentes en *Creative Commons* se recomienda acceder al contenido de <https://es.unesco.org/open-access/las-licencias-creative-commons> .

<sup>67</sup> Una dificultad concreta para el logro de entendimientos entre saberes diversos es el uso del idioma inglés como lengua más universalizada en el campo académico. Ello va en detrimento del uso de idiomas que puedan expresar más

como premisa básica, garantizar el uso de un lenguaje claro. De lograrse, cabría esperar que los idiomas o tipos de lenguajes utilizados permitan generar conversaciones reales, donde todos los actores intervinientes pudieran dialogar<sup>68</sup>. De otro modo, la captación de la sabiduría colectiva en ámbitos de gran heterogeneidad se torna imposible.

La ministra Torres Torres, de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia comenta que:

Los científicos nos hablamos sólo entre nosotros... Tenemos que comenzar a disminuir esas barreras transformando nuestros documentos científicos en recursos más accesibles para la población. Lograrlo también implica que dichos documentos sean útiles para generar estrategias de país, lo que supone tener garantizada la apropiación social. (Kaufman y Gutiérrez, 2020, p. 31)<sup>69</sup>.

---

cabalmente problemáticas propias, lo que aleja la posibilidad de conjugar el saber académico con el ciudadano y privilegiar temas relevantes en contextos locales. Además, el uso del inglés no es un uso extendido universalmente. Por otra parte, si la producción y distribución de contenidos es acaparada por un idioma ajeno a ese contexto, la toma de decisiones sobre los temas relevantes y los que no lo son queda fuera del control del campo local.

<sup>68</sup> Es muy interesante la experiencia de Canadá en su relación con habitantes con dificultades en el uso de las lenguas oficiales. De una investigación realizada por quien esto escribe pudo constatar que los sitios web tenían traducción a casi 200 idiomas y que la propia comunidad lingüística (por ejemplo, la china) intervenía activamente cuando era requerida para que el diálogo sea real. Por otra parte, tenían un servicio donde triangulaban las conversaciones con una empresa traductora. Este servicio también era aplicado en los Estados Unidos (Kaufman, 2012).

<sup>69</sup> Referencia a los dichos de la ministra Mabel Gisela Torres Torres, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (10º Conversatorio RAGA) Disponible en <https://www.facebook.com/RedAcademicaGA.RAGA/videos/975169832927745>

El idioma es una barrera importante. Muchos de los documentos están escritos en inglés y, en ese sentido, los déficits del bilingüismo se constituyen en otra brecha. Hay que pensar a cada país, engarzados con sus sectores académicos, en sus aspectos plurilingüistas y multiculturales<sup>70</sup>. Por otra parte, los diálogos generados tienen que resguardarse, a fin de facilitar usos futuros de esas interacciones de saberes consolidados entre sí, en la lógica de la gestión del conocimiento<sup>71</sup>. Dicho reuso y la generación de repositorios plantea desafíos sobre el tipo de lenguaje / idioma a utilizar.

En términos generales, estas nuevas condiciones de apertura requieren de los académicos una educación generalista con formaciones especializadas que puedan interconectarse en ese marco más general de diálogos diversos, especialmente vinculados con la interculturalidad. En esa línea debemos rescatar que se trata no solo del saber racional científico sino también del campo de lo operativo, del saber práctico y de enfoques filosóficos, éticos y artísticos.

---

<sup>70</sup> 10º Conversatorio sobre Sociedad del Conocimiento. Entrevistada: Mabel Gisela Torres Torres, Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia. Disponible en <https://www.facebook.com/RedAcademicaGA.RAGA/videos/975169832927745>

<sup>71</sup> Es interesante rescatar la gestión del conocimiento entre actores heterogéneos que tienen lugar en experiencias de gestión de la participación como las de la Generalitat de Catalunya, a cargo de su Director Ismael Peña-López. Para conocer las características pluriactorales e interdisciplinarias se recomienda el 8º Conversatorio RAGA «Gestión Transversal De La Participación. Redes, Formación Y Gestión Del Conocimiento». 26 De Junio de 2020, disponible en <https://redacademicagobabierto.org/octavo-conversatorio-raga-gestion-transversal-de-la-participacion-redes-formacion-y-gestion-del-conocimiento-26-de-junio-14-hs-argentina/>

## II. La diplomatura

La Diplomatura en Estado Abierto y Gestión Pública en la Era Exponencial nace a consecuencia de un convenio firmado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Su dirección está a cargo de Oscar Oszlak y su coordinación académica, de Ester Kaufman<sup>72</sup>.

Si se vincula este espacio educativo con las tendencias desarrolladas en el punto anterior, la Diplomatura apunta muy tímidamente a algunos aspectos mencionados: una metodología personalizada para la generación de competencias y habilidades aplicables a situaciones concretas, la flexibilidad al acceso educativo a través de las plataformas online, la captura de conocimientos específicos a ser compartidos por cada cohorte, el aprovechamiento gratuito de recursos en Internet para enriquecer los contenidos puestos a disposición y la constitución de comunidades para la formación continua.

Además, asigna al cuerpo docente el rol de facilitadores del conocimiento, con el acento puesto en las propias motivaciones y experiencias del estudiante, en la aplicabilidad de lo impartido y, por ende, en la necesidad de flexibilizar sus contenidos en función de esas motivaciones y experiencias. También se encarga de generar puestas en común para que ese conocimiento así detectado se transforme en colectivo. Cuando el contenido disponible resulta insuficiente, porque los intereses de algunos cursantes son otros, el docente debe asegurar la provisión de otros recursos educativos más adecuados. Para ello, cada uno de ellos tendría que generar y compartir un reservorio o, en su defecto, identificar recursos en Internet.

---

<sup>72</sup> El cuerpo docente lo conforman académicos de trayectoria como Maximiliano Campos Ríos, Daiana Yovan, Pablo Palumbo, Christian Zonzini, Pablo Palmaz, Mercedes Iacoviello, Noemi Pulido y Gabriela Ippolito O'Donnell.

El resultado consiste en acomodar contenidos más adecuados dada la conformación singular y heterogénea del estudiantado. En ocasiones, son los propios cursantes los que crean, a partir de sus propias experiencias y saberes, recursos pedagógicos complementarios que se integran al proceso formativo. Se transforman en proveedores a través de exposiciones online que quedan disponibles en la plataforma para distintas cohortes. Esta práctica facilita el encuentro de distintos saberes a través de formas poco jerarquizadas. Lo que sabe un cursante puede que lo ignoren otros, al igual que el cuerpo docente. Cada integrante del sistema aportaría sus saberes específicos relacionados para enriquecer al conjunto.

Cabe aclarar que la diversidad de requerimientos de contenidos puede deberse a múltiples razones. Entre ellas se destacan los distintos orígenes de los cursantes, ya que provienen de países de Iberoamérica con desarrollos tecnológicos, sistemas políticos y marcos culturales diferentes. Por ejemplo, cada uno de sus países pueden encontrarse en estadios disímiles en relación con el gobierno abierto; estar abocados a su primer plan de acción o a otros ulteriores. Ello supone diversas experiencias o inexperiencias respecto a la cocreación. Además, cada gobierno imprime distintos estilos de inclusión para estas políticas, lo que se refleja en los acercamientos o distancias de distintos actores respecto a las etapas del ciclo de las políticas de gobierno abierto o a la constitución o no de una gobernanza multiactoral real. Puede ser que algunos hayan podido participar en el diseño, los menos en el seguimiento, y muy pocos en la evaluación y participación en la rendición de cuentas; o en ninguno de ellos.

Por otra parte, su propio sector institucional puede encontrarse cerca o lejos del proceso de cocreación. Ello daría lugar a impulsar requerimientos temáticos alejados del tipo de iniciativas más tradicionales. La incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al ámbito del gobierno abierto abre un abanico aún más grande acerca de posibilidades de

interés. Por otra parte, el avance hacia el Estado abierto puede redireccionar y diversificar las necesidades de formación hacia los distintos poderes y niveles del Estado (justicia abierta, parlamento abierto, gobiernos locales abiertos, etc.). Además, cada país exhibe políticas diferentes en cuanto a su servicio civil y a las modalidades de formación interna. Estas son algunas de las cuestiones que pueden marcar la divergencia recíproca de intereses y conocimientos entre los cursantes.

En cuanto a los avances en la oferta educativa, en el término de tres años se registraron cinco cohortes. Cada una de ellas tuvo y tiene la oportunidad de evaluar el cumplimiento de lo prometido, su calidad y pertinencia. De ese modo se logra un círculo virtuoso de retroalimentación continua que mejora las condiciones de impartición para las próximas cohortes.

Como última actividad, se le solicita a cada cursante una evaluación pormenorizada de los objetivos propuestos y del cumplimiento en la enseñanza de cada punto de los contenidos. De dicha evaluación surgen los comentarios agregados en la última nota y los puntajes asignados.

### *2.1 Sus contenidos*

El nombre de la Diplomatura en Estado Abierto y Gestión Pública en la Era Exponencial conjuga sus tres ejes centrales: la gestión pública con enfoque de Estado abierto y en el marco de los desafíos que conlleva la era exponencial en la que estamos crecientemente inmersos. Se trata de un campo académico y profesional sumamente novedoso.

La Diplomatura comienza ofreciendo un marco general sobre la sociedad del conocimiento, las brechas y derechos implicados, así como la privacidad y el desarrollo de la personalidad.

En materia de gestión pública se analizan aspectos tecnológicos y culturales de la misma, condicionados por el contexto político, capacidades institucionales, competencias de los funcionarios públicos, entre otros. Dicha gestión, como se dijo, se considera desde el enfoque del Estado abierto, lo que implica tener en cuenta sus supuestos, las premisas y los desafíos.

Entre los principios de gobierno abierto, un tema destacado en el aprendizaje es el de participación ciudadana, que se convierte reiteradamente en central, tanto en lo que hace a su gestión en los distintos niveles de gobierno como a sus impactos en el sistema político representativo. En esa última línea se trata de comprender los cambios que los desarrollos tecnológicos, como las redes sociales, imprimen en dicho sistema ya que ofrece oportunidades de avance hacia formas más deliberativas de intervención ciudadana pero también degrada la democracia tal como la hemos concebido, a través de noticias falsas, el uso de los *trolls*, la contratación de empresas para manipular la voluntad ciudadana a través de la inteligencia artificial (IA) y el *big data*, etc.

En los módulos relativos al gobierno/Estado abierto se abordan sus principios y características generales (globales, nacionales y locales) para luego enfocarlos desde la óptica de la gestión, en especial la derivada de la gestión de la información (que incluye la documental y la archivística) y la gestión de la participación. Esos son excelentes ejemplos donde los principios de articulación y colaboración interestatal se hacen imprescindibles. Con base en Castells (1998) se pretende apuntar hacia un “Estado en red” a fin de atender a los ciudadanos desde una lógica centrada en ellos<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Castells (1998) sintetiza la construcción del Estado – red como un fenómeno que se da en torno a la combinación de los siguientes principios estructurantes: 1) la subsidiaridad, ya que la gestión debe situarse en el ámbito más descentralizado para el desempeño eficaz de cada tarea; 2) la flexibilidad, que remite a la

El Estado en red constituye un tema considerado en un módulo específico a través de aspectos como la gobernanza intersectorial y las innovaciones emergentes, por ejemplo, en la entrega de servicios y la carpeta del ciudadano (Canadá), el desarrollo de los equipos transversales frente al COVID-19 (Colombia) o la implementación modelo de Estonia en Argentina, reconocido en este último país como “modelo de integralidad”.

La era exponencial cruza, por su parte, todas estas cuestiones, desde lo conceptual vinculado a la gestión pública, hasta sus desarrollos concretos, como la inteligencia artificial, el *blockchain*, el *big data*, etc.

La gestión de ese tipo de políticas, en un marco de era exponencial, lleva a considerar nuevos objetivos y dinámicas, a la par de considerar competencias en el sector público y en la ciudadanía o sector privado, generalmente ausentes. Se agregan, en esa línea, contenidos sobre desarrollos de competencias y habilidades para alcanzar alguna aplicabilidad de lo impartido en los propios contextos de inserción.

Por otra parte, se avanza sobre formas tales como las comunidades de práctica y de aprendizajes<sup>74</sup>, u otros ambientes de formación, los que

---

capacidad de adaptación de las estructuras organizacionales conforme a las necesidades de gestión; 3) la coordinación entre componentes del Estado; 4) la participación ciudadana para dar legitimidad a la toma de decisiones; a la transparencia en el acceso a la información de la ciudadanía; 5) la modernización tecnológica; 6) la profesionalización y jerarquización de los agentes públicos; 7) la introducción de mecanismos de autoaprendizaje organizacional.

<sup>74</sup> Las comunidades de práctica son grupos sociales generados para desarrollar conocimientos especializados que comparten una reflexión de su experiencia práctica para fortalecer sus interacciones y prácticas. El conocimiento es transparente y distribuido entre sus miembros que se retroalimentan crecientemente al compartir más experiencias y saberes. El aprendizaje así concebido es fruto de una construcción social y de un proceso de multiplicación, no es poseído y no se genera desde un experto, sino desde el modo en que se participa de diversas comunidades e interacciones. Las comunidades, desde sus mundos e

pueden provocar, mediante una correcta gestión, cambios culturales para la implementación del enfoque de Estado abierto.

## *2.2 Metodología pedagógica y personalización*

Durante todo el proceso de aprendizaje se trata de detectar las expectativas de cada cursante teniendo en cuenta su formación, intereses personales, experiencia profesional y contexto de inserción. Es obvio que dichas expectativas van variando, o se van enriqueciendo, a medida que los módulos se desarrollan.

Además de las lecturas de los 10 módulos, cada uno de ellos prevé interacciones entre cursantes y los docentes respectivos a través de dos tipos de foros: los asincrónicos y los sincrónicos. Los foros asincrónicos contienen consignas concretas que deben ser contestadas por los cursantes, y que permiten vincular los contenidos con las situaciones de cada uno de ellos. La forma de expresión es la escrita y habilita respuestas personalizadas (individuales) por parte de los docentes. Al quedar esta participación registrada en la plataforma, abre la posibilidad de que se lean unos a otros generando un aprendizaje horizontal bajo la máxima de que “todo el mundo sabe y todos podemos aprender de todos”. Cada uno viene alimentado con referencias distintas de su país, de su vida personal, de sus posiciones políticas, su región, inserción institucional, entre muchas otras cuestiones. De ese modo se va construyendo un plexo de formación

---

identidades diferentes, generan disonancias cognitivas en las prácticas, dando lugar a nuevas construcciones de conocimiento y multiplicaciones de sus saberes. Las comunidades de aprendizaje, por su parte, apuntan a romper la dualidad entre instituciones educativas y sociedad al generar procesos de aprendizajes en diálogo entre toda la comunidad educativa y el tejido socio-cultural del contexto. Cada persona aporta sus saberes y capacidades, como expertos locales, de modo que se genera un intercambio de saberes, culturas y habilidades que favorece la transformación social. (Wenger, 2008).

multidisciplinar, de vivencias y de experiencias enriquecido también por las distintas miradas disciplinares de los propios docentes. En la medida de lo posible, algunos docentes tratan de referenciar sus respuestas a cada cursante utilizando las intervenciones de los otros para marcar las más notables y destacar coincidencias o disidencias que resulten útiles para incentivar el diálogo y mejorar el aprendizaje.

Estas diferentes “mochilas” deben nutrirse con los contenidos y debates impartidos y viceversa. En las interacciones, un momento clave es el encuentro sincrónico de dos horas que tiene lugar cada vez que cierra un módulo. Cada módulo dura dos semanas y, en total, ascienden a 10, al igual que el número de los encuentros sincrónicos referenciados en ellos. Allí el diálogo se torna más intenso. Es en ese tipo de encuentros donde se conocen más directamente y pueden manifestar sus condiciones e intereses peculiares, aportando a conformar un plexo de experiencias y conocimientos que sirven como sabiduría general en estado de transferencia. Dichos encuentros se suben a la plataforma para su permanente consulta. Paralelamente, se invita a algunos cursantes expertos a exponer sus temas en videos que quedan disponibles, tal como ya se mencionó. En esos casos, los cursantes han expuesto sobre temas puntuales de su conocimiento, por ejemplo: “economía del comportamiento”, “derechos de la naturaleza”, “metodologías de cocreación de planes de acción específicos”, “enfoques de integridad pública”, entre otros.

Promediando la Diplomatura comienza la etapa de trabajo final. La línea a seleccionar tiene que estar vinculada de algún modo con los contenidos pedagógicos puestos a disposición, sin que ello obste para seleccionar otros temas más próximos a la inserción o interés personal. Lo deseable es que conecten el aprendizaje con el desarrollo de alguna cuestión, problema, proceso, institución, etc., relacionados con el contexto de origen. Pueden también optar por un desarrollo “más teórico”.

### 2.3 Trabajo final

Las opciones del trabajo final son dos:

- El desarrollo de un esbozo de proyecto institucional consistente en una propuesta propositiva que apunte a la mejora de las capacidades institucionales de la organización de la cual el cursante es parte o en la que está interesado. Tal propuesta deberá estar orientada a la implementación de un objetivo concreto vinculado a los desarrollos temáticos presentados en la Diplomatura.
- La realización de un trabajo monográfico, que incluya una reflexión teórica o un caso de estudio orientado a abordar al menos cuatro de los contenidos impartidos<sup>75</sup>.

El proceso de selección, la elaboración de cada trabajo y su resultado final es compartido entre los miembros de la cohorte, en la línea de colectivizar el conocimiento producido. Sucede a través de las selecciones iniciales, los borradores intermedios y los trabajos finalizados, los que quedan registrados en forma escrita en la plataforma. Por otra parte, se organizan tres encuentros sincrónicos para cubrir esos momentos, donde los cursantes se expresan a viva voz y reciben los comentarios de los asistentes.

Se mencionan algunos de los trabajos surgidos de la línea “esbozos de proyectos”: reactivación económica multisectorial y local y pandemia; gestión del conocimiento sobre femicidios mediante el trabajo en red; administración integral de sistemas/plataformas de información; integridad

---

<sup>75</sup> Se trata de trabajos más teóricos, algunos de los cuales han sido aceptados para su publicación en la Revista de INAP, Argentina: “Estado Abierto”. Tal logro significa un fuerte incentivo para los cursantes y el reconocimiento mutuo de saberes. A fin de lograr buenos artículos, se dispuso un acompañamiento docente promediando el Diplomado y hasta la culminación del trabajo, de modo que los cursantes reciban la asistencia necesaria para lograrlo.

pública y gobierno abierto en contextos específicos; lineamientos preliminares hacia un gobierno abierto ambiental; portal sobre datos abiertos ambientales; red social interna organizacional y su gestión; la participación ciudadana de la mujer indígena; portal integral de información sobre interrupción voluntaria del embarazo; participación escolar en una zona marginal; gobierno abierto y entidades fiscalizadoras subnacionales; plataformas digitales para audiencias de gestión de intereses en los gobiernos locales; cartografía social indígena como herramienta de investigación participativa del territorio; políticas de comunicación interna en un organismo concreto; programa de asistencia técnica para el desarrollo de comunidades de práctica para la formación e innovación en el sector público.

En esta etapa del trabajo final se incluyen tres encuentros sincrónicos ya adelantados; el primero, destinado a exponer el tema elegido promediando la Diplomatura; el segundo, para dar a conocer los avances y hacer una puesta en común; y el tercero, para exponer en conjunto los trabajos finalizados y someterlos a la opinión de sus compañeros y docentes.

Hay un último encuentro sincrónico de evaluación y despedida. Ese encuentro permite hacer una comparación de lo volcado en esta ocasión y relacionarlo con el primer encuentro de presentación y manifestación de expectativas ocurrido al inicio del proceso educativo.

#### *2.4 Fuentes externas de recursos pedagógicos y formación continua*

Tal como sucede con múltiples instancias de educación superior, las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) garantizan una mayor flexibilidad, diversidad y calidad de los programas; también una formación continua a través de la constitución de distintas comunidades de práctica y de aprendizaje organizadas durante la cursada y mantenidas con posterioridad en redes sociales.

Los espacios de interacción de la Diplomatura incluyen redes sociales de funcionamiento continuo. Cada cohorte tiene su grupo de WhatsApp creado para tener una duración indefinida. Ese grupo se encuentra muchas veces vinculado a distintas páginas de Facebook y de YouTube. A través de su grupo le llegan del cuerpo docente, desde los propios cursantes, convocatorias para conferencias, videos, concursos, publicaciones, producción de artículos y libros, etc. Las fuentes de provisión suelen ser varias. La principal es la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA). También son relevantes otras comunidades, como la Comunidad TIP, o redes, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que socializan encuentros, publicaciones y videos. Muchas veces se rescata la producción multimedia de organismos regionales e internacionales tales como: ILPES/CEPAL, OGP, OCDE, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización de Estados Americanos (OEA), Banco Mundial, etc.

Tal como se mencionó, son varios los recursos pedagógicos abiertos a los que se accede, destacándose, por su nutrida provisión, el generado por la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA). RAGA tiene asiento en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Argentina, donde funciona su coordinación internacional. Se encuentra potenciada por un convenio de desarrollo con ILPES/CEPAL del que surgen varios webinars conjuntos que son puestos a disposición de las distintas cohortes, además del público que sigue a la Red. A su vez, RAGA ha constituido varios Capítulos Nacionales (RAGAs nacionales) en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú.

Algunas de ellas han generado conversatorios que se utilizan como fuente pedagógica, por ejemplo, la experiencia de TerriLab, en Cauca, Colombia, webinar organizado por la RAGA de dicho país y utilizado para apoyar el

contenido de “gestión de la participación” o el conversatorio sobre las universidades como modelo de apertura, desarrollada por RAGA España. Las dificultades que provoca la hegemonía del inglés para asegurar la existencia de diálogos interculturales y entre saberes académicos y los que no lo son están presentes en esa producción, lo que se menciona especialmente por haberse incluido la cuestión en las tendencias generales.

A fin de ejemplificar esos recursos pedagógicos externos provenientes de RAGA, y que se utilizaron en la Diplomatura, se mencionan temas vinculados con reflexiones teóricas y políticas concretas sobre Estado abierto y COVID-19; el nivel subnacional y local; el Estado en red; la gestión de datos y control ciudadano; la gestión transversal de la participación; democracia y gobierno abierto; sociedad del conocimiento e inclusión; ciencia abierta y datos abiertos, entre otros.

La Comunidad TIP Travesía a la Innovación Pública, por su parte es una comunidad en abierto para el interaprendizaje y exploración de tendencias en materia de gestión de asuntos públicos. Como en el caso de RAGA, se comparten publicaciones, propuestas, conversaciones, casos. Han generado una agenda de la conversación pública online a través del ciclo quincenal “Diálogos de Futuro” que es informado para su acceso en los grupos de WhatsApp y en los Facebook de TIP y RAGA. Se trata de entrevistas con altos expertos que participan en diversas temáticas públicas, tales como integridad, participación ciudadana, mujer y juventudes, experiencias de reformas del servicio civil, gobernanza, cooperación internacional, gobierno abierto, entre otros. Esas conversaciones son luego recopiladas en una publicación online de libre acceso y también disponible para las distintas cohortes.

Cabe aclarar que muchos cursantes integran ambas comunidades: la de RAGA y la de TIP.

También se han usado como recursos educativos *webinars* realizados con ILPES/CEPAL, como el destinado al tratamiento de los avances del Estado abierto, donde expusieron altas autoridades de países de la región vinculadas al desarrollo de esas políticas. Por otra parte, y a título de ejemplo, se han recomendado a los cursantes otros *webinars* desarrollados solo por ILPES/CEPAL, por ejemplo, el de enfoques de derechos humanos y justicia abierta, facilitadores judiciales y lenguaje claro y, también el desarrollado sobre el Acuerdo de Escazú<sup>76</sup>.

Cada cohorte es informada sobre esos tipos de eventos y publicaciones, a través de sus grupos respectivos de WhatsApp, abiertos para garantizar la formación e interacción continua.

Con relación al modelo de formación continua, se puede considerar que cada uno de estos espacios constituyen comunidades de práctica y de aprendizaje de funcionamiento permanente, más allá del espacio temporal de duración de la Diplomatura. Como ya se ha comentado, los responsables de la Diplomatura están con la mirada atenta a todo otro evento conectado con los ejes temáticos, como las disertaciones del CLAD, las conferencias de INAP, Argentina, los encuentros de OCDE, OGP, BID, entre otros. Esa producción, cuyo número de destinatarios es enorme, favorecen mecánicas de formación continua que van más allá de lo que así acontece en la Diplomatura en cuestión.

---

<sup>76</sup> Todo ese material, editable según las necesidades pedagógicas, queda almacenado en “Eventos” del sitio web RAGA: <https://redacademicagobabierto.org/categoria/eventos/>.

### **III. Efectos e impacto del proceso: análisis preliminar y proyectivo**

En la región no abundan posgrados con la combinatoria ya señalada. Por ello, su existencia puede generar un impacto interesante en cuanto al involucramiento de la gestión pública directamente vinculada con las capacidades institucionales. Sobre estos aspectos, OGP no ha evidenciado interés en la medida en que considera que sólo la intervención ciudadana configura una política de gobierno abierto. El cuerpo docente a cargo, sin embargo, considera que existen campos de desarrollo, como el caso de la aplicación de las tecnologías disruptivas que pueden parcialmente albergar dicha participación, pero no en todos los casos. Tal situación encierra un planteamiento de dilución de la exigencia de participación como una constante. Esto se vincula con la pertinencia de los contenidos.

En cuanto a la metodología y su vinculación con la formación personalizada relacionada con cada contexto, el desarrollo realizado hasta la fecha plantea problemas en cuanto a su sostenibilidad ya que requiere un gran esfuerzo de parte de cada docente, esfuerzo que no logra tener la compensación económica necesaria por su labor. Ello obliga a repensar la distribución de roles para delegarlos en tutores quienes, hasta ahora, se desempeñan en escasa cantidad.

Los límites presupuestarios, fruto de los montos pasibles de ser cobrados a los cursantes conforme a la oferta y demanda de este tipo de posgrados, requieren de una reingeniería que asegure que la personalización pretendida pueda mantenerse más allá del esfuerzo muchas veces no retribuido de los docentes a cargo.

Por otra parte, se requiera la consolidación de un campo interdisciplinario difícil de generar por la escasez de recursos para abonar tareas de

integración. Seguramente, se tendrán que afinar las soluciones tecnológicas disponibles para que lograrlo, más allá de convocar a su cuerpo docente a una tarea integradora que solo se puede llevar a cabo si existe una fuerte voluntad por parte del conjunto mencionado. Otra cuestión que plantea aún dificultades es la gestión del conocimiento que circula en las interacciones, con sus aportes de contenido por parte de todos los sectores intervinientes.

Este es un camino de aprendizaje en el que se tendrá que ir conformando modelos pedagógicos sostenibles, en permanente ajuste y modificación; también plantea la necesidad de colaboración en red entre universidades; más una disponibilidad creciente de recursos pedagógicos de libre acceso.

## **Conclusiones**

Las tendencias a la apertura descritas previamente darían marco a algunas metodologías pedagógicas como las señaladas. La conexión entre el ámbito laboral o de inserción y los contenidos educativos de origen diverso es un logro interesante enmarcado en comunidades de aprendizaje: donde se apunta a abandonar la mera repetición, mera replica la información, para pasar a la aplicación, donde dicha información se transforma en conocimiento situado. Grandinetti (2005) identifica estos mecanismos como “aprendizajes innovativos” que se dan dentro de procesos que los habilitan.

Los procesos innovativos son tales en la medida que los actores los reconocen y pueden posicionarse activamente en la transformación de las prácticas a las que están habituados, suponen un aprendizaje. En caso contrario podemos hablar de modernización, implantación, réplicas, más o menos afortunadas, pero no de

procesos de aprendizaje innovativo, que modifique las percepciones y las prácticas organizacionales. (Grandinetti, 2005, p. 6)

Ese tipo de aprendizaje apunta a las disonancias cognitivas emergentes como forma de innovación, lo que supone atención a lo emergente. Grandinetti sostiene que “es un mecanismo que permite transformar el conocimiento genérico y parcial inicial en específico, a partir de un aprendizaje práctico que se construye desde los rasgos culturales e identitarios pre-existentes” (Grandinetti, 2005, p. 6).

Dichos procesos de aprendizajes en comunidades de prácticas, sostiene Grandinetti (2005), atraviesan tres grandes momentos: el momento de la apreciación situacional, el momento de la reflexión y el momento de síntesis o innovativo propiamente dicho. Esos tres momentos se pueden identificar con etapas de la propia Diplomatura. La apreciación situacional es una constante desde la primera presentación del cursante. El siguiente momento tiene lugar en los foros sincrónicos y asincrónicos, instancias de reflexión sobre la pertinencia, o no, de lo impartido en su propio contexto. Finalmente, el momento de síntesis o innovativo culmina con el trabajo final, principalmente cuando se selecciona un esbozo de proyecto a implementar.

Sería interesante conocer las características que asumen otros posgrados en la región para relacionarlos con las tendencias mencionadas en primer término. Para acceder a ese conocimiento es que se ha lanzado el proceso de selección de buenas prácticas académicas (ILPES/CEPAL-RAGA/CEDES), el que culminó su primera etapa en diciembre 2022<sup>77</sup>. Esta iniciativa, si bien está abocada a actividades de extensión y gestión,

---

<sup>77</sup> Para más información, visitar la página: <https://redacademicagobierno.org/seleccion-buenas-practicas-raga/>

su procesamiento arroja resultados que permiten dar cuenta de algunas iniciativas de formación a fin de compararlas con las tendencias identificadas en el marco europeo.

En cuanto a los contenidos de la Diplomatura, el mismo está sostenido en el reconocimiento de la relevancia de conjugar saberes diferentes y de habilitar a los actores cursantes para que sean productores de contenidos a la par que los docentes. A ello se suman los insumos producidos en la comunidad Iberoamericana de RAGA o la Comunidad TIP que, en tiempo real, pone sus conocimientos y prácticas a disposición general para su reuso. Estas y otras fuentes que integran los recursos pedagógicos responden a la lógica identificada en el texto como “recursos educativos abiertos”.

Si se observan las dinámicas internas de la Diplomatura, puede concluirse que configuran verdaderas comunidades de aprendizaje. Enfocada la mirada desde las redes sociales exteriores como RAGA, Comunidad TIP u otras, con la producción de contenido reutilizable pero también con las posibilidades concretas de alimentar una formación continua, su funcionamiento podría atribuirse a ambos tipos de comunidades.

## Referencias

Canal CLAD: Webinars [https://www.youtube.com/results?search\\_query=canal+clad](https://www.youtube.com/results?search_query=canal+clad)

Canal INAP, Argentina: [https://www.youtube.com/results?search\\_query=canal+inap+argentina](https://www.youtube.com/results?search_query=canal+inap+argentina)

Castells, M. (1998). *Hacia el estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*, ponencia. Seminario "Sociedad y reforma del Estado". Ministerio de Administração Federal e Reforma Do Estado,

- República Federativa do Brasil, São Paulo, 26-28 marzo 1998. Recuperado en <http://www.tce.sc.gov.br/biblioteca/artigos/globalizacao.html>
- Castells, M. (2009). *Comunicación y Poder*. Alianza Editorial. Recuperado en <https://www.felsemiotica.com/descargas/Castells-Manuel-Comunicaci%C3%B3n-y-poder.pdf>
- Comunidad TIP (Travesía a la Innovación Pública): acceso a su producción a través de su página en Facebook; <https://www.facebook.com/groups/296775264603635>
- Conversatorio RAGA España 2021: Las Universidades como modelo de apertura institucional: Casos de éxito, Evaluación y rankings. Recuperado en <https://redacademicagobabierto.org/ciclo-raga-2021-perspectivas-y-prospectivas-del-estado-abierto-4o-conversatorio-raga-espana-las-universidades-como-modelo-de-la-apertura-institucional-casos-de-exito-evaluacion/>
- Conversatorio RAGA Argentina (2020). Gestión Transversal De La Participación. Redes, Formación Y Gestión Del Conocimiento. Recuperado en <https://redacademicagobabierto.org/octavo-conversatorio-raga-gestion-transversal-de-la-participacion-redes-formacion-y-gestion-del-conocimiento-26-de-junio-14-hs-argentina/>
- Conversatorio RAGA Colombia sobre Sociedad del Conocimiento. Entrevista: Mabel Gisela Torres Torres, Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación. Recuperado en <https://www.facebook.com/RedAcademicaGA.RAGA/videos/975169832927745>
- Fraile Aranda, A. (2006). *El sistema universitario europeo como modelo posible para la educación superior latinoamericana*. SciELO, ISSN 1607-4041. Recuperado en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1607-40412006000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-40412006000100003)

- Fundación CYD. (2021). *La universidad del futuro o el futuro de la universidad. Transformación digital*. Disponible en [https://www.fundacioncyd.org/wp-content/uploads/2021/02/La-universidad-del-futuro\\_CYD.pdf](https://www.fundacioncyd.org/wp-content/uploads/2021/02/La-universidad-del-futuro_CYD.pdf)
- Fundación CYD. *Índice de Transparencia Académica*. Disponible en <https://transparencia.uam.es/informacion-estadistica/rankings/fundacion-compromiso-y-transparencia> y <https://www.hazfundacion.org/categorias-informes/universidades-publicas>
- Golombek, D. (2017). *¿Qué es la ciencia ciudadana y cómo promueve el conocimiento abierto?* BID. Conocimiento Abierto. Recuperado en <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/la-ciencia-ciudadana-promueve-conocimiento-abierto>
- Grandinetti, R. (2005). *Comunidades de práctica e innovación en la gestión de políticas*. Ponencia. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.
- Gutiérrez, C. y Kaufman, E. (2020). *Conversatorios RAGA sobre la relación "Estado Abierto y Gestión del COVID 19"*. XXV Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal. 24-27 de noviembre.
- Han, B.C. (2016). *Topología de la violencia*. Herder Editorial.
- INAP (...). *Estado Abierto*. Revista cuatrimestral sobre el Estado, la administración y las políticas públicas. ISSN: 2618-4362. Recuperado en <https://www.argentina.gob.ar/inap/investigaciones/estadoabierto>
- Kaufman, E. (2021). Treating COVID-19 at the State Level and Horizontal Learning: Building Continuous Training and Knowledge Management. *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*. Vol 1 N° 10, nov. 2021. Universidad de Guadalajara.

CUCEA. ISSN: 2448-7066, México, pp.55-74. Disponible en [http://iippg.cucea.udg.mx/sites/default/files/Journal\\_10.pdf](http://iippg.cucea.udg.mx/sites/default/files/Journal_10.pdf)

Kaufman, E. (2020). *Tendencias académicas hacia nuevos modelos de apertura*. Recuperado en [https://www.academia.edu/69245892/Tendencias\\_acad%C3%A9micas\\_hacia\\_nuevos\\_modelos\\_de\\_apertura](https://www.academia.edu/69245892/Tendencias_acad%C3%A9micas_hacia_nuevos_modelos_de_apertura)

Kaufman, E. (2018). *Universidades y Gobierno /Estado Abierto: Red Académica de Gobierno Abierto*. Recuperado en <http://www.redacademicagobierto.org/wp-content/uploads/2017/04/Kaufman-RAGA-Mi-sitio.pdf>

Kaufman, E. (2017). Gobierno abierto: perspectiva académica. En Naser, A., Ramírez-Alujas, A. y Rosales, D (Eds). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe Hacia una nueva arquitectura para enfrentar los desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. CEPAL. (pp.315-337). Recuperado en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf)

Oszlak, O. (2022). Universidades abiertas en la era exponencial. En *El papel de la academia en la creación de una cultura de Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, ILPES/CEPAL, en proceso de edición.

Oszlak, O. (2020a) *El Estado en la Era Exponencial*. INAP. Jefatura de Gabinete. Argentina. 1º edición. ISBN 978-987-9483-38-1. Recuperado en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_estado\\_en\\_la\\_era\\_exponencial\\_-\\_oscar\\_oszlak\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf)

Oszlak, O. (2020b). Innovación universitaria en la era exponencial. Diario “La Nación”. Opinión. 10/09/2020. Recuperado en <https://www.lanacion.com.ar/opinion/innovacion-universitaria-era-exponencial-nid2445494/>

Pérez Lindo, A (2020). *Prospectiva de la Universidad Argentina 2030. Revista Argentina de Educación Superior (RAES)*. 12(21), pp. 160-174.

UNESCO (2019). *Tendencias de la Educación superior en América Latina y el Caribe*. Coord. Henríquez Guajardo, P. Colección CRES 2018. Recuperado en <https://www.iesalc.unesco.org/2019/07/17/coleccion-cres-2018-tendencias-de-la-educacion-superior-en-america-latina-y-el-caribe-2018/>

Vazquez, J. A (2020). *Nuevos escenarios y tendencias universitarias*. Recuperado en <https://theconversation.com/nuevos-escenarios-y-tendencias-universitarias-143068%2021/03/2021>

Webinar RAGA Colombia (2022). *Socialización Proyecto Terri-Lab Laboratorios de Co-Creación Cauca*. Entrevista a Carlos Gutiérrez. Recuperado en <https://youtu.be/Pkxq0OI6Io8>

Webinar ILPES/CEPAL (2021). *Enfoque de Derechos Humanos y Justicia Abierta. Facilitadores Judiciales, Lenguaje Claro y Rol de la Academia*. Recuperado en <https://redacademicagobabierto.org/ilpes-cepal-raga-cesdes-plataforma-cepal-webinars-de-noviembre-2011/>

Webinar ILPES/CEPAL – RAGA/CEDES (2021). *Los desafíos de los avances hacia el Estado abierto desde el enfoque de gobierno abierto*. Recuperado en <https://redacademicagobabierto.org/ilpes-cepal-raga-cesdes-plataforma-cepal-webinars-de-noviembre-2011-2-2/>

Webinar ILPES/CEPAL (2022). *Gobierno abierto y democracia ambiental: una oportunidad para la cooperación*. Recuperado en <https://redacademicagobabierto.org/gobierno-abierto-y-democracia-ambiental-una-oportunidad-para-la-cooperacion/>

Wenger, E. (2008). *Communities of practice. Learning, Meaning and Identity*. Cambridge University Press.

Wolin, S. (2008). *Democracia S.A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*. Ed. Katz.

# Gobierno abierto y universidades chilenas: oportunidades para la vinculación con el medio

*Rodrigo Garrido*

## Introducción

**E**xponer las oportunidades que el gobierno abierto ofrece para la concreción de procesos de vinculación con el medio en universidades chilenas es el propósito principal de este texto, cuyo abordaje supondrá en primer lugar, exponer el marco normativo asociado a la vinculación con el medio para las universidades chilenas, para posteriormente encuadrar el significado del gobierno abierto en cuanto base para el tercer campo de desarrollo de este texto, el cual refiere a la convergencia entre vinculación con el medio y gobierno abierto en cuanto elemento consustancial al quehacer universitario, habida cuenta de la necesaria incidencia territorial que deben tener las casas de estudio superior.

Para efectos de una comprensión global de la cuestión del gobierno abierto en Chile, se requiere señalar que el país ha estado involucrado desde hace más de una década institucionalmente en la materia, habida cuenta de la gestación en 2011 del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, cuya Quinta versión (2020-2022) se encuentra en vigencia teniendo como ámbitos de acción: justicia abierta, gobierno abierto y parlamento abierto.

Desde una perspectiva general, la base para el desarrollo de lo que se describirá, encuentra dos vías de aproximación; en primer lugar el análisis de fuentes secundarias en lo relativo a normatividad en el campo de la vinculación con el medio y en segundo término, la experiencia de más de dos décadas del autor en políticas públicas en el área de la inclusión digital, en materias de educación, telecomunicaciones, emprendimiento, salud en sectores rurales y urbanos de bajos ingresos, diseñadas e implementadas desde una universidad pública y del Estado, como lo es la Universidad de La Frontera, en la región de La Araucanía, Chile.

El texto finalizará con algunas conclusiones en clave de interrogantes y propuestas, con el objetivo de promover ulteriores posibilidades de investigación y desarrollo para esta temática.

## **I. El marco normativo asociado a la vinculación con el medio para las universidades chilenas**

No cabe duda la importancia que la vinculación con el medio tiene para el ejercicio de las funciones críticas de las instituciones de educación superior en el escenario educativo actual. Tal declaración se encuentra en la base de cualquier diseño de carácter estratégico y procedimental de una entidad que tiene entre sus funciones principales contribuir al desarrollar de las comunidades ubicadas en los territorios en que ejerce su influencia.

Coherente con aquello, esta relación “universidad – territorio” avanza cada vez más desde una lógica unidireccional a una bidireccional, en la cual, la relación entre comunidades y universidad, entorno y academia se revela como una diada esencial para conocer la realidad del medio, identificar a los agentes territoriales (líderes sociales o gremiales), entender la naturaleza de los requerimientos que se le plantean a investigadores e investigadoras, así como perfilar soluciones pertinentes frente a los problemas que se plantean, diagnostican o abordan desde las universidades. Cuestiones que abarcan ámbitos tan disímiles como docencia de pregrado, postgrado, investigación, extensionismo cultural, transferencia tecnológica o formación continua, lo que habla de una dialéctica de la escucha, de la construcción participativa y de la solución colectiva.

Lo planteado, se relaciona con el seminal texto de la Comisión Delors titulado “La Educación Encierra un Tesoro”, el cual, en la década de los noventa del siglo pasado, hablaba que para abordar la educación en el siglo XXI se requería el establecimiento y ejecución de acciones sobre la base de cuatro pilares: 1) aprender a conocer; 2) aprender a hacer; 3) aprender a vivir y 4) aprender a ser (Delors, 1996).

Si aquello era enunciado en el siglo pasado, con la declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, emanados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, el vínculo institucionalidad-territorio alcanza estatura de cuestión imprescindible para el bienestar de un mundo global, interconectado y donde el futuro de todas y todos es una responsabilidad ética colectiva de los y las habitantes de un mundo cada vez más pequeño e interdependiente.

Al revisar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS), nos encontramos con el hecho indiscutible que los 17 enunciados conforman problemas colectivos que demandan acciones colectivas (United Nations,

2015). Para fundamentar esta declaración, cabe señalar tres de estos objetivos: “Fin de la Pobreza” (ODS 1), “Reducción de las Desigualdades” (ODS 10) y “Vida de Ecosistemas Terrestres” (ODS 15).

Si aún no existe convencimiento sobre la naturaleza integral y correlacional de los ODS, el ODS 17 despeja cualquier duda, pues al señalar “Alianza para los Objetivos” y su meta 17.17 en términos de “Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas” (ONU, 2015), se muestra la necesidad de avanzar en el establecimiento de vasos comunicantes entre diferentes esferas sociales para abordar los problemas.

Dicho aquello, es precisamente entre estas esferas en las cuales es posible interpelar a las universidades, posicionando entonces su rol como agente catalizador y canalizador de problemáticas, ideas y soluciones que emergen tanto de los territorios como de los propios claustros universitarios.

Planteada una argumentación de carácter global con base en la UNESCO y la Asamblea General de las Naciones Unidas, seguidamente se revisará lo que en materia nacional refiere a la vinculación con el medio, en cuanto uno de los roles esenciales de las universidades chilenas desde el punto de vista del marco jurídico.

Como se puede observar, la relación “institucionalidad educativa-educación-entorno”, se encuentra declarada internacionalmente como una cuestión indisolublemente unida al éxito del proceso educativo, con lo cual se deja de lado la noción canónica de los claustros universitarios alejados de las preocupaciones de los agentes territoriales, entendiendo por estos a líderes sociales, gremiales o comunidades.

En ese marco la vinculación con el medio para las universidades de Chile tiene como marco normativo diversos cuerpos legales: en primer lugar, la Ley 20129 conocida como aquella que “Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior”, en segundo término la Ley 21091 denominada “Sobre Educación Superior”, y finalmente la Ley 21094 titulada “Sobre las Universidades Estatales”.

A continuación, se plantearán someramente los elementos centrales de estos cuerpos normativos en los cuales se pesquisan relaciones con el ámbito de vinculación con el medio y que sirven como sustrato para el diseño, implementación y evaluación de acciones en este ámbito.

### *1.1 Sobre la Ley 20129*

Ya en el Título I, denominado “Normas generales”, se señala en el artículo 1 literal (d), que al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (...) les corresponderá: (d) La acreditación institucional de las instituciones de educación superior autónomas. Congreso Nacional de Chile (2006, p.2).

En el artículo 17 de este cuerpo legal, aparece por primera vez una alusión directa a la vinculación con medio, relevándola como un área susceptible en la cual acreditarse, y que si bien, es complementaria a los ámbitos obligatorios de acreditación, resulta en los hechos una muestra de la complejidad de una institución de educación superior. Sin embargo, ¿qué dice esta norma sobre la vinculación con el medio?

En su artículo 18 numeral 4, el texto plantea que sobre esta materia: “La institución de educación superior debe contar con políticas y mecanismos sistemáticos de vinculación bidireccional con su entorno significativo local, nacional e internacional, y con otras instituciones de educación

superior, que aseguren resultados de calidad. Asimismo, deberán incorporarse mecanismos de evaluación de la pertinencia e impacto de las acciones ejecutadas, e indicadores que reflejen los aportes de la institución al desarrollo sustentable de la región y del país (Congreso Nacional de Chile, 2006, p. 16).

En orden con aquello, se observa la emergencia de la vinculación con el medio como un ámbito clave para los procesos de acreditación institucional, al tiempo que apela directamente al compromiso de la institución de educación superior con el desarrollo sustentable y el territorio, a través de una lógica sistemática de bidireccionalidad, pues no es la Universidad y sus agentes quienes poseen el privilegio tanto de la verdad, la razón como de la comprensión del entorno, sino que se valora decididamente el compromiso y el aporte del entorno como un legítimo otro.

Aquí aparecen como actores relevantes las voces de quienes históricamente han estado postergados o no reconocidos, siguiendo la terminología de la epistemología del Sur (De Sousa Santos, 2014), en tanto este autor señala que, en base a la monocultura del saber heredada, cualquier otro conocimiento que no sea “científico” y que por lo tanto carezca de validez y rigor occidental, es desechado como cuestión válida por la epistemología dominante. Bajo este enfoque, se excluyen amplios saberes locales, así como experiencias territoriales, de allí la necesidad de perseverar el diálogo de saberes, como parte del quehacer de la vinculación con el medio.

### *1.2 oSbre la Ley 21091*

Este cuerpo normativo, señala en su artículo 3 que las universidades, “cumplen con su misión a través de la realización de docencia, investigación, creación artística, innovación y vinculación con el medio”,

señalando en lo declarativo, la relevancia que a la relación universidad entorno se le atribuye (Congreso Nacional de Chile, 2018, p. 4).

Del mismo modo, en párrafos posteriores y en referencia a este ámbito, se indica que, para efectos de acreditación institucional, “deberán incorporarse mecanismos de evaluación de la pertinencia e impacto de las acciones ejecutadas, e indicadores que reflejen los aportes de la institución al desarrollo sustentable de la región y del país”(Congreso Nacional de Chile, 2018, p. 48).

Expresado aquello, no sólo se trata de relevar lo sustantivo de la vinculación con el medio como expresión relacional entre actores, sino que obliga a las instituciones de educación superior a evaluar la pertinencia e impacto de éstas, lo que considera en los hechos, la profundización del vínculo “universidad-entorno”.

### *1.3 Sobre la Ley 21094*

Resulta del todo pertinente para este texto, señalar que entre los principios que orientan el hacer de las universidades del Estado están la participación, la cooperación, la transparencia y el acceso al conocimiento, fundamentos que encuentran en el gobierno abierto un correlato, tal como lo veremos en el siguiente acápite.

Sin perjuicio de lo expresado en términos globales, en el específico ámbito de la vinculación con el medio, el artículo 1 de este cuerpo legal señala que en materia de definición y naturaleza jurídica de las universidades del Estado, éstas son:

Instituciones de Educación Superior de carácter estatal, creadas por ley para el cumplimiento de las funciones de docencia,

investigación, creación artística, innovación, extensión, vinculación con el medio y el territorio, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la democracia, al desarrollo sustentable e integral del país y al progreso de la sociedad en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura. (Congreso Nacional de Chile, 2018, p.1)

Como es posible apreciar, ya en este artículo se apela al cumplimiento de la función de vinculación con el medio por parte de las universidades del Estado, expresando con nitidez que aquello debe estar orientado al fortalecimiento de la democracia y al desarrollo. Del mismo modo, en párrafos siguientes se hace hincapié en que los estatutos de estas universidades “podrán establecer una vinculación preferente y pertinente con la región en que tienen su domicilio o en que desarrollen sus actividades” (Congreso Nacional de Chile, 2018, p. 3), cuestión que se ve reforzada en el texto, cuando se indica que “Las universidades del Estado deberán promover que sus estudiantes tengan una vinculación necesaria con los requerimientos y desafíos del país y sus regiones durante su formación profesional” (Congreso Nacional de Chile, 2018, p.3).

Estamos hablando, en síntesis, de entidades de educación superior a quienes se les impele a establecer contacto sinérgico con los territorios, tanto en orden a levantar requerimientos como con generar mecanismo para fortalecer la formación de los propios estudiantes. No obstante aquello, la normativa no sólo hace referencia al estudiantado y su relación con el ámbito de vinculación con el medio, sino que expresa que en materia de reglamento de carrera académica se, “establecerá metas y objetivos concretos relacionados con las áreas de docencia, investigación y vinculación con el medio, acorde a los Planes de Desarrollo de las Instituciones; y señalará, asimismo, las políticas de estímulos e incentivos tendientes a fomentar su cumplimiento” (Congreso Nacional de Chile, 2018, p.16).

Finalmente, en el artículo 62 de esta Ley, se plantea que basado en sus planes de fortalecimiento, las universidades estarán en condiciones de desarrollar un conjunto de iniciativas, entre las cuales se encuentran: “Vinculación con el medio y el territorio”. Entendiendo por aquella que:

Las universidades del Estado podrán elaborar programas y acciones de vinculación con el medio que promuevan el desarrollo regional, la interculturalidad, el respeto de los pueblos originarios y el cuidado del medio ambiente. En este marco, dichas universidades podrán promover actividades académicas y formativas destinadas a vincular a los estudiantes con su ámbito profesional en el territorio en que se emplace la respectiva institución (Congreso Nacional de Chile, 2018, p. 23-24).

Antes de concluir esta sección, se hace necesario resaltar el vínculo existente entre los procesos de acreditación de las universidades y el ámbito de vinculación con el medio, toda vez que en esta relación se entreteje un nexo del todo propicio para el desarrollo de prácticas permanentes de gobierno abierto, atendiendo a los caros principios de la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación (CEPAL, 2017), los cuales encuentran su correlato en el entramado jurídico que le da consistencia a la vinculación con el medio, a través de lo expresado en la Ley 21094 en términos de promover la participación, la cooperación, la transparencia y el acceso al conocimiento.

Teniendo como base los criterios y estándares para la acreditación de las universidades (CNA, 2022), en lo relacionado a la dimensión vinculación con el medio, la Comisión Nacional de Acreditación plantea cuatro criterios asociados a éstas. Estos son: política y modelo de vinculación con el medio, gestión de vinculación con el medio, efectos bidireccionales de

vinculación con el medio y por último internalización institucional y redes nacionales.

En esta materia, se citarán algunos estándares, provistos por el citado documento de la Comisión Nacional de Acreditación que resultan interesantes para ir perfilando la relación sinérgica entre vinculación con el medio y el gobierno abierto.

- Con relación a la política y mecanismos de vinculación con el medio, el estándar/nivel 3 señala: Las políticas institucionales contemplan mecanismos que se aplican sistemáticamente, para evaluar los efectos y resultados de su actividad de vinculación con el medio, para la detección de necesidades y oportunidades emergentes y para hacer los ajustes o modificaciones necesarias en función de las características del medio y sus principios y valores.
- En referencia a efectos bidireccionales de la vinculación con el medio, el estándar/nivel 1, plantea que: La institución desarrolla acciones de vinculación con el medio, dentro de las cuales se consideran las de apoyo a la comunidad y el entorno y de extensión; junto a ello cuenta con mecanismos que le permiten identificar los aprendizajes mutuos adquiridos por actores internos y externos en dichas actividades. La institución mide y evalúa los resultados asociados a las actividades de vinculación con medio y los utiliza para retroalimentar los ámbitos pertinentes.
- En materia de internacionalización institucional y redes, en el estándar/nivel 3 se indica: La institución suscribe, ejecuta y evalúa los convenios de cooperación con organizaciones e IES pertinentes que le permiten el intercambio estudiantil con posibilidad de homologación de estudios, colaboración y la participación de académicos en proyectos de investigación, creación e

innovación con organizaciones e IES nacionales y extranjeras a través de asociatividad horizontal y producción científica liderada, entre otros. (CNA, 2022, p. 24-27)

## **II. ¿De qué hablamos cuando hablamos de gobierno abierto?**

Para introducir esta materia, la definición sobre el término se apoyará en lo planteado por Don Tapscott, quien señala al respecto:

un gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, coinnova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red. (CEPAL, 2017, p. 10).

Como es posible constatar, el énfasis en el gobierno abierto está puesto en la transparencia, cuestión que en entidades públicas resulta altamente valorada por las y los usuarios. Sin embargo, la cocreación, vía la participación de diferentes actores, así como la rendición de cuentas asociada a procesos permanente de evaluación, resultan ser áreas de capital interés para el vínculo entre gobierno abierto y la dimensión de vinculación con el medio, habida cuenta de la relación gobierno-ciudadano, denominación a la base de una de las fases cruciales del gobierno electrónico.

La citada fase gobierno-ciudadano, debe ser entendida como aquella que promueve la información y el conocimiento entre ambos actores, mediado por las tecnologías de información y comunicación, enfatizando el hecho

que este vínculo debe realizarse desde cualquier lugar que cuente con acceso, independientemente de la variable tiempo, lo que redundaría en disminución de la burocracia, así como en ahorro económico (OEA, 2016).

En este contexto, al ir avanzando desde un gobierno abierto hacia un Estado abierto, la aplicación de los principios del primero a la estructura del segundo involucra por efectos de transitividad que transparencia / rendición de cuentas, participación ciudadana, colaboración y tecnología e innovación tendrían su equivalente en el quehacer de instituciones de educación superior en general y en las universidades en particular.

A estas alturas resulta del todo pertinente precisar estos con cuatro conceptos que constituyen los pilares del gobierno abierto. Para aquello, tendremos como base el trabajo de Gregorio Montero presentado en “Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe” (Naser *et al.*, 2017).

En el referido texto, Montero señala que tanto la transparencia como la rendición de cuentas juegan un papel crucial en la diseminación del gobierno abierto, pues por medio de un mecanismo de transparencia activa, la propia administración pública expone ante sus usuarios y ciudadanía en general, datos, información y conocimiento, sin necesidad que sea requerida a hacerlo. Huelga decir que esto se complementa con los mecanismos de transparencia pasiva, los cuales dicen relación con aquel procedimiento por el cual las instituciones públicas deben responder a la solicitud ciudadana.

En materia de participación ciudadana, el involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública viene a fortalecer el hacer democrático de la administración pública, así como la gobernanza, pues de hecho los hace

copartícipes de la gestión y no meros receptores de las decisiones administrativas.

En este orden de cosas, Montero señala que para que la participación sea efectiva, ésta debe ejecutarse considerando tres cuestiones de primer orden: disponibilidad de información, consulta y participación activa, por lo que es pertinente señalar que aunque la normativa en materia de participación ciudadana es profusa, existiendo leyes que la consagran como parte de un amplio consenso (CLAD, 2009), el ejercicio de ésta es materia que merece un análisis desde el punto de vista de su efectividad.

Sobre la colaboración, Montero señala que tal concepto se vincula en la esfera de la relación entre los sectores público y privado, junto con la innovación social que deviene del vínculo entre lo público con la civilidad. De modo que la cuestión colaborativa es un pilar que opera de forma transversal para la concreción del gobierno abierto, teniendo como externalidad positiva la gestión de alianzas entre actores de estos tres ámbitos del quehacer social.

Finalmente, en lo que respecta a las tecnologías de información y comunicación, éstas son reconocidas como un pilar de primer orden para la concreción de las iniciativas de gobierno abierto, por la vía de reconocer que la inmediatez, capacidad de almacenamiento, procesamiento de datos y ubicuidad. Todas estas características propias de estas tecnologías están en directa relación con diversas fases del gobierno electrónico.

Sin perjuicio de lo planteado, la migración de un gobierno abierto a un Estado abierto involucra un cambio relevante al interior de las organizaciones. Apoyado en el referido trabajo de CEPAL, es posible identificar que los cambios que se deben acometer son en cuatro órdenes: cambio

cultural, cambio en los procesos, cambio en la organización y cambio en las formas de relación (CEPAL, 2017).

Como es posible colegir, el promover una lógica de Estado abierto involucra una profunda transformación organizativa, que abarca modificaciones en la estructura, en los aspectos normativos, en el capital humano, así como en aspectos de servicios, como lo pueden ser las tecnologías y la infraestructura digital, aunque esto último no garantiza la concreción real de procesos efectivos de gobierno abierto

En efecto y parafraseando a Rosalind Williams, sólo podrá la tecnología lograr los propósitos para los cuales fue diseñada en la medida que se asista a cambios profundos en los campos culturales organizacionales e institucionales (Ramírez-Alujas, 2021).

Planteado el marco general tanto normativo como conceptual del ámbito de vinculación con el medio en universidades chilenas y del gobierno abierto, se procederá a continuación con el planteamiento de lo que se ha denominado, oportunidades de convergencia entre ambas materias.

### **III. Oportunidades de convergencia entre gobierno abierto y procesos de vinculación con el medio**

En primer lugar, debe reconocerse que la convergencia entre ambos conceptos tiene de hecho un aspecto que arranca con lo normativo, pues a partir de la presentación de los cuerpos legales asociados a la educación superior en Chile, es posible detectar conceptualizaciones y finalidades que resultan coherentes con las ideas matrices del gobierno abierto.

Encontrar raíces normativas como base del vínculo entre ambos conceptos, otorga un marco legal para su ejercicio, lo que permite fundamentar

cualquier iniciativa. En los hechos, la presencia transversal de elementos como transparencia, participación ciudadana, vinculación con el entorno y tecnologías de información y comunicación, en ambos conceptos, constituyen una referencia incuestionable a la relación entre gobierno abierto y vinculación con el medio.

Dicho esto, se detectan algunas oportunidades para el fortalecimiento de la vinculación con el medio en el escenario de un gobierno abierto que avanza hacia un Estado abierto. Para el desarrollo de este punto se utilizará un correlato entre los pilares del gobierno abierto como espacios para exponer las oportunidades y los principios que subyacen a la vinculación con el medio en universidades chilenas.

### *3.1 Del cómo fomentar la transparencia / rendición de cuentas en materias de vinculación con el medio*

Exponer tanto el diseño, como la implementación de planes de vinculación con el medio a la ciudadanía, plantea una primera aproximación en términos de transparencia, la cual debería estar centrado en una modalidad activa, toda vez que en el caso chileno la transparencia pasiva es susceptible de ser requerida por cualquier persona.

En este orden de cosas, la aplicación de este pilar se vería amplificado por medio de la utilización de plataformas para visualización de datos, cuyas interfaces contribuyen a una mejor comprensión de los datos e información por parte de los y las usuarias. Adicionalmente, la rendición de cuentas asociada a la vinculación con el medio podría verse expresada en procesos periódicos de cuentas públicas o un mecanismo similar, de modo de exponer el uso de los recursos, para lo cual, nuevamente el uso de una plataforma de visualización de datos serviría como una valiosa herramienta de apoyo.

### 3.2 *Del cómo fomentar la participación ciudadana en materias de vinculación con el medio*

Existen al menos dos ámbitos a través de los cuales es posible fomentar aquello. En primer lugar, la participación en el diseño de planes de vinculación con el medio y en segundo lugar en los propios procesos de implementación.

En lo que respecta al diseño de los planes de vinculación con el medio y reconociendo que normativamente éstos deben relacionarse con requerimientos propios del entorno de modo que a su vez las acciones impacten el desarrollo sustentable, la incorporación de informantes claves para su diseño, resulta en un proveedor de insumos críticos para otorgar pertinencia a los referidos planes.

Del mismo modo, a través de mecanismos de consulta electrónica, tales como *e-voting*, formularios y pizarras interactivos en línea o aplicaciones vinculadas a redes sociales, susceptibles de acceder vía teléfonos inteligentes, es posible recolectar y procesar opiniones que sirvan como información sensible para el diseño de estos planes.

Asimismo, y en la implementación de los planes, la generación de iniciativas de ciencia ciudadana relacionadas con las componentes de innovación y extensión académica, encuentran en materias sensibles para las comunidades, un espacio de participación para personas de la comunidad, en concreto como recolectores de evidencia, toma de muestras o preliminares procesamientos de datos.

### 3.3 *Del cómo fomentar la colaboración en materias de vinculación con el medio*

En este punto, una mención especial lo merece el vínculo colaboración, participación ciudadana, procesos de formación continua, pues a través de las consultas virtuales o aportes espontáneos de los propios ciudadanos y ciudadanas que son canalizados a través de redes sociales de las universidades, es posible generar programas de formación continua eminentemente pertinentes a las necesidades del entorno, a través de lo cual, se maximizan las posibilidades del uso eficiente de los recursos públicos.

Sin perjuicio de lo anterior, la colaboración no puede vislumbrarse como una cuestión dada *per se*, sino que responde a un diseño que reconoce en el establecimiento de confianzas entre los actores (público, privado, comunidad) un elemento crucial para el logro de la colaboración.

### 3.4 *Del cómo fomentar el uso de tecnologías de información y comunicación en el área de vinculación con el medio*

Los altos porcentajes de penetración de banda ancha, así como de telefonía móvil y suscripción a redes sociales en nuestro país, configuran un panorama tecnológico propicio para su uso como plataforma de recolección de datos, difusión de información y conocimiento e interacción universidad-ciudadanía.

En este orden de ideas, la utilización de recursos tecnológicos pertinentes a las particularidades de los planes de vinculación con el medio, debe ser una tarea de primera importancia a la hora de definir su adquisición y posterior uso, resguardando siempre que las tecnologías están al servicio de la concreción de los planes y jamás deben representar un fin en sí mismo. Es un hecho que la inmediatez que otorga la conexión a un dispositivo

móvil y la ubicuidad emanada de la cobertura de internet, son cuestiones a considerar al minuto de definir el qué y cómo relacionar las tecnologías a los planes de vinculación con el medio.

Así las cosas, el tema central es establecer el propósito que se desea lograr con el referido plan, para luego indagar y definir la tecnología más propicia para su implementación. En esto resulta clave la convergencia de los pilares de participación ciudadana y colaboración, pues debe avanzarse en el uso pertinente de tecnologías por parte de los y las destinatarios de éstas, por sobre la adquisición de herramientas de última generación cuya utilización tendrá un impacto bajo en la implementación de los referidos planes de vinculación con el medio.

Sin lugar a dudas, las potencialidades de las tecnologías de información y comunicación como recursos capaces de recolectar, procesar y analizar datos, son cuestiones a considerar con extrema detención en el proceso de generación de planes pertinentes de vinculación con el medio. Aquí es donde debe aparecer con mayor claridad el sentido ético de hacer universidad y su compromiso con el desarrollo armónico del territorio en el cual se desenvuelve.

## **Conclusiones**

La normatividad asociada al sistema de educación superior chileno en general, y a las universidades en particular, evidencia áreas de convergencia en materia de principios, resultando consistentes con los pilares del gobierno abierto. Siendo éstos: transparencia / rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración.

Al establecer una comparación entre los principios que subyacen a la vinculación con el medio y a los pilares del gobierno abierto, es posible reconocer la pertinencia de la aplicación de acciones con una fuerte

componente de bidireccionalidad, toda vez que participación ciudadana y colaboración, así como transparencia / rendición de cuentas proporcionan espacios para el conocimiento así como la retroalimentación por parte de quienes se vinculan con actividades asociadas a los planes de vinculación con el medio de las universidades.

La implementación de procesos de gobierno abierto asociados la vinculación con el medio en universidades debe considerar de forma incuestionable, acciones de transparencia y rendición de cuentas, tanto hacia el interior de las instituciones de educación superior como hacia la ciudadanía. Esto en la perspectiva de fortalecer las estrategias de gobernanza en sus fases gobierno-funcionario público (G2E), así como gobierno-ciudadanía (G2G).

Si bien didácticamente es posible aislar los pilares del gobierno abierto, su implementación a nivel de planes de vinculación con el medio resulta necesariamente una cuestión integrada, particularmente en lo referido a participación ciudadana y colaboración.

Generar planes de vinculación con el medio para las universidades, y que estos estén relacionados con los pilares del gobierno abierto, involucra procesos de cambios culturales al interior de los planteles de educación superior, tanto a nivel organizativo, de procesos como relacional, abarcando los diferentes estamentos que las componen.

## Referencias

Ahmad, Zaheer & Warriach, Nosheen. (2020). Civic Engagement through Open Government Data: Challenges and the way forward en *Library Philosophy and Practice* (e-journal). 4507. <https://digital-commons.unl.edu/libphilprac/4507>

CEPAL. (2017). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*. Serie Manuales, N° 81. Naciones Unidas.

- CLAD. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Lisboa, 25 y 26 de junio de 2009.
- Comisión Nacional de Acreditación. (2022). *Criterios y estándares para la acreditación de Universidades* en [https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Paginas/consulta\\_criterios\\_y\\_estandares/universidades.pdf](https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Paginas/consulta_criterios_y_estandares/universidades.pdf)
- Congreso Nacional de Chile .(2006). *Ley 20129 Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior*.
- Congreso Nacional de Chile. (2018). *Ley 21091 Sobre Educación Superior*.
- Congreso Nacional de Chile. (2018). *Ley 21094 Sobre Universidades Estatales*.
- De Sousa Santos, Boaventura. (2014). *Epistemologies of the South. Justice against Epistemicide*. Routledge.
- Delors, J. (1996). *La Educación Encierra un Tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre Educación para el Siglo XXI*. UNESCO.
- Fleet, Nicolás, Victorero Perla, Lagos Felipe, Montiel Braulio & Cutipa Juan. (2017). *Midiendo la vinculación de las instituciones de educación superior con el medio y su impacto. Estudio de las mejores prácticas en el mundo y desarrollo de instrumento piloto para instituciones chilenas*. Cuaderno de Investigación, N° 6. Comisión Nacional de Acreditación CNA – Chile.
- Huss, O. & Keudel, O. (2020). *Open Government in education: Clarifying concepts and mapping initiatives*. Ethics and Corruption in Education. UNESCO.

- Koekkoek, A., Van Ham, M. & Kleinhans, R. (2021). Unrevealing University – Community Engagement: A Literature Review en Journal of Higher Outreach and *Engagement*, 25(1), pp 3 – 24.
- Naser, A., N., Ramírez-Alujas, Á y Rosales, D. (Eds.). (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- OEA. (2016). *Curso Internacional Gobierno Digital en la Era del Gobierno Abierto* (9 al 27 de Mayo), CEPAL.
- Ramírez-Alujas, Á. (2021). Hasta que el gobierno abierto se haga costumbre. La ruta hacia una gobernanza abierta, resiliente e inclusiva para el desarrollo sostenible post pandemia en Martínez, Freddy & Calzada, Marisol (Cord.) *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia*. Tirant lo Blanch.
- Secretaria General de la Presidencia & Mesa de Gobierno Abierto. (2020). *V Plan de Acción de Gobierno Abierto de Chile*.
- United Nations. (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015
- Van Dijk, J. (2020). *The Digital Divide*. Polite.



# SEMBLANZAS

## *Daniel Barragán*

Responsable académico de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) y Coordinador de RAGA en Ecuador. Anteriormente, se desempeñó como Director del Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIAT) de la Universidad Hemisferios, Director Ejecutivo del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental y Cinthya Helms Fellow en el World Resources Institute. Además, se desempeña como Consejero del Consejo Consultivo de Gobierno Abierto de Quito, representante al Grupo Núcleo de Gobierno Abierto de Ecuador y representante alterno al Grupo Multipartícipe de Ecuador de la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas. De formación Ingeniero Comercial, es Máster en Responsabilidad Social y Liderazgo Sostenible y Máster en Gobernanza con mención en Desarrollo Sostenible.

Autor capítulo “Relevancia de la cooperación internacional para avanzar hacia un Estado abierto en Ecuador”.

### ***Juan Marcelo Calabria***

Licenciado en Ciencias Empresariales. Docente del Instituto Tecnológico Universitario (ITU) y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Integrante del equipo del Programa de Gobierno Abierto “Universidad Transparente” y asesor del “Plan de Modernización y Actualización Administrativa” de la Secretaría de Políticas Públicas y Planificación de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) (2015 – 2022). Miembro del Comité Ejecutivo del Centro de Estudios sobre Estado e Innovación Pública de la FCPyS-UNCuyo. Integrante de la Red Académica de Gobierno Abierto. Docente titular interino de la cátedra de Formulación y evaluación de proyectos de inversión de la carrera de Gestión de Empresas del ITU – UNCuyo. Docente de las cátedras Administración general y Taller práctica I de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Subdirector de la Secretaría General de Despacho de la Fiscalía de Estado de la provincia de Mendoza.

Autor del capítulo “La importancia de la formación en ética e integridad para líderes públicos en Iberoamérica”.

### ***Rodrigo Garrido***

Profesor de Historia, Geografía y Educación Cívica por la Universidad de La Frontera (Chile). Realizó sus estudios de postgrado en las Universidades de Salamanca (España) y Bristol (Inglaterra). Diplomado en protección de datos (Universidad de Chile) y ha realizado cursos en análisis de redes sociales, metodologías participativas y ciberseguridad. Ha asesorado a los Ministerios de Educación, Salud, Subsecretarías de Economía

y de Telecomunicaciones de Chile, y desarrollado asesorías en Brasil y México; en temas como inclusión digital en comunidades de bajos ingresos y pueblos originarios, gobierno abierto, desarrollo y transformación digital, así como protección de datos. Director del campus Pucón de la Universidad de La Frontera, miembro del Comité de Vinculación con el medio de esa casa de estudios y coordinador metodológico para el diseño de la política de desarrollo y transformación digital de esta universidad. Es miembro de la Red Académica de Gobierno Abierto de Chile.

Autor del capítulo “Gobierno abierto y universidades chilenas: oportunidades para la vinculación con el medio”.

### ***Ester Kaufman***

Abogada UBA. Magister en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina. Coordinadora académica del Diplomado de “Estado Abierto. Gestión en la Era Exponencial” (CEDES-Universidad Nacional de San Martín). Coordinadora Internacional de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA). Autora, entre varios libros, de Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional. Distinguida en noviembre de 2017 como una de las principales autoras de los últimos 17 años, en temas de Administración Pública en (AAEAP-CIAP). Ex-coordinadora académica de los cursos Iberoamericanos “Ambientes Web y Gestión el Conocimiento” INAP-CLAD-EIAPP. TeleINAP. Consultora del Banco Interamericano de Desarrollo (Washington) en varios proyectos. Ex-tutora del Curso OEA: Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas. Ex-miembro del jurado del Premio GobernARTE sobre buen gobierno del BID.

Autora de los capítulos: “Nuevos desarrollos del gobierno abierto y la gestión de la información” y “Enfoques “cursante-céntricos” en el aprendizaje sobre el Estado abierto”

### ***Guido Moncayo Vives***

Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe – Argentina). Posdoctorando en derechos humanos, máster en transparencia, bien gobierno, relaciones internacionales, planificación y control de la gestión. De profesión es Ingeniero en Finanzas. Docente y conferencista nacional e internacional. Ha escrito una veintena de artículos indexados, libros y capítulos de libros. Trabaja como especialista en transparencia, acceso a la información, enfoque conductual y gobierno abierto de la Defensoría del Pueblo de Ecuador.

Autor del capítulo “Transparencia con propósito y multiactor: experiencia de cocreación de una caja de herramientas en Ecuador”.

### ***Marcela Mora***

Investigadora independiente. Miembro de RAGA Ecuador, miembro honorario de OpenLabEc. Se ha desempeñado como líder metodológica en la cocreación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador.

Coautora del capítulo “Relevancia de la cooperación internacional para avanzar hacia un Estado abierto en Ecuador”.

## *Mariana Nazar*

Profesora y licenciada en Historia (FFyL-UBA) y archivista (ISFDT N° 8) con especialización en Archivos y Derechos Humanos (ESAGED-UAB). Finalizó sus estudios de Doctorado en Historia (UdeSA) encontrándose su tesis en proceso de redacción. Es investigadora de la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y coordinadora académica del Diplomado en Gestión Documental y Administración de Archivos Públicos de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (EPyG-UNSAM). Fue archivista del Archivo General de la Nación desde 1998, entre 2010 y 2020, coordinó el Programa de Capacitación y Desarrollo Archivístico y formó parte de la creación del Sistema Nacional de Documentación Histórica del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación. Es docente y asesora archivística en cursos para la Administración pública nacional y diversas organizaciones sociales, políticas y sindicales. Fue docente del Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA) desde 2002 a 2010. Actualmente dicta seminarios de posgrado sobre investigación en archivos en esta y en otras universidades nacionales. Es vicepresidente de la Sección de DDHH del Consejo Internacional de Archivos (ICA), coordinadora del Grupo de Trabajo de Archivos y DDHH de la Asociación Latinoamericana de Archivos (ALA), vocal en la Asociación de Archivistas en la Función Pública Argentina (AFPA) y miembro adherente en la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional (RAGA).

Autora del capítulo “Gobierno abierto, gestión de la información y perspectiva archivística”.

### ***Juan Carlos Pasco Herrera***

Juan Carlos Pasco Herrera. Fundador y CEO de AGov, *Agility for the Governance of Organization*. Magister en Gestión y Políticas Públicas (MGPP) por la Universidad de Chile, Máster en *Corporate Compliance* por el ISDE *Law and Business School* y EIS, España. Ingeniero Industrial y de Sistemas por la Universidad de Piura, Perú. Más de 18 años de trabajo con organizaciones públicas nacionales, organismos internacionales y de cooperación en temas de gestión pública, con énfasis en integridad y gobierno abierto, modernización del Estado, gestión del cambio y gobierno digital. Experiencia de más de siete años implementando sistemas de gestión del cumplimiento (*compliance management system*) privado y público, con énfasis en las relaciones de *stakeholders* públicos. Investigador, jurado, asesor de tesis y docente en varias universidades de Perú, en las áreas de innovación, gestión pública, transformación digital, gobierno digital, gestión estratégica, gobierno abierto, gestión del conocimiento, entre otros.

Autor capítulo “Espacios de gobierno abierto como estrategia promotora de la integridad en gobiernos regionales: experiencia Perú”.

### ***Edgar A. Ruvalcaba Gómez***

Edgar Ruvalcaba Gómez es profesor Investigador en la Universidad de Guadalajara (UDG), en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), y miembro del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC), adscrito al Departamento de Políticas Públicas. Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España.

Posee una Maestría en Política Pública, otra en Gestión Pública en Ambientes Virtuales y es Licenciado en Derecho por la UDG, México. Edgar realiza investigación relacionada con gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana, datos abiertos, gobierno digital, políticas anticorrupción, inteligencia artificial e innovación pública. Ha sido investigador visitante en el Trinity College de Dublín, Irlanda, y en el Center for Technology in Government (CTG) de la Universidad de Albany, Nueva York, EE. UU. Ha sido investigador-consultor para la Alianza de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership, OGP*). Actualmente es Coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) en México, y Miembro del Sistema Nacional Investigadores (SNI).

Autor del capítulo “Gobierno Abierto y Archivos: un análisis de la Ley General de Archivos en México”.

Esta publicación incluye trabajos de Argentina, Ecuador, Chile, México y Perú, que, si bien recogen experiencias nacionales, también se referencian avances a nivel de Iberoamérica o del Sistema Interamericano. Los distintos capítulos han sido articulados en tres grandes ejes: i) estrategias focalizadas, ii) avances en la gestión de información, y iii) el rol de la academia en la apertura gubernamental. Bajo esta perspectiva, se intenta aportar a uno de los principales retos que enfrenta en América Latina sobre gobierno/Estado abierto: el generar y poner en valor conocimiento empírico.



Red Académica  
**de Gobierno Abierto**  
Internacional

 @RAGAIInternacional  @redacademicaGA

 Red Académica de Gobierno Abierto Internacional

**UHE** | **UNIVERSIDAD  
HEMISFERIOS**

  @uhemisferios   @uhe.official

 Universidad Hemisferios