

Experiencias Clave

**La experiencia de la OCDE en la
implementación de políticas de Gobierno
Abierto. El desafío de la etapa de
implementación**

**Carlos Conde y
María Paula Gutiérrez**

Carlos Conde

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Jefe de Programa para América Latina, División de Revisión de Gobernanza y Partenariados, OCDE. Administrador principal de la OCDE; ha coordinado los programas de gobernanza entre la OCDE y los países de MENA, así como entre la OCDE y Latinoamérica y el Caribe desde 2007. Fue profesor titular de Ciencia Política y Política Pública en la Universidad de Granada, España. Lideró diferentes proyectos de cooperación e investigación académica, creando una red entre universidades árabes y europeas. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Harvard y la Universidad Al Akhawayn de Marruecos.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
2, rue André-Pascal. 75775 Paris Cedex 16, France
Tel.: (3301)45241314
Fax: (3301)44306386
E-mail: carlos.conde@oecd.org

María Paula Gutiérrez

Politóloga de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Candidata al programa de maestría en Política Pública en el Hertie School of Governance en Berlín, y al programa de maestría en Administración Pública de la Universidad de Columbia en Nueva York. Trabaja como analista política para el programa de gobernanza entre la OCDE y Latinoamérica y el Caribe.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
2, rue André-Pascal. 75775 Paris Cedex 16, France
Tel.: (3301)45248126
E-mail: maria.gutierrez@oecd.org

La experiencia de la OCDE en la implementación de políticas de Gobierno Abierto. El desafío de la etapa de implementación*

Introducción

La OCDE ha promovido resueltamente los principios de Gobierno abierto como un mecanismo para asegurar una mayor calidad de las instituciones y un crecimiento económico inclusivo. En esta contribución se expondrán algunos hallazgos que la Organización ha identificado en distintos países, con especial referencia al ámbito latinoamericano. Los estudios de caso -documentados en diversas revisiones de gobernanza efectuadas por la OCDE- pueden contribuir a una mejor comprensión de los retos a los que se enfrenta la implementación de políticas públicas orientadas a fomentar el Gobierno abierto. Esta presentación se inspira igualmente en el aporte estratégico que la OCDE provee a la Alianza de Gobierno Abierto (AGA). Tomando como base las publicaciones de la Organización y sus revisiones de gobernanza, se expondrán los casos de Brasil, México y Chile. A través de la experiencia de sus países miembros, la OCDE ha adquirido un amplio conocimiento sobre los instrumentos de política pública que facilitan que las reformas se lleven a cabo efectivamente (OECD, 2010a). Estos hallazgos sobre cómo los gobiernos aprenden de reformas pasadas serán presentados desde una perspectiva práctica que ayude a la formulación e implementación de políticas.

1. Panorama de las iniciativas en materia de Gobierno abierto

La OCDE defiende la formulación de políticas basadas en el conocimiento empírico y en datos sólidos. Con motivo de la reunión del Comité de la Gobernanza Pública de la OCDE a nivel ministerial sostenida en Venecia en noviembre de 2010 (OECD, 2011a), se recopiló información exhaustiva para ofrecer un panorama de las iniciativas y políticas adoptadas tanto por países miembros como no miembros de la OCDE. El intercambio de experiencias en esa reunión permitió la identificación de áreas de común preocupación entre los países que asistieron; entre ellas, que el fomento de principios como la rendición de cuentas y la transparencia proporciona (OECD, 2011a: 12):

- Un vehículo clave para restaurar confianza en el Gobierno y alinear el sector público con prácticas administrativas de información que sean modernas, y donde los ciudadanos puedan encontrar los servicios del Gobierno solo con hacer un “click”.

Recibido: 01-08-2012. Aceptado: 26-01-2013.

(*) Documento presentado en el en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 octubre al 2 de noviembre de 2012.

- Instrumentos de política que faciliten reformas sostenibles en el sector público con mayor impacto, gracias a una mejor información y una responsabilización de los gobiernos.

Numerosos ejemplos muestran cómo la colaboración entre la esfera privada y la sociedad civil ha jugado un papel importante en la elaboración de reformas sostenibles. Ejemplos de asociaciones estratégicas en esta modalidad incluyen a Canadá, país que pasó de divulgar datos del Gobierno de manera proactiva, a involucrar a sus ciudadanos de forma interactiva en el proceso de elaboración de políticas (OECD, 2011a). La compilación de experiencias contenida en *The Call for Innovative and Open Government* (OECD, 2011a) muestra la diversidad de instrumentos y técnicas. Por ejemplo, Brasil, con su *Gespublica*, ofrece una amplia red de conferencias nacionales e internacionales con miras a consolidar asociaciones estratégicas público-privadas en todo el país (OECD, 2011a: 12). Así mismo, en Finlandia, la OCDE ha presenciado la existencia de un apoyo constante a las reformas y a la generación de confianza a un alto nivel. En Chile, las reformas constitucionales son la consagración de asociaciones nacionales estratégicas entre la esfera privada y la sociedad civil, lo que contribuye a generar confianza. La colaboración entre estos dos actores claves es crucial para enfrentar los desafíos que se presentan en el sector público, particularmente cuando se trata de la implementación de reformas, de establecer confianza y, en general, de asegurar un Gobierno abierto.

Las reformas son especialmente desafiantes en momentos de crisis financiera y económica global que dificultan el progreso. Sin embargo, puede ser de gran utilidad poner en contexto las políticas que ciertos gobiernos han tomado para contrarrestar estas situaciones complejas. Por esta razón, los hallazgos de las revisiones de la OCDE en Brasil, México y Chile pueden aportar elementos de interés sobre cómo las distintas políticas que buscan fomentar el Gobierno abierto han sido adoptadas en el contexto latinoamericano.

La Alianza de Gobierno Abierto (AGA) y los compromisos adquiridos por países a través de sus planes de acción para complementar las recomendaciones dadas por la OCDE en lo referente a Gobierno abierto ofrece un observatorio para analizar los desarrollos más recientes. En este campo, la OCDE está involucrada de manera activa con la AGA y brinda apoyo estratégico a su mandato. Ambas instituciones comparten el objetivo de apoyar a gobiernos en sus esfuerzos por ser eficientes y efectivos a través de los pilares de la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana. A continuación, los planes de acción de Brasil, México y Chile serán presentados conjuntamente con el trabajo de la OCDE y sus respectivas recomendaciones para cada uno de estos países.

Las revisiones y estudios efectuados por la Organización se han dirigido en gran medida a analizar los pilares del Gobierno abierto. Las recomendaciones que se han hecho a Brasil, México y Chile han sido muy explícitas en lo referente a asegurar la

rendición de cuentas y transparencia en sus sistemas de Gobierno y la importancia de tener presente estos valores en la implementación de las reformas que realicen. Es importante señalar que los planes de acción de la AGA están alineados con el trabajo de la OCDE y que los compromisos expresados por estos tres países se sitúan en una línea de continuidad con sus trabajos con la OCDE. En particular, el diálogo entre agencias gubernamentales y la sociedad civil juega un papel importante en la elaboración de dichos compromisos, lo cual refuerza los hallazgos de la OCDE sobre la importancia de involucrar a la ciudadanía en procesos de implementación de reformas para asegurar su éxito a largo plazo.

a) *Brasil*

Haciendo referencia al tema de la participación ciudadana, el Gobierno federal brasileño organizó, entre 2003 y 2009, 60 conferencias nacionales e internacionales sobre un amplio rango de temas de política pública, reuniendo a cuatro millones de personas del sector público y de la ciudadanía (OECD, 2011a: 56). El Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) es esencial para entender los constantes esfuerzos del Gobierno por incentivar a sus ciudadanos. Desde su creación en 2003, el CDES ha contribuido a profundizar el vínculo entre el Gobierno y la sociedad. En este sentido, tiene como propósito promocionar el diálogo social con miras a lograr el desarrollo (CDES, s.f). Como ha sido mencionado, el involucrar a la ciudadanía es parte fundamental del Gobierno abierto y un aspecto sobre el cual Brasil ha hecho énfasis a través de las políticas que ha adoptado. Este contacto continuo entre el Gobierno y la ciudadanía permite un flujo constante de información. De esta forma, la sociedad se involucra directamente en el diseño, la provisión y la evaluación de los servicios públicos.

Asimismo, la participación ciudadana está relacionada con el acceso a la información. Es preciso decir que la tecnología para la información y comunicaciones (TIC) juega un papel esencial. En línea con este aspecto, Brasil ha demostrado iniciativas en el campo de Gobierno en línea y la reducción de trámites. El contar con un sistema basado en la Internet ha contribuido a una mayor relación entre el Gobierno central y los estados y las municipalidades, ayudando a una mayor integración del territorio. De igual manera, las herramientas tecnológicas han probado ser exitosas en el campo de la contratación pública. En cuanto a la contratación en línea, el país ofrece un uso masivo de Internet, haciendo posible que compañías pequeñas se logren involucrar en estos procesos. El hecho de que estas herramientas sean implementadas en un país federal ha permitido realzar una red de colaboración entre los diferentes estados, posibilitando a su vez procesos de colaboración entre gobiernos locales.

Tales iniciativas evidencian las políticas de Brasil orientadas a alcanzar un Gobierno abierto. En la revisión de la OCDE sobre la administración de recursos

humanos en el país (OECD, 2010b), las recomendaciones de la Organización se refirieron a la importancia de elaborar una aproximación basada en el consenso sobre nuevos valores y cómo las herramientas de gestión pueden jugar un papel clave. En materia de integridad, la Organización realizó un estudio sobre la agenda brasileña contra la corrupción y los desafíos que enfrenta la administración pública. Tales desafíos incluyen el manejar los riesgos asociados con la innovación en la provisión de servicios públicos, alcanzar el “valor del dinero” (*value for money*), minimizar el gasto en las operaciones gubernamentales, así como cumplir con las expectativas de los ciudadanos sobre la conducta de las organizaciones públicas (OECD, 2012b). Por medio de la revisión de la gobernanza pública de la OCDE en Brasil, la OCDE asesoró al país en políticas concretas y acciones de gestión orientadas a avanzar en los temas de integridad y prevención de la corrupción. Tales recomendaciones fueron resumidas en las cuatro proposiciones mencionadas a continuación tomadas del estudio *OECD Integrity Review of Brazil* (2012b):

- Promover la transparencia y la participación ciudadana haciendo referencia a la libertad de la información, la transparencia proactiva y la creación de una base para el control social directo.

- Implementar un control interno para mitigar riesgos operacionales y proveer seguridad razonable en materia de integridad dentro de las organizaciones públicas.

- Establecer altos estándares de conducta para guiar el comportamiento de los oficiales públicos federales de acuerdo con los objetivos de las organizaciones para las cuales trabajan.

- Tratar la integridad en la contratación pública como un instrumento estratégico a través del cual el Gobierno provee servicios públicos, reduce el gasto y previene la mala conducta.

Estas recomendaciones pueden ser estudiadas bajo el lente de los mandatos de la AGA. Es posible establecer que el Gobierno brasileño está comprometido con los pilares de Gobierno abierto al estudiar su plan de acción y su participación en la Alianza. Repasando dicho plan, es evidente que Brasil ha adoptado medidas para fortalecer la transparencia, luchar contra la corrupción, asegurar el acceso a la información, manejar los fondos públicos, promover la integridad, promover la participación ciudadana y proveer servicios públicos (OGP, s.f.). Estas metas están alineadas con el estudio y las recomendaciones de la OCDE. De igual forma, el plan de acción de Brasil muestra que las acciones del Gobierno están concretamente centradas en los siguientes puntos: acceso federal al sistema de información, datos abiertos, participación social y ciudadana, transparencia presupuestaria, procesos de contratación, responsabilidad corporativa y fortalecimiento de la provisión de servicios públicos. Conforme a los objetivos del plan de acción brasileño, el país está comprometido con involucrar tanto a actores públicos como privados en el frente doméstico por medio de la instauración de nuevas aplicaciones de tecnologías para

la información y la comunicación, así como esfuerzos continuos para estimular la participación ciudadana (OGP, s.f.). Aquí cabe enfatizar cómo la tecnología juega un papel crucial en mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Los compromisos de Brasil con la AGA, junto con las recomendaciones de la OCDE, pueden ayudar en la búsqueda de reformas exitosas y sostenibles. Es esencial que los valores que implican los mandatos de la AGA sean discutidos tanto por los servidores públicos como por el resto de la sociedad. Es así como ambos actores logran aceptar los cambios que las reformas traen consigo y alcanzar el éxito en la etapa de implementación (OECD, 2010b). Los hallazgos de la OCDE en Brasil muestran que las reformas no deberían implicar grandes altibajos. Por el contrario, se recomienda desarrollar una aproximación orientada a construir un consenso alrededor de nuevos valores, planear de una manera realista lo que puede hacerse a corto, mediano y largo plazo, así como reconocer que las reformas tienen que establecerse de manera gradual tomando en cuenta las lecciones aprendidas de sus éxitos y fracasos (OECD, 2010b: 14).

Para resumir, el plan de acción que Brasil presentó a la AGA está alineado con las recomendaciones de la OCDE en materia de Gobierno abierto. Esto significa que la búsqueda por lograr mayor eficiencia y efectividad es posible a través de esfuerzos en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

b) *México*

México está avanzando en la implementación de estrategias estructurales en torno a las reformas en los campos del servicio civil profesional, la reducción de trámites en normas de regulación del Gobierno federal y el Gobierno en línea (OECD, 2011c). En la revisión de la OCDE para la gobernanza pública en México, estas tres áreas de la administración pública fueron examinadas como instrumentos para fortalecer el buen Gobierno. En este sentido, se estudió cómo una mejor reglamentación da lugar a una mejor gobernanza, cómo una fuerza laboral pública profesional y bien manejada fomenta prácticas de buen Gobierno y, finalmente, el modo cómo un Gobierno en línea estratégico apoya reformas en el sector público y asegura el buen Gobierno. Para el caso mexicano, las conclusiones y recomendaciones de la OCDE fueron agrupadas de la siguiente manera (OECD, 2011c: 24-27):

- Las reformas administrativas deberían tener un rumbo estratégico y basarse en un enfoque integral de la gobernanza. Asimismo, requieren un enfoque de Gobierno general apoyado en la coordinación y en la comunicación entre las diversas organizaciones del Gobierno mismo.
- La capacidad de implementación es clave para una reforma administrativa exitosa.
- Es necesario crear una cultura de mejora continua, seguimiento y evaluación de los resultados de las reformas administrativas. Las reformas en los gobiernos

subnacionales deben complementar los esfuerzos realizados a nivel nacional para generar un marco eficaz de gobernanza en diversos niveles.

- La mejora en el manejo y el desempeño del servicio público respalda los esfuerzos para apoyar el crecimiento económico y el desarrollo social.

Haciendo referencia a estos puntos, los desafíos identificados para el Gobierno federal de México se centran en la necesidad de reformar el marco regulatorio como una manera de canalizar los recursos y reubicarlos a programas destinados a aliviar la pobreza y mejorar las condiciones sociales. Para este propósito, el país adoptó una revisión de regulación dentro del Gobierno (RIG, por sus siglas en inglés) que resultó en la eliminación del 67% de las reglas y en la publicación de nueve libros con guías generales en las áreas de contratación, trabajo público, recursos humanos, recursos financieros, recursos materiales, tecnología para la información y las comunicaciones, transparencia, auditoría y control (OECD, 2011c: 19). Tales iniciativas muestran el trabajo constante de México en hacer que el Gobierno sea más abierto, abarcando los principios de rendición de cuentas y transparencia.

En el campo del servicio civil, el país es consciente de cómo un sistema con bases sólidas fomenta la implementación de reformas, la provisión de servicios públicos efectivos, la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta y la transparencia en la destinación de recursos públicos. El Servicio Profesional de Carrera (SPC) mexicano es un factor clave en esta área al reconocer que el capital humano es un componente vital de la administración pública (SPC, s.f.). Asimismo, el SPC contribuye a fomentar una cultura de transparencia en el sector público al reformar el proceso de reclutamiento y promocionar una cultura de honestidad y efectividad gubernamental. Esto puede servir como una herramienta para mejorar la confianza ciudadana en dichos procesos y ser un ejemplo para explorar en otros países.

En el contexto de Gobierno en línea, México muestra un alto nivel de madurez digital como resultado de una inversión constante que abarca más de una década. Como revelan los hallazgos de la revisión de México, el país está comprometido con optimizar el uso de las TIC dentro de la administración pública para mejorar la función operacional y sus interacciones con empresas y ciudadanos (OECD, 2011c: 140). Esto se ve reflejado con los sistemas *web 2.0* y el *cloud computing*. Un ejemplo del desarrollo de Gobierno en línea es el Portal Ciudadano, que tiene como principal objetivo compenetrar en un sitio *web* los servicios gubernamentales electrónicos para que sean de fácil uso para la ciudadanía.

El acceso a la información y la participación ciudadana están altamente ligados a este tipo de programas. Al mirar de cerca este segundo factor (participación ciudadana) es importante tener en mente las estrategias de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en la promoción y el fortalecimiento de la participación de grupos sociales en actividades de desarrollo que benefician a las personas que viven en la pobreza o que encaran situaciones de vulnerabilidad (OECD, 2011a: 167).

Estas iniciativas del Gobierno mexicano, que tienen como objetivo lograr un Gobierno abierto, dan un panorama de las acciones que han sido lideradas hasta el momento. Las iniciativas de México en cuanto a la reducción de trámites, el mejoramiento del servicio civil y el fomento del Gobierno en línea evidencian que, tal como en el caso brasileño, el Gobierno mexicano está realizando reformas basadas en los principios de Gobierno abierto. De igual manera, el Gobierno tiene como meta consolidar un servicio público orientado hacia el buen desempeño, mejorando la provisión de servicios y promocionando un Gobierno abierto y transparente (al hacer que la información esté a la disposición de los ciudadanos y fomentar un proceso abierto e incluyente para la elaboración de políticas). A pesar de que las políticas puedan existir, es la etapa de implementación la que pone a prueba su éxito. En esta fase, México ve las asociaciones entre la esfera pública y privada -una recomendación importante de la OCDE- como una forma de trabajar sobre las reformas del Gobierno. En este contexto, el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) de la administración pública federal ha sido establecido como una herramienta para apoyar a las instituciones en el mejoramiento de sus operaciones de gestión (Secretaría de la Función Pública, s.f.).

La participación de México en la Alianza de Gobierno Abierto proporciona igualmente información sobre los esfuerzos del Gobierno por convertirse en uno más abierto. Al revisar el plan de acción mexicano, se puede ver cómo está alineado con las áreas de recomendación de la OCDE respecto a los principios de buen Gobierno. Cabe notar que México extendió recientemente su plan de acción para la AGA con miras a compensar la falta de inclusión de gran parte de las propuestas de la sociedad civil en el plan de acción original presentado en septiembre de 2011 (OGP, 2012a). El plan de acción extendido incluye 36 compromisos que tienen como meta contrarrestar cuatro desafíos específicos: 1) mejorar los servicios públicos, 2) incrementar la rendición de cuentas empresarial, 3) incrementar la eficiencia y la efectividad de los recursos públicos de gestión, y 4) mejorar la integridad pública.

Tal como la OCDE recomendó a México, es importante que las reformas tengan una dirección estratégica, estén basadas en el enfoque de conjunto del Gobierno y cuenten con una coordinación entre agencias y actores. Estos conceptos se ven reflejados en los compromisos del Gobierno federal mexicano y su afán por hacer que la información sea pública. Como lo establece el Gobierno en su plan de acción, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y la colaboración son elementos claves para un Gobierno abierto (OGP, 2012a). El estudio realizado por la OCDE en México resalta la importancia de que las reformas sean acompañadas de un mejoramiento en el ambiente burocrático general. Asimismo, la OCDE señaló la necesidad de que los gobiernos maximicen el impacto de sus herramientas políticas para producir los cambios deseados y hacerlos estratégicamente más abiertos, innovadores, ágiles y con capacidad de respuesta (OECD, 2011c: 22).

Esta recomendación está reflejada en el plan extendido de México con la serie de compromisos adquiridos para desarrollar un sitio *web* para el servicio civil, proveer herramientas que fortalezcan la innovación y dirigir esfuerzos a un sistema de información público. El trabajo de México en estos campos revela la visión del país para mejorar el acceso a la información y está de nuevo alineado con la serie de recomendaciones dadas por la Organización.

Para concluir, los estudios realizados en México muestran que las reformas administrativas deben tener una dirección estratégica y estar basadas en un enfoque integral de Gobierno, permitiendo la coordinación y la comunicación entre instituciones gubernamentales. La implementación es esencial y por lo tanto se ha ligado a un constante proceso de seguimiento y evaluación. Las iniciativas que han sido llevadas a cabo ilustran los esfuerzos del Gobierno por ser más abierto. Como la revisión de la OCDE señala, el desafío clave para México es mejorar el desempeño del servicio público equilibrando la flexibilidad y el control e integrando los sistemas de medición del desempeño en el marco de rendición de cuentas del Gobierno (OECD, 2011c: 26). Sin embargo, ha de notarse que la implementación es una evaluación continua que puede ayudar a la elaboración de buenas prácticas y corregir las desviaciones para asegurar la sostenibilidad de los cambios y resultados a largo plazo. El reciente plan de acción extendido de México puede verse como un intento hacia el logro de este objetivo.

c) Chile

Chile ofrece un caso de estudio particular al haber tenido una transformación espectacular en las últimas décadas no solo en los campos económicos y financieros, sino también en la consolidación de una democracia estable (OECD, 2011b). Los indicadores de la OCDE relacionados tanto con las condiciones políticas y económicas muestran que Chile ha alcanzado, e incluso sobrepasado, los promedios de países de la Organización (OECD, 2011b: 12). Por lo tanto, es interesante mirar a través de las revisiones de la OCDE y los compromisos de Chile con la AGA cómo los aspectos de Gobierno abierto están siendo adoptados y estudiar cómo se puede lograr el éxito en la implementación de reformas.

Para el Gobierno chileno, la participación ciudadana ocupa una alta prioridad en la agenda. En su Programa de Gobierno 2010-2012, el presidente Piñera se refirió al compromiso de Chile con la democracia moderna y participativa, donde los ciudadanos tienen un rol activo en la toma de decisiones en el campo público (OECD, 2011a: 69). Al respecto, la División de Organizaciones Sociales de la Secretaría General del Gobierno ha implementado un número de iniciativas participativas para fomentar una relación cercana entre los ciudadanos y el Estado, acceso a la información pública y consultas públicas para aportar al diseño e implementación de políticas públicas (OECD, 2011a: 70). La lista detallada en los *Compromisos 21 de Mayo* recalca el deseo del Gobierno por aumentar la transparencia y rendición de cuentas.

Proyectos como *Chile Gestiona* y *Chile Paga* han sido destinados a mejorar la eficiencia en el sector público y la provisión de servicios para ciudadanos y empresas. Con *Chileatiende*, una red de oficinas fue creada para concentrar diferentes servicios del sector público en un mismo lugar. Como lo han hecho otros países (y como se observó previamente en los ejemplos de Brasil y México), Chile está embarcado en desarrollar servicios de Gobierno en línea y entiende su papel fundamental en mejorar la provisión de servicios para los ciudadanos. En este sentido, el portal de Internet *Chileatiende.cl* ofrece información concerniente a un gran número de procedimientos, servicios y beneficios de instituciones públicas de una manera fácil de entender para el usuario. Los esfuerzos de la Estrategia Digital del Ministerio de Economía son continuos en la búsqueda de maneras sobre cómo emplear herramientas de Gobierno en línea para beneficiar a los chilenos y lograr que los procedimientos sean más eficientes y transparentes.

Es importante notar que Chile es un caso especial, ya que sus sólidas finanzas públicas han permitido que el Gobierno financie la implementación de sus políticas. No obstante, existen retos que es necesario destacar. A través de su revisión, la OCDE (2011b) identificó acciones futuras que deben realizarse para extender el horizonte temporal del desarrollo estratégico y alcanzar una mejor coordinación entre ministerios. En el sistema chileno, los objetivos estratégicos pueden cambiar cada año, afectando así las metas a largo plazo y las prioridades del Gobierno. Esto puede resultar problemático en la fase de implementación de las políticas encaminadas hacia el Gobierno abierto. Sin embargo, el país ha trabajado en aproximaciones para contrarrestar este problema. El Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) ha sido diseñado como un órgano de coordinación y de seguimiento. Su papel es asegurar el diseño coherente y la implementación de políticas del Gobierno. El Ministerio SEGPRES, junto con los demás ministerios y agencias, ha creado un marco para apoyar el programa de acción del Gobierno que resulta crucial para fomentar los objetivos a mediano y largo plazo, claves para establecer un Gobierno abierto exitoso.

En el caso de los procedimientos gubernamentales, es esencial que la reducción de trámites administrativos continúe en la administración pública de Chile y que se incluyan sectores específicos como las pequeñas y medianas empresas, el comercio internacional y la salud. Para ser exitosos, los gobiernos deben considerar un enfoque amplio, donde las reformas se fundamenten en las consultas públicas, asegurando que sean conducidas por las necesidades de los ciudadanos y empresas (OECD, 2011b: 25).

A pesar de que Chile ha probado ser exitoso en la implementación de reformas, varios desafíos han sido identificados por la OCDE en el sector de la administración pública. En este sentido, la Organización ha dado recomendaciones sobre cómo impulsar este campo. Las recomendaciones incluyen la modernización del sistema,

brindando una atención especial a las estructuras, los procedimientos y la coordinación entre actores para alcanzar un proceso de diseño e implementación de políticas que sea más eficiente y efectivo (OECD, 2011b: 113). Siguiendo esta línea, la Organización concluyó que la gobernanza pública, junto con las prácticas de gestión en el país y la administración pública, juegan un rol esencial en la promoción y el apoyo para encarar desafíos complejos, como por ejemplo el crecimiento sostenible (OECD, 2011b: 114). El caso chileno demuestra la relevancia de establecer un equilibrio entre los aportes estratégicos, los compromisos colectivos y la flexibilidad de recursos para alcanzar una agenda política amplia y ambiciosa. Otras recomendaciones dadas por la OCDE tienen que ver con el tema de la regulación. El trabajo de la Organización en este campo ha establecido que la consulta pública en la gestión regulatoria consiste en una interacción entre el Gobierno, los ciudadanos y los demás actores que son claves para su mejora. A través de sus estudios, la OCDE ha reconocido que este intercambio permanente es una herramienta importante para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia y la efectividad en materia de regulación. Por esta razón, la Organización ha asesorado a Chile en fomentar la participación de actores esenciales en los procesos, ya que la falta de un marco institucional fuerte para la consulta pública generalizada y sistemática puede ser dañino (OECD, 2011b: 124).

El caso de Chile, comparado con los de Brasil y México, prueba ser particular. El país cuenta con instituciones respetadas y bien establecidas que pueden servir de plataforma para la agilidad estratégica¹. El desafío es entonces asegurar que aquellos que toman decisiones en el nivel político y administrativo tengan los recursos, la información y los métodos para, sistemática y coherentemente, encarar el desarrollo estratégico, la implementación y la consolidación de la agenda gubernamental (OECD, 2011b: 130). Al proveer puntos claves del plan de acción chileno para la AGA se puede ver si las recomendaciones hechas por la OCDE se ven reflejadas, y, de ser el caso, de qué manera.

Mediante su plan de acción, Chile definió cuatro campos donde concentra sus compromisos en materia de Gobierno abierto: 1) mejorar los servicios públicos, 2) incrementar la integridad pública, 3) aumentar la responsabilidad institucional, y 4) crear comunidades más seguras (OGP, 2012b). Estas son las áreas de grandes desafíos para Chile y donde el país ha implementado una serie de programas, como *Start-up Chile* (que apunta a atraer empresarios que inviertan en el país), la creación del portal *Dipres.gob.cl* (para la publicación de información referente a

¹ Este término hace referencia a la habilidad para entender y balancear los valores gubernamentales, las preferencias de la sociedad, costos y beneficios actuales y a futuro, así como el conocimiento y análisis de expertos para utilizar este conjunto de información de manera coherente en el desarrollo, la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades (OECD, 2011b: 116).

los recursos públicos), y el portal *Mercadopublico.cl* (destinado al fortalecimiento de la contratación en línea). Sumado a los compromisos chilenos de incentivar la participación ciudadana, el Gobierno ha impulsado la creación de agencias con el propósito de proteger a estos actores e incrementar su participación en los procesos de toma de decisiones y la definición de políticas públicas (OGP, 2012b). Esos aspectos están alineados con las recomendaciones de la OCDE sobre la necesidad de una aproximación amplia donde las reformas gubernamentales se basen en la consulta pública. Como lo estudió la Organización, es importante que en las etapas de creación e implementación de reformas, los ciudadanos, las empresas y los demás actores claves sean directamente involucrados en el proceso. Al analizar el plan de acción chileno se manifiesta la relevancia de involucrar distintos actores. Asimismo, es significativo el peso que el Gobierno le da al uso de las herramientas electrónicas, un aspecto evidenciado en las recomendaciones de la OCDE y que juega un papel esencial en el acceso a la información y el fomento de los mandatos de la AGA.

La asesoría de la Organización, junto con el plan de acción de Chile conforme a la AGA, expone cómo el Gobierno lidia con los asuntos de Gobierno abierto. Para ello, es interesante observar cómo el Gobierno dedica sus esfuerzos a la inclusión de la ciudadanía en sus procesos de toma de decisiones y el establecimiento de políticas públicas. De esta manera, el caso chileno resulta relevante para entender cómo un país enfrenta la implementación de reformas bajo un contexto de mayor consolidación fiscal.

d) *Tres aproximaciones, una meta*

Los casos de Brasil, México y Chile indican cómo distintos países encaran el objetivo de generar un Gobierno abierto y cómo ellos enfrentan el proceso de implementación de reformas. Para la OCDE, el buen Gobierno implica un continuo esfuerzo por incrementar la rendición de cuentas, la transparencia, la eficiencia y la efectividad, así como la capacidad de respuesta, la necesidad de una visión a largo plazo y la importancia de la ley. Al cumplir con esto, los principios de Gobierno abierto se ven respaldados, elevando el valor de la participación ciudadana y el acceso a la información. Sumando estos aspectos al tema de Gobierno en línea, se puede decir que los gobiernos cuentan con herramientas esenciales para cumplir con el objetivo de volverse más abiertos. Apuntando en esta misma dirección se encuentra el concepto de mejorar la eficiencia y la efectividad gubernamental en los mandatos de la AGA.

En general, en los estudios de caso de Brasil, México y Chile se ven ilustradas las recomendaciones de la OCDE en las áreas de Gobierno abierto y cómo se puede aprender de la experiencia de países miembros en el proceso de creación de políticas. Esto ayuda a entender los desafíos que pueden surgir en la fase de implementación de reformas y las maneras como se pueden abordar. Al hacer referencia a los planes de acción de estos tres países y sus compromisos adquiridos con la Alianza de

Gobierno Abierto, se pudo establecer cómo las recomendaciones de la OCDE apoyan los mandatos de la AGA. Con su lanzamiento en septiembre de 2011, la Alianza trajo una nueva perspectiva a este campo concerniente a asuntos de eficiencia y eficacia gubernamental. Los principios que ello implica (transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, etc.) están alineados con aquellos conceptos que la Organización fomenta a través de sus hallazgos referentes al buen Gobierno. Habiendo establecido las recomendaciones de la OCDE en su trabajo con Brasil, México y Chile en paralelo con los planes de acción de cada uno de estos países, se demuestra cómo ambas instituciones están alineadas hacia el objetivo de incentivar gobiernos cada vez más abiertos. Asimismo, los hallazgos de la OCDE a través de sus revisiones, tanto de países miembros como no miembros, evidencia cómo los valores en torno al desempeño y la eficiencia han comenzado a ser aceptados en el sistema.

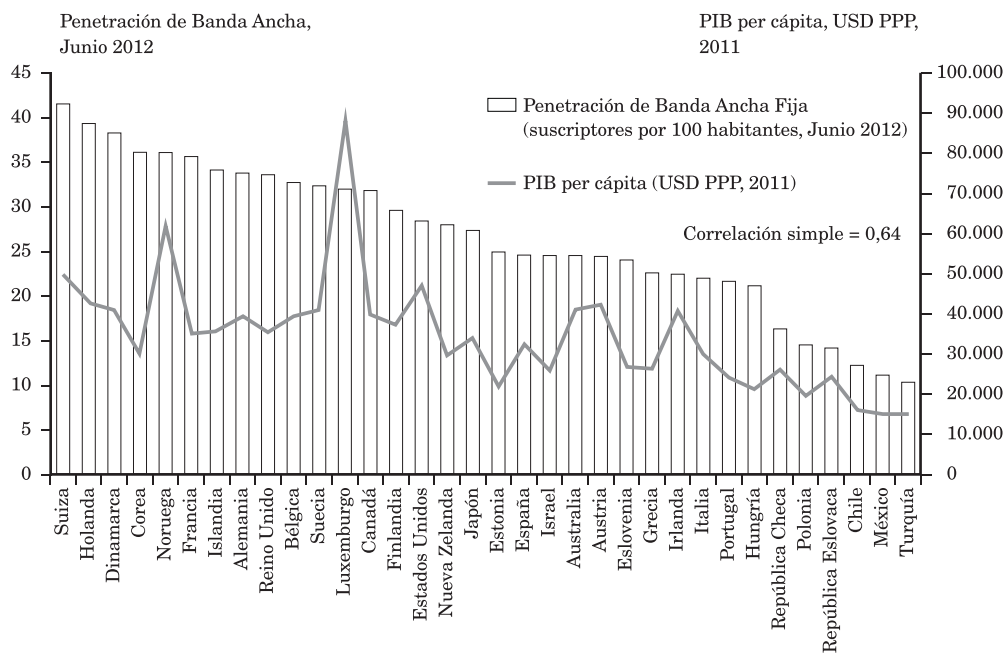
A pesar de que los países pueden variar conforme a sus políticas orientadas hacia alcanzar dichas metas y la adopción de tales valores, las revisiones de la OCDE revelan que la fase de implementación prueba ser el desafío en el éxito de las reformas realizadas. Por lo tanto, la pregunta de cómo los gobiernos implementan políticas públicas adquiere relevancia. Como fue expuesto a través de las experiencias brasileña, mexicana y chilena, la Organización ha estudiado de manera consistente distintos contextos nacionales para hallar respuestas a tales inquietudes. Al comparar iniciativas diversas se hace notable en qué momento surgen las dificultades y cómo los gobiernos las enfrentan. Por lo tanto, llama la atención ver cómo se puede trabajar para que las reformas sean exitosas.

2. Favorecer el éxito de las reformas

Las revisiones públicas de gobernanza conducidas en distintos países han contribuido al estudio de conceptos determinantes sobre el desempeño y la capacidad de la gestión pública. En este sentido, proveen información sobre prácticas y estructuras de gestión pública efectivas dentro de un país. Además de dichas revisiones, las publicaciones de *Governance at a Glance* dan información significativa sobre Gobierno abierto. Los resultados de estas publicaciones serán tomados en cuenta para brindar aportes sobre cómo los países mencionados (Brasil, México y Chile) se sitúan en comparación con los demás países miembros de la OCDE. Esto permitirá a su vez tener una idea general sobre el desempeño de la región latinoamericana. El marco para la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en dichos contextos ayudará a ilustrar de qué manera los países varían y así proveer experiencias que sirvan de aprendizaje para los gobiernos. Asimismo, se hará referencia al proyecto *Making Reform Happen* liderado por la OCDE desde 2007. Esto permitirá entender las dificultades que los gobiernos enfrentan en el campo político y cómo estos problemas pueden encararse.

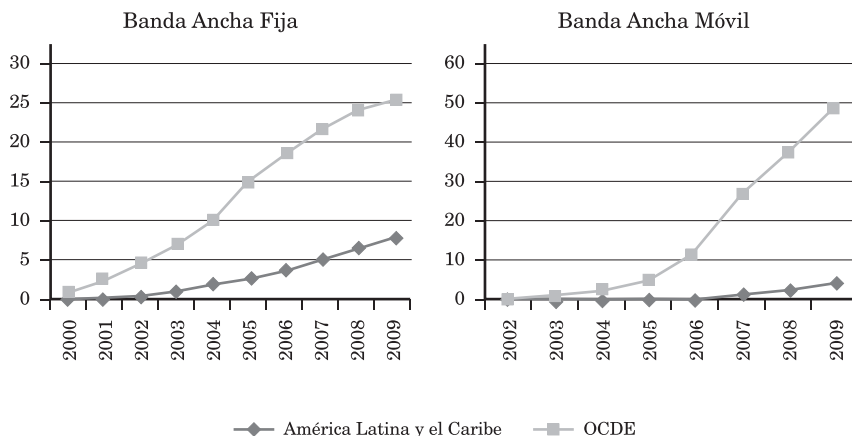
La Figura 1 se refiere a la penetración de Internet y al PIB per cápita. Entre los países de la OCDE, Chile y México están en la parte baja. Mirar este aspecto ayuda a situar estos países en lo concerniente a Gobierno abierto, ya que este punto está atado al acceso de los ciudadanos a herramientas electrónicas. Es necesario que el desarrollo e implementación de programas de Gobierno en línea sea acompañado de políticas que permitan a todos los ciudadanos acceder a Internet. En otras palabras, el acceso a Internet es prerrequisito para que los ciudadanos y las empresas utilicen los servicios de Gobierno en línea y es indicador de la capacidad de un país para beneficiarse de las eficiencias de las TIC (OECD, 2009b: 116). La Figura 2 proporciona una visión general de la situación actual de América Latina en este campo y evidencia las crecientes diferencias en la penetración de Internet con respecto a países de la OCDE.

Figura 1
OCDE: Penetración de Banda Ancha y PIB per cápita



Fuente: OECD (2012c).

Figura 2
La diferencia de penetración de Internet en América Latina en aumento
(porcentaje de suscriptores de Internet sobre la población total)



Fuente: OECD y ECLAC (2012a).

Observando las economías de América Latina y el Caribe, la OCDE (2012a) ha concluido que aun bajo el contexto de la crisis financiera global, la región se encuentra en una mejor condición para afrontar estos nuevos desafíos. Por esta razón, se debería utilizar la situación actual como una oportunidad para diseñar e implementar políticas públicas en materia de desarrollo económico y social. Esto implica oportunidades para la provisión de servicios públicos que pueden conducir a la generación de espacios que permitan una mayor inclusión de la ciudadanía y acceso a la información, lo que conduce a la implementación de iniciativas y políticas orientadas al cumplimiento de los principios de Gobierno abierto anteriormente señalados. De igual manera, los hallazgos de la OCDE en su *Latin American Economic Outlook* para 2012 sugieren que una mejorada eficiencia en la administración pública es crucial para los desafíos que puedan surgir tanto a corto como a largo plazo.

Las experiencias expuestas de Brasil, México y Chile brindan un panorama general de las iniciativas emprendidas por los gobiernos en sus objetivos de ser más abiertos. Es de destacar que el éxito de las reformas de políticas públicas no depende de su cantidad sino de su calidad. Países de América Latina pueden aprender de estas experiencias y enfocarse en las buenas prácticas internacionales. La Tabla 1 muestra el conocimiento adquirido por la OCDE en el campo de implementación de políticas. En particular, cuando la meta es mejorar la vida de los ciudadanos, la competitividad o viabilidad de empresas, la provisión de servicios públicos básicos y la confianza en instituciones de regulación son esenciales. A pesar de que los gobiernos puedan compartir el mismo objetivo de volverse más abiertos e incluyentes, es evidente que no hay un modelo específico que se ajuste a todos los casos. Los

distintos contextos nacionales deben tenerse en cuenta para asegurar el progreso y entender las necesidades de los ciudadanos. Es claro que no es igual implementar reformas en un Estado federal que en una república centralizada, por ejemplo.

Tabla 1
Desafíos para la reforma de la administración pública y posibles herramientas políticas

Desafíos claves	Posibles herramientas políticas
<ul style="list-style-type: none"> • Subsanan las brechas de información y desarrollar una clara hoja de ruta con metas intermedias y resultados finales cuantificables. • Crear apoyo para las reformas: ciudadanos y funcionarios públicos. • Construir sobre el liderazgo y el compromiso político para la reforma. • Sobrepasar la resistencia al cambio y crear sentido de pertenencia hacia las reformas. • Capacidad y conocimiento. • Evitar retrocesos en las políticas. • Evaluar las reformas y sus éxitos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas independientes de conocimiento y evaluaciones preliminares. • Organizaciones internacionales. • Debates públicos y estrategias de consulta. • Aprovechar el momento: tomar ventaja de la crisis. • Intermediación de entidades (sindicatos, asociaciones, etc.). • Mandatos electorales claves. • Compensar a los “perdedores” de las reformas. • Implementación de reformas complementarias. • Contratos y experimentación. • Planes de formación y escuelas de administración pública. • Comunicación. • Mecanismos de evaluación. • Instituciones independientes y permanentes. • <i>Ombudsmen</i> y comités de alto nivel.

Fuente: OECD (2010a).

La cultura también podría verse como un factor que juega un papel importante al momento de generar políticas públicas y las formas como un Gobierno puede lidiar con dichos asuntos. Hallazgos de *Governance at a Glance* (OECD, 2009b) revelan que en lo concerniente a los valores del servicio público, la transparencia y la eficiencia son consideradas de alta prioridad al observar el período 2000-2009 (Figura 3). Esto implica la importancia y el reconocimiento que tales valores han ganado como pilares para el Gobierno abierto. Aun cuando los datos son limitados respecto a países de la región de América Latina y el Caribe, es posible decir que los principios de Gobierno abierto son reconocidos por todas las legislaciones. En este sentido, los gobiernos están realizando esfuerzos para ser más abiertos y son conscientes de la importancia de incluir a los ciudadanos, establecer asociaciones público-privadas, extender la penetración de Internet y otras políticas que se traducen en un incremento en la rendición de cuentas, transparencia y eficiencia.

Por medio de la iniciativa *Making Reform Happen* (OECD, 2010a), la OCDE ha sido capaz de recolectar una serie de lecciones aprendidas en lo que respecta a la etapa de implementación. El objetivo de este estudio es proveer aportes a los desafíos particulares que los gobiernos enfrentan al crear reformas y explorar maneras de contrarrestarlos en nueve campos distintos: competencia y apertura de mercados; pensiones y mercados laborales; políticas de impuestos; protección del medio ambiente; educación; salud; administración pública; política regulatoria y consolidación fiscal (OECD, 2010a: 9). Aunque el contexto de los países varíe ampliamente, los problemas de fondo son en esencia los mismos. Este factor ha permitido a la OCDE resumir sus conclusiones en los siguientes puntos (OECD, 2010a: 9):

- Los países muestran convergencia institucional y política en ciertos campos y, por lo tanto, pueden aprender a través de las experiencias de otros países, por lo que la transferencia político/institucional es un instrumento útil y efectivo.
- La experiencia adquirida por la OCDE sugiere que un liderazgo exitoso, así como la existencia de un consenso y la inclusión de los ciudadanos favorecen el éxito de las reformas.

Los estudios revelan que para la consecución de reformas son cruciales las consultas y la comunicación efectiva entre actores claves y el público. Esto con el fin de asegurar que la posición de dichos grupos sea considerada en los procesos y con ello se pueda beneficiar al mayor número de personas. Estos procesos de reforma, como lo nota la OCDE (2010a), no son lineales y pueden acelerarse o desacelerarse debido a circunstancias externas. Sin embargo, dado que las reformas son procesos de larga duración, puede ser útil analizarlas dentro de un marco compuesto por tres fases: 1) la fase de planeación (donde el objetivo es *empezar* el proceso), 2) la fase de gestión del proyecto (donde el objetivo es *conducir* el proceso en la dirección correcta), y 3) la fase de sostenibilidad (donde el objetivo es *asegurar* el progreso hecho y garantizar su durabilidad). Cada una de estas fases presenta desafíos específicos que pueden ser abordados con una o más herramientas de política pública. Una combinación de estas herramientas puede ser adaptada para encajar en un contexto político y cultural particular.

En el estudio de *Making Reform Happen* (OECD, 2010a), la OCDE pudo establecer que, pese a los desafíos y retos singulares que enfrentan las reformas de un país a otro, hay aspectos básicos que aquellos individuos que elaboran las políticas públicas pueden tomar en cuenta al momento de diseñarlas. Algunas preguntas que se pueden formular en esta etapa inicial incluyen las siguientes:

1. ¿Hay un mandato claro para el cambio y la reforma?
2. ¿Qué más se puede hacer para demostrar la necesidad del cambio y de las soluciones propuestas al público y a los principales interlocutores?
3. ¿Hay suficiente base empírica, conocimiento y análisis sobre la reforma?
4. ¿Pueden las instituciones existentes manejar el cambio y la reforma?
5. ¿Quiénes son los campeones de la reforma? ¿Están claramente identificados y organizados?
6. ¿Hay un calendario claramente establecido?

7. ¿Hay una estrategia para asociar a quienes se sienten amenazados por la reforma? ¿Cuál es el valor de las objeciones? ¿Se pueden establecer compensaciones?

Una vez se diseñen las reformas, es importante elaborar estrategias para su puesta en práctica y favorecer su éxito. Algunos instrumentos que se pueden tener en cuenta para elaborar estrategias para la adopción e implementación de las reformas son los siguientes:

- Sistemas independientes de evaluación y análisis.
- Debates públicos y estrategias de consulta.
- Vincular el proceso al calendario político y electoral.
- Vincular instituciones intermedias: sindicatos, ONG.
- Compensaciones a los perjudicados por la reforma.
- Implementar reformas complementarias.
- Sistemas de experimentación y casos piloto.
- Formación, el papel de las escuelas de administración.
- Mecanismos de evaluación.
- Papel de organismos independientes y de las organizaciones internacionales.

A través de las investigaciones realizadas por la OCDE es posible establecer una serie de lecciones aprendidas que pueden ser tomadas en cuenta por quienes elaboran políticas públicas. Este conocimiento puede ayudar a los gobiernos en sus esfuerzos por ser más abiertos. Sin duda alguna, los países de América Latina y el Caribe pueden beneficiarse de la experiencia de los países miembros de la OCDE. Sin embargo, es de notar que el contexto de cada actor es importante a la hora de implementar reformas.

3. Conclusión

Esta presentación ha servido para estudiar cómo las políticas orientadas por los principios de Gobierno abierto son empleadas por distintos países. Al explorar los desafíos que diversos gobiernos enfrentan en este proceso hay que recalcar que la etapa de implementación es señalada como un obstáculo recurrente. Llevar las políticas a la realidad no es una tarea fácil, y es por ello que aprender sobre las diferentes aproximaciones nacionales resulta relevante e ilustrativo.

Los tres casos expuestos -Brasil, México y Chile- sirven para este propósito y muestran los hallazgos de la OCDE en las revisiones que ha realizado, junto con los compromisos adquiridos por cada Estado con la AGA. Esto proporciona una visión general de las diversas iniciativas y puede enriquecer el diálogo entre los países de la región de América Latina y el Caribe en los asuntos de Gobierno abierto y los principios que lo constituyen. Asimismo, esto contribuye a mirar más a fondo las políticas adoptadas por diferentes países y la manera cómo son implementadas. A pesar de que los países miembros de la OCDE han emprendido múltiples procesos, sus experiencias y lecciones aprendidas pueden servir como base para los cambios que se quieran promover en la región. Se puede decir que los gobiernos se esfuerzan por mejorar la vida de sus ciudadanos, y es basado en este principio que se fundamentan los pilares del Gobierno abierto y donde los países comparten los mismos objetivos. Siguiendo esta idea, la OCDE

puede dar aportes significativos a los desafíos principales enfrentados por los gobiernos al realizar reformas y, a través de ello, apoyar a los países en sus intentos por volverse cada vez más transparentes e incluyentes.

Bibliografía

- CDES (s.f.), Principales objetivos, Brasilia, Consejo de Desarrollo Económico y Social, <http://www.cdes.gov.br/int-es/t-1/s-2/principales-objetivos.html>, 25-07-2012.
- OECD (2007), *OECD Reviews of Innovation Policy: Chile 2007*, Paris, OECD Publishing.
- _____ (2009a), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, Paris, OECD Publishing (OECD Studies on Public Engagement).
- _____ (2009b), *Government at a Glance 2009*, Paris, OECD Publishing.
- _____ (2009c), *OECD Economic Surveys: Brazil 2009*, Paris, OECD Publishing.
- _____ (2009d), *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*, Paris, OECD Publishing.
- _____ (2010a), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, Paris, OECD Publishing.
- _____ (2010b), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010. Federal Government*, Paris, OECD Publishing.
- _____ (2011a), *The Call for Innovative and Open Government: an Overview of Country Initiatives*, Paris, OECD Publishing.
- _____ (2011b), *Maintaining Momentum: OECD Perspectives on Policy Challenges in Chile*, Paris, OECD Publishing.
- _____ (2011c), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, Paris, OECD Publishing.
- OECD y ECLAC (2012a), *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2012b), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, Paris, OECD Publishing (OECD Public Governance Reviews).
- _____ (2012c), “OECD 2010 Broadband Penetration and GDP per Capita”, Paris, OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/57/39574824.xls>, 01-03-2013.
- OGP (2012a), “Expanded Action Plan Mexico”, San Francisco, Open Government Partnership, <http://www.opengovpartnership.org/news/mexico-expanded-action-plan>, 15-08-2012.
- _____ (2012b), Alianza para el Gobierno Abierto: Plan de Acción para el Gobierno de Chile, San Francisco, Open Government Partnership, http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Chile%20National%20Plan.pdf, 14-08-2012.
- _____ (s.f.), *Brazilian Government Action Plan Open Government Partnership*, San Francisco, Open Government Partnership, <http://www.opengovpartnership.org/countries/brazil>, 14-08-2012.
- Piñera, Sebastián (2012), Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2012, Santiago, <http://www.minsal.gob.cl/portal/docs/1/5774681.pdf>, 26-07-2012.
- Secretaría de la Función Pública (s.f.), Programa de Mejoramiento de la Gestión, México, <http://www.conasami.gob.mx/pdf/oic/PMG.pdf>, 25-07-2012.
- SPC (s.f.), Antecedentes, México, Servicio Profesional de Carrera, <http://www.spc.gob.mx/antecedentes1.htm>, 25-07-2012.