



# Gobierno Abierto:

*del open wash a la legitimidad*

Lilian Roxana Sierra Vélez  
Guatemala, Centroamérica, 14 de junio de 2024

# Contenido

- I. Fundamentos y experiencias exitosas.
- II. La Alianza para el Gobierno Abierto en Guatemala (2011-2023).
- III. Las fuentes de legitimidad para la viabilidad de la iniciativa en Guatemala.
- IV. Recomendaciones.

# **1** Fundamentos y experiencias exitosas

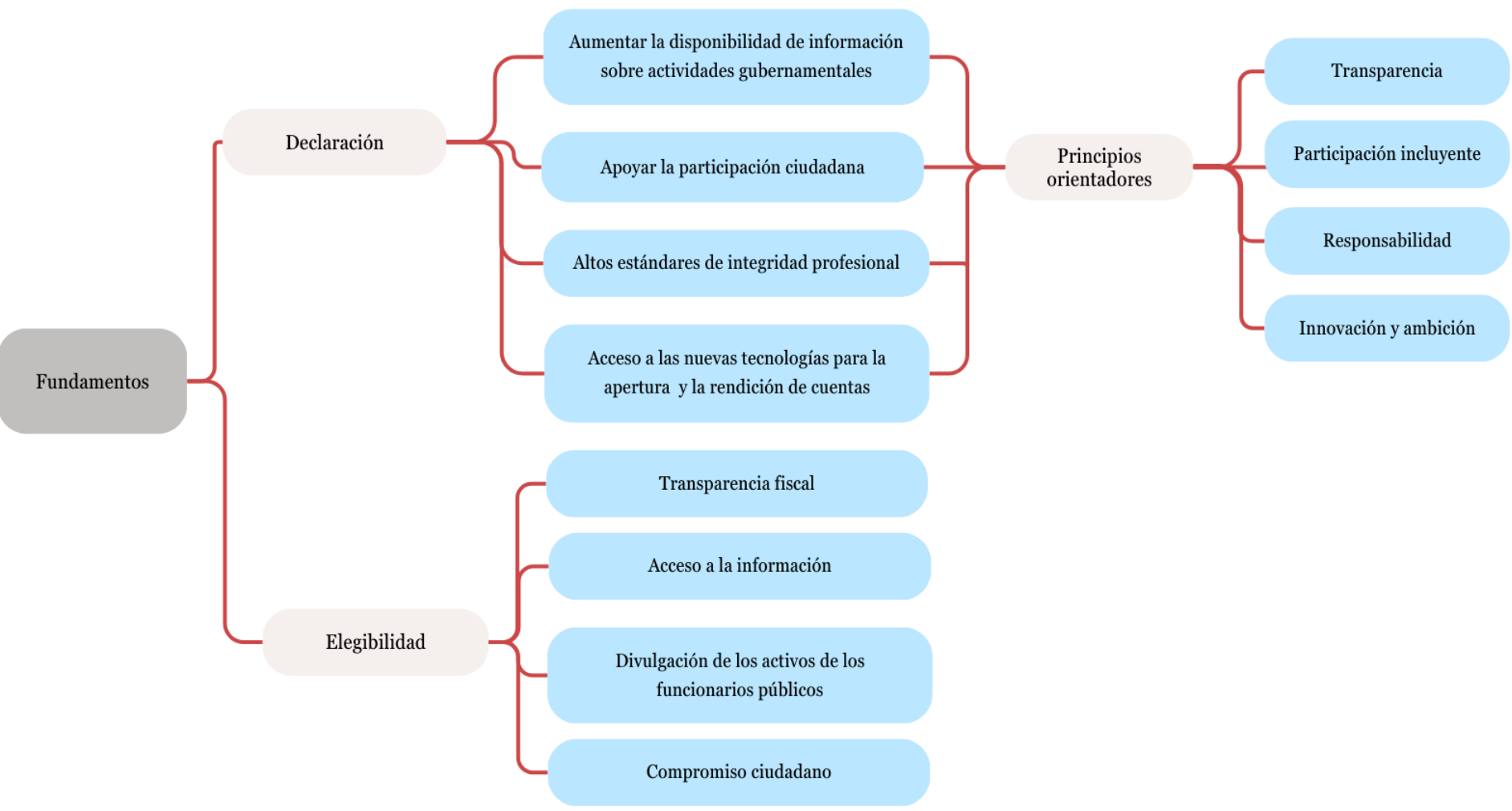
# Fundamentos

## Se funda en:

- a) Una declaración de principios.
- b) Cuatro criterios de elegibilidad.
- c) Cuatro principios orientadores del proceso de co-creación e implementación de los PAN.

## La relevancia de los fundamentos radica en:

- a) La responsabilidad de cumplirlos en un campo de acción pública más amplio que involucra tanto el proceso de toma de decisiones gubernamentales como el tipo de gobierno que adopta una administración.
- b) La capacidad de orientar el quehacer de los espacios de la AGA y delimitar sus áreas de política pública.
- c) Su contribución a aumentar la sinergia entre gobierno y sociedad civil y garantizar la coherencia entre las acciones de las autoridades públicas y los fundamentos.



# Experiencias exitosas

## ¿Cuáles son las condiciones de las experiencias exitosas?

- a) Generalmente son los países más desarrollados con democracias estables, altos productos internos brutos y bajos índices de desigualdad social.
- b) Garantizan la defensa y la promoción de las libertades civiles en el seno de sus instituciones democráticas.
- c) Sus instituciones están capacitadas en términos burocráticos y tecnológicos, y sustentadas en largas tradiciones de sistemas de carrera en el servicio público.

## ¿En qué áreas de política pública radica su éxito?

- a) Apertura fiscal y presupuestos abiertos.
- b) Gobierno electrónico y digitalización de los servicios públicos.
- c) Preservación y ampliación del espacio cívico.

# Experiencias exitosas en participación ciudadana

## ¿Qué buscan las experiencias exitosas en la materia?

- a) Mejorar la gobernanza con intereses organizados.
- b) Evitar la tendencia gubernamental a recurrir única o excesivamente a grupos de interés afines a su política.
- c) Trascender de los modelos de consulta fomentando el involucramiento ciudadano al ciclo decisonal.

## Modelos exitosos de participación ciudadana

- a) El modelo nórdico de Concejos Consultivos.
- b) El modelo costarricense de Parlamento Cívico.
- c) El modelo uruguayo de Participación Ciudadana Digital.

# ***Características de los modelos exitosos***

## ***Concejos Consultivos***

- a. Permiten balances respecto a la hegemonía de un sector de sociedad civil.
- b. Apoyan con asesoría y experiencia técnico-científica a los diseñadores de políticas públicas.
- c. Dotan de legitimidad las decisiones al asegurar que los principales actores estén involucrados en el proceso de formulación de las políticas.

## ***Parlamento Cívico de Estado Abierto***

- a. Permite que el público influya en las discusiones de las políticas institucionales y los proyectos de ley.
- b. Su área de influencia abarca cinco dimensiones: 1) ética; 2) probidad y transparencia; 3) reglamento y regulaciones internas; 4) participación e incidencia ciudadana; 5) innovación, tecnología y datos abiertos.
- c. Evalúa el Portal Legislativo para introducir mejoras en términos de accesibilidad y calidad de la información.

## *Características de los modelos exitosos*

### *Plataforma de Participación Ciudadana Digital*

- a. Institucionaliza la participación ciudadana a nivel local, departamental y nacional dada su conexión con las instituciones públicas.
- b. Fortalece el espacio cívico dado que cualquier persona de forma individual o representando a una organización puede participar en las actividades presenciales o virtuales que se realizan en varios ámbitos (Audiencias, Comisiones, Presupuestos) y que tienen diferentes niveles de alcance (informar, asesorar o evaluar).
- c. Adoptan herramientas y estándares que garantizan el ejercicio de derechos ciudadanos.

# **2** **La Alianza para el Gobierno Abierto en Guatemala**

## INGRESO A LA AGA

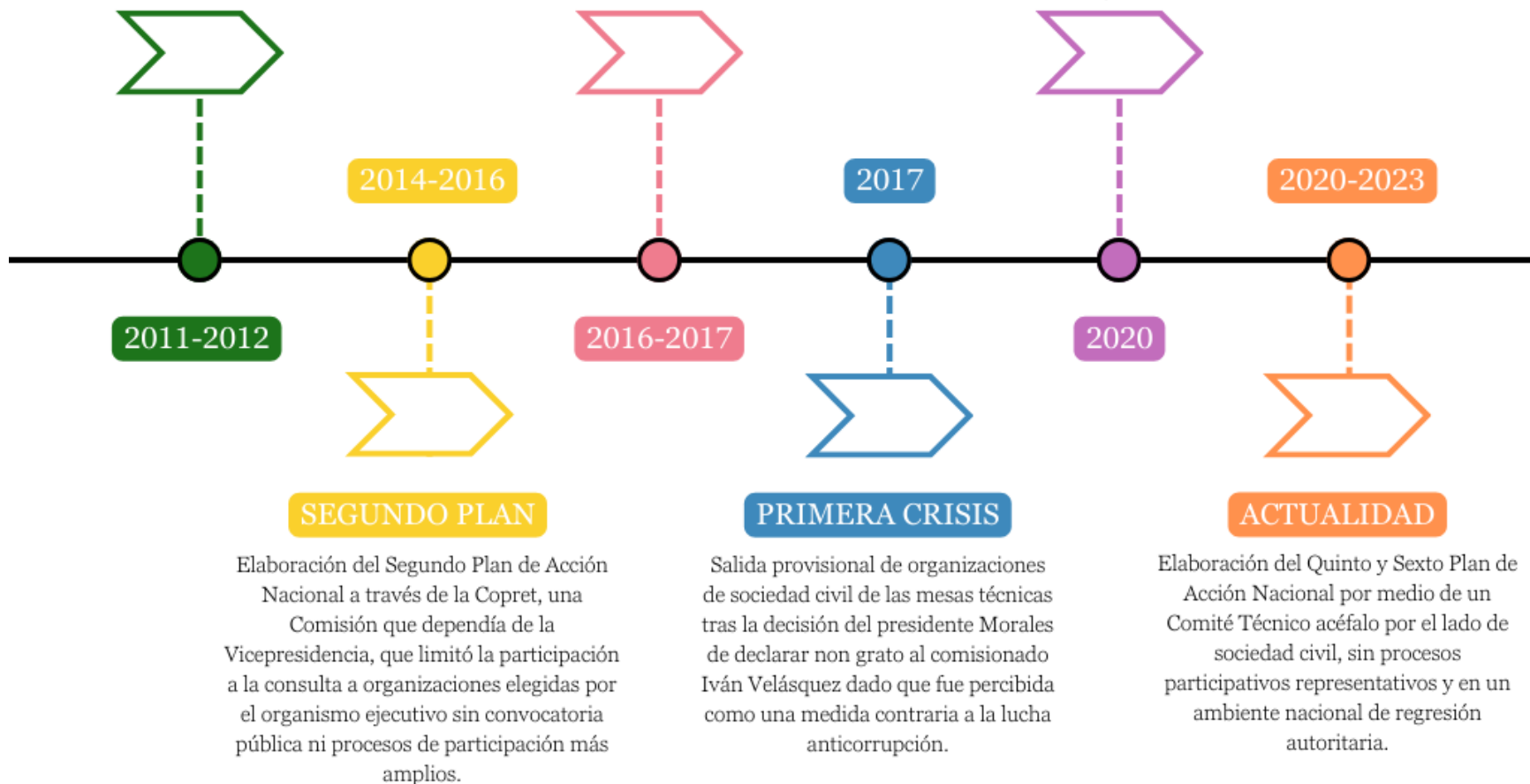
Firma de la declaración bajo el liderazgo del vicepresidente Rafael Espada y elaboración del Primer Plan de Acción Nacional exclusivamente desde el organismo ejecutivo.

## TERCER PLAN

Mayor visibilidad del proceso, aumento del apoyo de cooperación internacional y ampliación del número de instituciones públicas y organizaciones sociales participantes en las mesas técnicas. Esto a raíz de la ventana de oportunidad tras la crisis política de 2015 y la voluntad política inicial del presidente Jimmy Morales.

## SEGUNDA CRISIS

Salida definitiva de organizaciones sociales, algunas con una larga trayectoria dentro de la AGA, tras el uso de la iniciativa para "open washing" por parte del gobierno de Morales desde 2018 y la aprobación de una ley para limitar el funcionamiento de las ONG's durante los primeros meses del gobierno de Alejandro Giammattei.



2011-2012

2014-2016

2016-2017

2017

2020

2020-2023

## SEGUNDO PLAN

Elaboración del Segundo Plan de Acción Nacional a través de la Copret, una Comisión que dependía de la Vicepresidencia, que limitó la participación a la consulta a organizaciones elegidas por el organismo ejecutivo sin convocatoria pública ni procesos de participación más amplios.

## PRIMERA CRISIS

Salida provisional de organizaciones de sociedad civil de las mesas técnicas tras la decisión del presidente Morales de declarar non grato al comisionado Iván Velásquez dado que fue percibida como una medida contraria a la lucha anticorrupción.

## ACTUALIDAD

Elaboración del Quinto y Sexto Plan de Acción Nacional por medio de un Comité Técnico acéfalo por el lado de sociedad civil, sin procesos participativos representativos y en un ambiente nacional de regresión autoritaria.

# Mejores momentos según los entrevistados



# ¿Qué hizo bien la AGA?

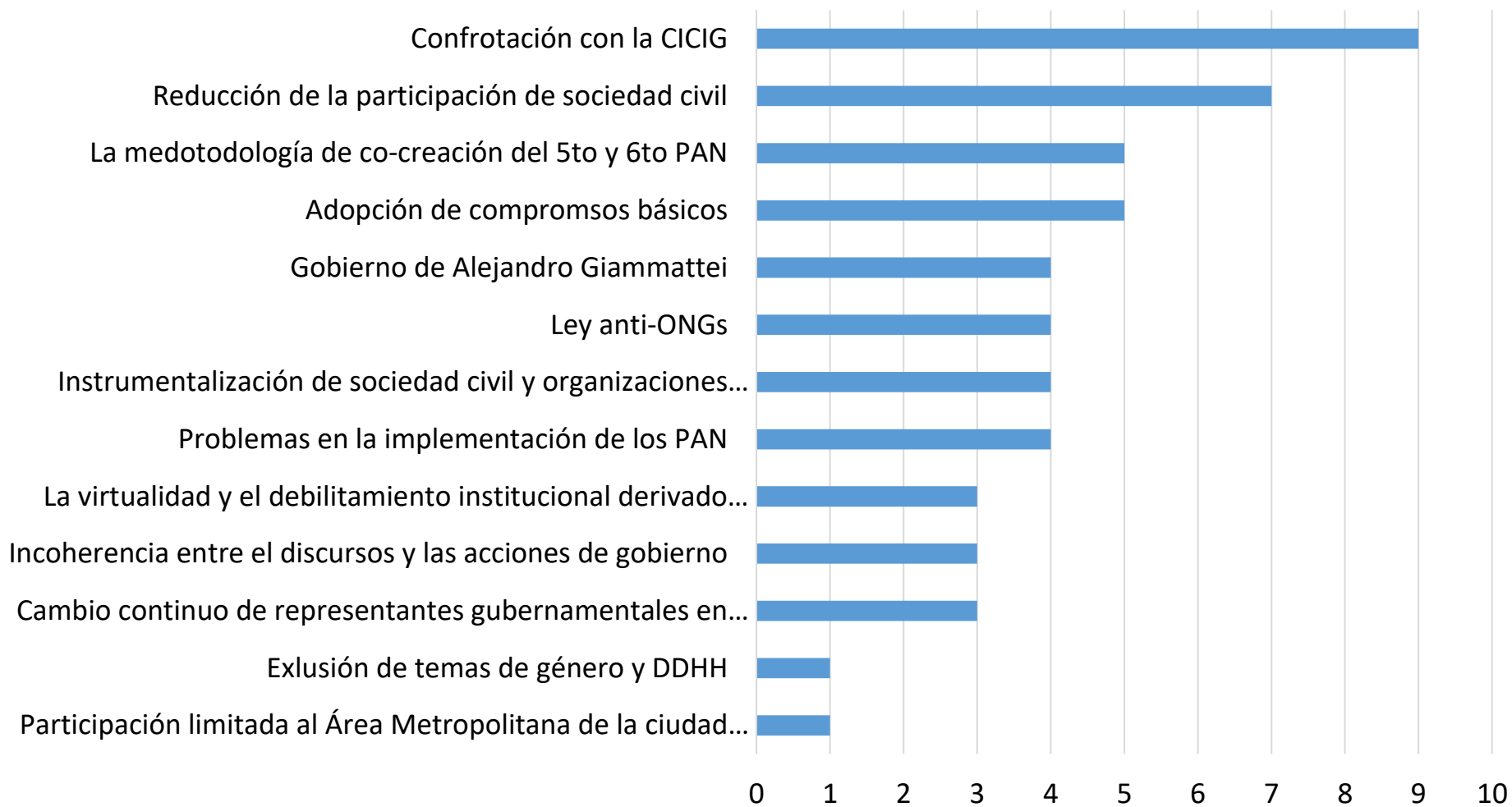
## Entre el diseño del Tercer y Cuarto Plan de Acción Nacional:

- a) Aumentó la participación ciudadana, aunque excesivamente concentrada en la ciudad de Guatemala.
- b) Realizó el proceso de co-creación de acuerdo con los lineamientos del MRI y los estándares de la AGA.
- c) Hubo lecciones aprendidas, experiencias y conocimientos afianzados, particularmente relacionadas al acceso a la información.

## ¿Qué hizo bien la AGA?

- Registró avances en derecho a la información, particularmente en la divulgación de la información pública de oficio en formatos editables.
- Habilitación de la Plataforma con Información Estadística de Incidencia Criminal y Siniestralidad Vial del Mingob.
- Registró avances en transparencia fiscal, mejorando la calidad, disponibilidad e intercambio de la información presupuestaria y fiscal.
- Habilitación del Portal de Consulta Pública de estadísticas tributarias e información actualizada de la SAT.

# Momentos críticos según los entrevistados



# ¿Qué hizo mal la AGA?

- Lesionar significativamente la confianza de la sociedad civil en el gobierno.
- La falta de ambición e innovación en la adopción de los compromisos de los PAN, limitándolos a medidas que por ley ya están obligados a cumplir.
- Desarticular la iniciativa a través de la reducción de la participación de la sociedad civil entre 2017 y 2023.
- Instrumentalizar la iniciativa con la inclusión y la permanencia en los espacios de participación de organizaciones de sociedad civil complacientes y condescendientes con la política de gobierno y sus máximas autoridades.
- Incumplir los fundamentos y los estándares de co-creación, como las máximas de colaboración, transparencia y participación incluyente.

## Evaluación interna y externa de las áreas de política clave

Dimensión	Indicador	Puntuación del MRI	Puntuación de terceros (0-4)
<b>Anticorrupción</b>	Beneficiarios reales	Considerar acción	No existen datos
	Contratación abierta	Considerar acción	1.54
<b>Espacio cívico</b>	Libertad de reunión	Considerar acción	2.24
	Libertad de asociación	Considerar acción	2.57
	Defensores de periodistas y activistas	Considerar acción	1.86
<b>Política abierta</b>	Participación en la elaboración de leyes	Considerar acción	0.62
	Gobierno regulatorio	Implementar para resultados	No existen datos
<b>Acceso a la información</b>	Derecho de información	Implementar para resultados	2.27
	Datos abiertos (agua y saneamientos)	Considerar acción	1.60
	Datos abiertos (salud)	Implementar para resultados	0.87
	Datos abiertos (educación)	iniciativa	1.60
<b>Apertura fiscal</b>	Transparencia	Implementar para resultados	2.56
	Participación	Implementar para resultados	0.76
	Supervisión	Implementar para resultados	1.84

# La reducción del espacio cívico como factor fundamental de la pérdida de legitimidad

- Desde septiembre de 2017 se redujo exponencialmente el número de organizaciones participantes y no se adoptaron medidas para incorporar nuevas ni para renovar el espacio de sociedad civil en la AGA.
- De acuerdo con el MRI, el gobierno no ha adoptado ningún compromiso relacionado a preservar y ampliar el espacio cívico y cataloga el área en su conjunto como un espacio donde no se han aprovechado los PAN para abordar los problemas asociados al pleno ejercicio de las libertades civiles y que deberían realizarse reformas fuera o dentro de la AGA.
- Guatemala es el antepenúltimo país en libertades civiles de los 16 países latinoamericanos que participan en la AGA con base en los resultados de *World Justice Project*, *Freedom House* y *V-Dem* sobre los tres indicadores de espacio cívico. Es decir que las calificaciones que parecen intermedias son en realidad las más bajas de la región.
- Guatemala fue clasificado por *Monitor Civicus* en 2023 como un país represivo, a dos puntos de ser catalogado como un sistema político completamente cerrado. Este Monitor es el que utiliza la AGA para la verificación de valores.

# ¿Cuál es la actualidad de la AGA? (2023)

- Limitaciones en términos de legitimidad y funcionalidad vinculadas al cierre del espacio cívico y falta de reconocimiento gubernamental sobre temas de derechos humanos e inclusión social en la adopción de compromisos.
- Los procesos de co-creación se limitan a transmitir los planes y los compromisos de los actores gubernamentales sin incluir las necesidades de la población.
- Durante el diseño del Quinto y el Sexto PAN, fueron incumplidos los requisitos mínimos de 5 de los 8 estándares de participación y co-creación que fueron establecidos a partir de la Declaración de Gobierno Abierto que firman y se comprometen a cumplir los países miembros al momento de ingresar a la AGA.

# Evaluación general de la AGA en Guatemala

- El MRI recomendó en la mitad de los indicadores que se realizaran acciones porque hasta 2019 no se habían aprovechado los PAN para abordar los problemas asociados a las áreas de política clave.
- Ningún indicador de evaluación de las áreas de política clave superaban los 2.57 sobre los 4 puntos que asignan organizaciones externas como *Open Data Barometer*, *Global Right to Information Rating*, *V-Dem* y *World Justice Project*.
- En promedio, la trayectoria de la iniciativa fue calificada con un 5.9 de 10 y las razones más frecuentes estuvieron asociadas a la falta de adopción de compromisos relevantes, la limitada asignación de recursos, la incoherencia entre el discurso y las acciones del gobierno y sus máximas autoridades, así como a la participación homogénea y excesivamente concentrada en la ciudad de Guatemala y a la reducción significativa del espacio cívico entre 2017 y 2023.

# **3** Las fuentes de legitimidad para la viabilidad de la AGA en Guatemala

# *Viabilidad de conducir la iniciativa por medio de los funcionarios de carrera*

## Ventajas

- Estabilidad de los representantes en las reuniones del Comité Técnico y en las Mesas de Trabajo.
- Continuidad de los procesos al ser competencia de funcionarios permanentes con experiencia temática y conocimiento de la institución.
- Aumento del grado de compromiso en la co-creación y la implementación.
- Estabilidad de la iniciativa independientemente de las autoridades superiores de turno.
- Preservación del conocimiento y prolongación de las capacidades adquiridas

## Desventajas

- Los compromisos estelares generalmente dependen de recursos y de la máxima autoridad de la institución
- Falta de competencia para tomar decisiones sobre temas que dependen de Juntas Directivas.
- No todos los directores o funcionarios de carrera tienen el margen de implementar nuevas iniciativas y generalmente es necesario que cuenten con la voluntad política de las autoridades superiores.
- Status quo de los funcionarios de carrera que los convierte en reacios a los cambios, particularmente los asociados a la innovación tecnológica.

## Condiciones para posibilitarlo

- Ampliar sus responsabilidades institucionales para que tengan la capacidad política de incidir a lo interno y para evitar que se excusen en qué dependen de otras direcciones para llevar a cabo los compromisos al no formar parte de sus competencias.
- Designación ministerial que delimite las funciones del representante en el marco del AGA.
- Rutinizar prácticas que fomenten el equilibrio entre la política de gobierno, la costumbre en la administración pública y el cambio e innovación institucional.

*Resultados de políticas públicas para  
avanzar en transparencia y  
rendición de cuentas*



# Fuentes de legitimidad de las agencias burocráticas independientes

## La ley

- a) Declaración de independencia o autonomía de un organismo.
- b) Reformas constitucionales o decretos legislativos que establecen que los organismos no están subordinados al poder del presidente.

## Reputación pública

- a) Radica en la confianza social que obtienen los organismos autónomos en la medida que demuestran objetividad y vocación de servicio público.
- b) La legitimidad no surge de las urnas, pero sí deviene de un amplio apoyo social que se ha acumulado a través del tiempo.

# Fuentes de legitimidad de las agencias burocráticas independientes

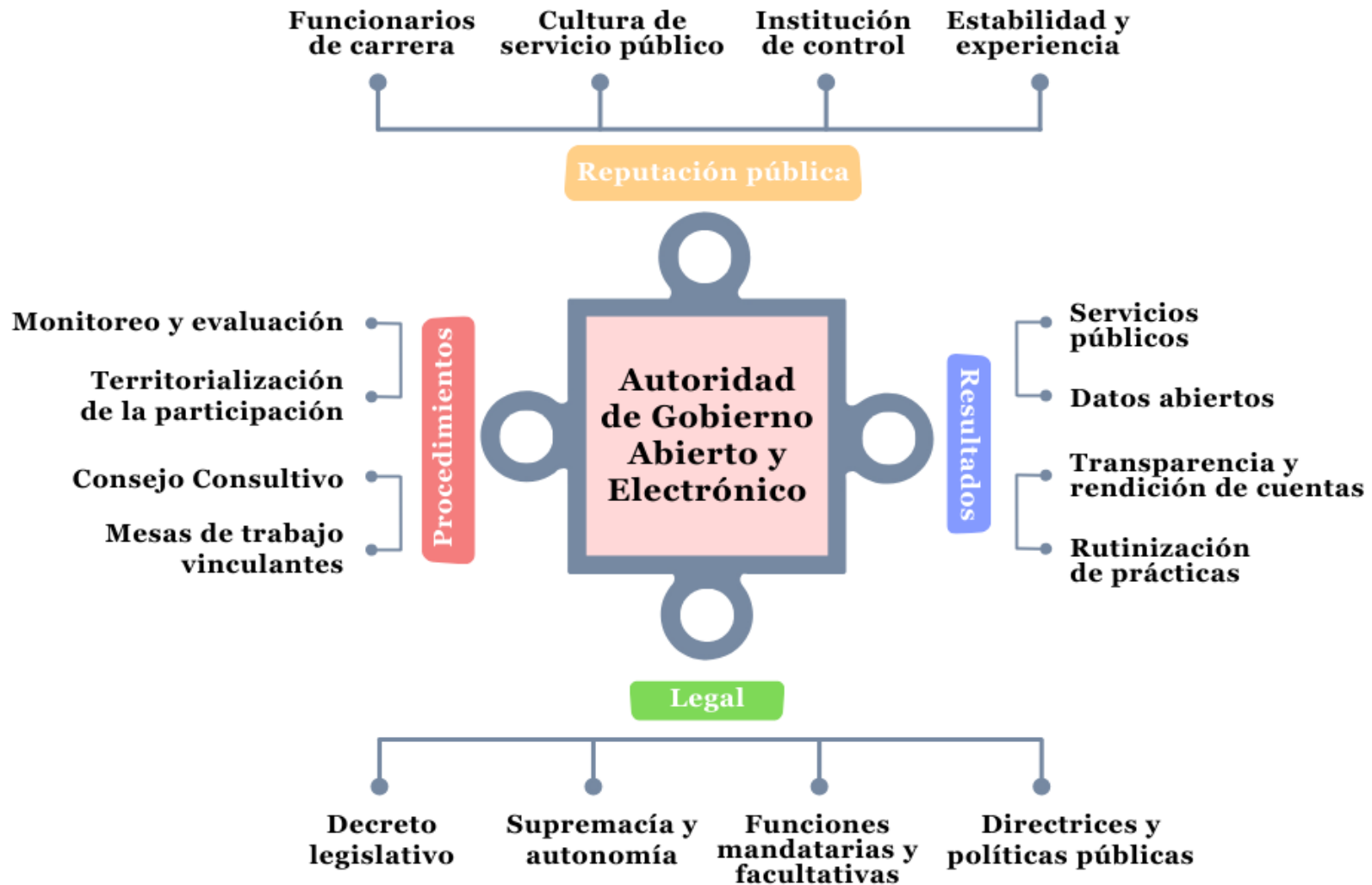
## Procedimientos de políticas públicas

- a) Es la que resulta de la configuración de los procedimientos que la institución emplea para tomar decisiones.
- b) Desde su diseño institucional contemplan espacios abiertos y participativos de deliberación y de decisión para el proceso de elaboración y evaluación de políticas públicas. Los cuales se encuentran reforzados por la disposición de los funcionarios hacia valores relacionados con el servicio público.

## Resultados de políticas públicas

- a) Deviene de la eficacia y la rapidez tanto en la implementación como en la generación de resultados.
- b) Constituyen elementos de validación, retroalimentación e innovación de su funcionamiento frente a los actores de interés y la ciudadanía en general; particularmente cuando su trabajo incide en la estabilidad institucional y contribuye al mantenimiento del orden democrático.

# Las fuentes de legitimidad en la creación de una Autoridad en Gobierno Abierto y Electrónico



<b>Medidas de legitimidad</b>	<b>Legal</b>	<b>Reputación pública</b>	<b>Procedimientos de política pública</b>	<b>Resultados de política pública</b>
<b>Superar el Acuerdo Gubernativo</b>	X	-	-	-
<b>Crear espacios multilaterales de discusión</b>	-	-	X	-
<b>Aprovechar el nuevo gobierno para establecer un nuevo tipo de relación con sociedad civil</b>	-	X	X	-
<b>Convocatoria amplia de sociedad civil, incluyendo oficialistas y opositores</b>	-	-	X	-
<b>Voluntad política del ejecutivo</b>	-	X	-	X
<b>Trascender la iniciativa de la capital</b>	-	X	-	X
<b>Realizar acciones coherentes con los resultados del diálogo multilateral</b>	-	X	-	X
<b>Generar procesos de monitoreo y evaluación dirigidos por ciudadanos</b>	-	-	-	X
<b>Establecer criterios para la participación de la sociedad civil</b>	X	-	X	-
<b>Definir en acuerdos ministeriales las responsabilidades de los actores</b>	X	-	X	-
<b>Difusión de la utilidad de la AGA</b>	-	X	-	X
<b>Aumentar el apoyo financiero</b>	-	-	X	-
<b>Estadísticas e indicadores de los compromisos adquiridos</b>	-	-	X	X
<b>Planes de Acción planificados en función del ciclo presupuestario</b>	X	-	-	-
<b>Apertura de datos adicionales a los requeridos en ley</b>	-	-	-	X

# 4 Recomendaciones

# Recomendaciones generales del ICEFI

1. Dotar de los recursos financieros, humanos y tecnológicos necesarios por parte del gobierno para que las instituciones puedan dar cumplimiento a los compromisos asumidos en los Planes de Acción Nacional.
2. Habilitar espacios de discusión horizontales entre gobierno y sociedad civil para la co-creación de los Planes de Acción Nacional con el propósito de garantizar la gobernanza y el principio de máxima publicidad.
3. Adoptar las acciones necesarias tanto legales como financieras para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la AGA, incluyendo la preservación y la ampliación del espacio de participación de la sociedad civil, ya que al ser el eje fundamental de la iniciativa contribuirá a la apertura y la eficiencia institucional.

# Recomendaciones generales del ICEFI

4. Habilitar espacios de colaboración intrainstitucionales e intersectoriales con el objeto de generar nuevas que capacidades que permitirán responder de manera efectiva a las necesidades de los usuarios de la información y de la población en general. Adoptando para ello medidas de rendición de cuentas y fomentando el uso de tecnologías aplicables a los diferentes contextos sociales y económicos del país.
5. Implementar medidas asociadas a las fuentes de legitimidad del modelo burocrático independiente que fueron propuestas en la tercera sección con el objeto de sentar las bases para la creación y el desarrollo de una Autoridad en Gobierno Abierto y Electrónico.

# Recomendaciones específicas de los entrevistados

## 1. A gobierno

- a) Incluir personal con competencia y capacidad de ejecución en la adopción, implementación y continuidad de los compromisos.
- b) Aumentar y destinar recursos públicos específicos a los proyectos relacionado a Gobierno Abierto para desarrollar capacidades financieras más allá del apoyo brindado por cooperación internacional.
- c) Generar mecanismos gubernamentales que demuestren tanto apertura y recepción de la crítica como voluntad política en la adopción y realización de los compromisos.
- d) Realizar una convocatoria amplia para la integración de la AGA que incluya a actores individuales y garantice la participación activa e inclusiva de la sociedad civil, la academia, el sector privado y cooperación internacional.
- e) Institucionalizar los procedimientos y las políticas asociadas a Gobierno Abierto, incluyendo programas de capacitación en la materia.

# Recomendaciones específicas de los entrevistados

## 2. A sociedad civil

- a) Trabajar en la concertación entre organizaciones de sociedad civil y plantear compromisos medibles y realizables de acuerdo con las posibilidades institucionales y financieras de cada organismo.
- b) Aumentar la diversidad sectorial, territorial, política e ideológica en las representaciones de la sociedad civil ante la AGA.
- c) Afianzar el compromiso de cooperación, colaboración y participación ciudadana.
- d) Generar regularmente espacios para la realización de auditorías sociales.
- e) Limitar su papel reactivo y desarrollar uno de coordinación y planificación de actividades y propuestas conjuntas.

# Recomendaciones específicas de los entrevistados

## 3. A cooperación internacional

- a) Mayor equidad en el apoyo financiero destinado a gobierno y sociedad civil.
- b) Trascender del apoyo financiero hacia el apoyo técnico en el monitoreo y evaluación de la implementación de los compromisos.
- c) Orientar el apoyo financiero y técnico de acuerdo con los resultados de los Planes de Acción Nacional.
- d) Facilitar espacios de diálogo y fungir como intermediario entre gobierno y sociedad civil, particularmente en los momentos de tensión política.



# ¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:

Síguenos en:



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