

DOCUMENTOS

Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto

La “Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto” fue aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, organizada por el CLAD en Bogotá, Colombia, los días 7 y 8 de julio de 2016.

Posteriormente, fue adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Cartagena de Indias, Colombia, los días 28 y 29 de octubre de 2016.

Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto

Preámbulo

En el marco de la 70ª Asamblea General de las Naciones Unidas, llevada a cabo en la ciudad de Nueva York en septiembre de 2015, los 193 Estados Miembros adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con 17 objetivos (ODS) para lograr un mundo más próspero, en paz, justo e incluyente durante los próximos 15 años.

Uno de los principales desafíos de esta Agenda, marcado en su objetivo 16, consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que garantice la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Para enfrentar dicho desafío es indispensable contar con una gestión pública eficaz, responsable, receptiva, incluyente y participativa, que permita garantizar la construcción de sociedades más prósperas, equitativas y justas. Esto implica una mayor interacción entre Estado y sociedad, basada en la confianza, a través de gobiernos transparentes que rindan cuentas, que promuevan espacios de participación ciudadana efectiva y que colaboren, de manera regular y significativa, para avanzar hacia las metas de equidad, de superación de la desigualdad y alcanzar la justicia social, con la promesa permanente de un Estado al servicio del bien común y de la ciudadanía.

Fundado en los pilares de transparencia y acceso a la información, de rendición de cuentas públicas, de participación ciudadana y de colaboración para la innovación, el gobierno abierto supone una transición institucional sin precedentes en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza, fundados en la recuperación de la confianza y legitimidad de la acción pública, y buscando contar con la ciudadanía como centro y protagonista de su propio desarrollo.

En los últimos años se han llevado a cabo, en el contexto iberoamericano, profundos procesos de transformación y modernización de la gestión pública para lograr gobiernos más efectivos, eficientes y abiertos en beneficio de los ciudadanos. A través de sus Cartas Iberoamericanas, el CLAD ha señalado los desafíos que enfrenta la región en materia de democratización de la gestión pública; profesionalización de la función pública; uso intensivo de nuevas tecnologías y los instrumentos de gobierno electrónico; gestión para resultados en el desarrollo y los emergentes mecanismos de buen gobierno.

Adicionalmente, existen numerosos esfuerzos e iniciativas de apertura participativa y transparencia gubernamental presentes en prácticamente la totalidad de los países miembros del CLAD, entre ellos los desarrollados en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)¹, de la cual un número significativo de países iberoamericanos son miembros activos.

Al mirar el contexto iberoamericano, en los últimos años se reconocen profundos avances en materias como el fortalecimiento de normativas sobre el derecho de acceso a la información pública, y los mecanismos para mejorar los estándares de integridad y gestionar de manera más efectiva los recursos públicos, como ejes prioritarios en más de la mitad de los compromisos asumidos y desarrollados en los planes de acción en el marco de la AGA.

Asimismo, se destaca una serie de iniciativas vinculadas con el mejoramiento de servicios públicos, con uso intensivo de las herramientas tecnológicas, generando plataformas únicas de servicio al ciudadano, simplificación de trámites y procedimientos, mejora en los mecanismos de interoperabilidad y puesta en marcha de portales de transparencia y datos abiertos, así como nuevas herramientas para el trabajo colaborativo con actores de la sociedad civil. Lo anterior es consistente con la tendencia mundial y pone a los países de Iberoamérica en una posición de liderazgo en materia de gobierno abierto, constituyéndose en algunos casos en experiencias de referencia a nivel internacional.

Aun así, la región sigue enfrentando grandes problemas de desconfianza ante las instituciones estatales, así como la persistencia de brechas económicas, sociales y políticas al interior de la misma sociedad. Por lo mismo, es imperativo promover un Estado de Derecho que enfrente los riesgos y genere oportunidades, que sea consistente con los estándares internacionales de gestión y buen gobierno, y que estructure mecanismos de transparencia, apertura de información, rendición de cuentas, acceso a la justicia e instituciones efectivas e incluyentes.

Por todo lo anterior y para el caso de Iberoamérica, se requiere de una propuesta conceptual y práctica sobre el enfoque de gobierno abierto, adecuada a nuestro contexto y a las dinámicas que se definen en la región, que refleje las particularidades presentes en el tejido institucional, normativo, cultural y social de los países representados en el CLAD.

(1) <http://www.opengovpartnership.org>.

Ello parte además por reconocer que la idea de gobierno abierto es, en toda su amplitud y significación, un tema de alcance político y de defensa de derechos, de redistribución y trabajo conjunto en la toma de decisiones públicas; del uso de las nuevas tecnologías de la información (TIC) para la reducción de las desigualdades y asimetrías; de la creación y el acceso a los espacios de participación ciudadana y deliberación pública; de rendición de cuentas, responsabilidad y control social efectivo; de un proceso más sustantivo de diálogo, consenso y construcción entre Estado, sociedad civil, sector privado y otros actores del desarrollo. En definitiva, el gobierno abierto lleva en su base un cambio cultural, una nueva forma de gobernar: *por, para y con la ciudadanía*.

Bajo las consideraciones enunciadas, y asumiendo los principios contenidos en las precedentes Cartas Iberoamericanas del CLAD sobre Función Pública (2003), Gobierno Electrónico (2007), Calidad en la Gestión Pública (2008), Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), y sobre Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013), así como lo establecido en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006), la presente “**Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto**” busca vertebrar los aportes previos de estos documentos estratégicos y ofrecer una plataforma de base que articule los elementos necesarios para la apertura gubernamental en Iberoamérica, proponiendo un marco de referencia común, no vinculante jurídicamente, para que los gobiernos y Estados de la región puedan adaptar sus pilares, principios, mecanismos y orientaciones al particular contexto institucional y de idiosincrasia propias de cada país.

La presente Carta Iberoamericana se divide en cinco capítulos y una sección de consideraciones finales, a saber:

Capítulo Primero. Objetivos de la Carta.

Capítulo Segundo. Concepto, finalidad, pilares y beneficios del gobierno abierto en el contexto de la Carta.

Capítulo Tercero. Criterios orientadores y principios de la Carta.

Capítulo Cuarto. Componentes fundamentales y orientaciones para la implementación de la Carta.

Capítulo Quinto. Recomendaciones y consideraciones especiales sobre el alcance y proyección de la Carta: el desafío de construir un *Estado Abierto*.

Consideraciones finales.

Capítulo Primero. Objetivos de la Carta

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto persigue los siguientes objetivos:

a) Definir las bases conceptuales y prácticas que sustentan el gobierno abierto como enfoque de gobernanza y buen gobierno en el contexto iberoamericano.

b) Proponer un conjunto de pilares, principios, criterios y orientaciones que establezcan un marco de referencia y un lenguaje común sobre gobierno abierto para los países de la comunidad iberoamericana.

c) Entregar un conjunto articulado de componentes fundamentales y orientaciones para la implementación de los pilares y principios constitutivos de esta Carta, en estrecha vinculación con el reconocimiento y la consideración de los esfuerzos desplegados en las Cartas Iberoamericanas previas.

d) Presentar recomendaciones y orientaciones que promuevan impulsar los pilares y principios del gobierno abierto en todos los órganos e instituciones del Estado, a fin de procurar un enfoque integral y sistémico y contribuir a la configuración de un enfoque de *Estado Abierto*.

Capítulo Segundo. Concepto, finalidad, pilares y beneficios del gobierno abierto en el contexto de la Carta

A. Concepto de gobierno abierto

Para efectos de esta Carta Iberoamericana, 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, centrando 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.*

B. Finalidad del gobierno abierto

Las políticas y acciones de gobierno abierto que lleven a cabo los países deberán buscar crear valor público teniendo por finalidad la concreción del derecho de los ciudadanos a un buen gobierno, que se traduzca en un mayor bienestar y prosperidad, en mejores servicios públicos y calidad de vida de las personas, para contribuir al fortalecimiento de la democracia, afianzar la confianza del ciudadano en

la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común, el buen vivir, el vivir bien y la felicidad de las ciudadanas y ciudadanos bajo una perspectiva de desarrollo sostenible, inclusión y respeto a la dignidad humana y la diversidad cultural.

C. Pilares del gobierno abierto

Los pilares que constituyen el gobierno abierto y que se describen a continuación, se considerarán bajo una lógica sistémica, en la que cada uno contribuye al logro de los otros de manera orgánica e interdependiente. Estos cuatro pilares del gobierno abierto son:

1. Transparencia y Acceso a la Información Pública

La transparencia deberá orientar la relación de los gobiernos y administraciones públicas con los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos. La transparencia implicará dos ámbitos cruciales: el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los ciudadanos, y también la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que dé cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación.

2. Rendición de Cuentas Públicas

En un sentido amplio, este pilar se basa en las normas, procedimientos y mecanismos institucionales -como deber legal y ético- que obligan a las autoridades gubernamentales a fundamentar sus acciones y asumir la responsabilidad sobre sus decisiones, responder oportunamente e informar por el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados, y por los resultados obtenidos en el cumplimiento del mandato conferido.

Los gobiernos iberoamericanos deberán propender al perfeccionamiento de mecanismos (sistemas) de rendición de cuentas que desarrollen no solo su dimensión *horizontal*, entendida como las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias gubernamentales, sino además, a sus dimensiones *vertical*, que supone el desarrollo y fortalecimiento de mecanismos para que la sociedad pueda exigir cuentas a sus representantes, y *diagonal*, que alude a la activa participación de los ciudadanos 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.

Los sistemas de rendición de cuentas estarán vinculados a la idea de la responsabilidad pública, que supone la capacidad de dar respuesta y dar cumplimiento del mandato público conferido en cualquier sistema democrático, empoderando con herramientas de seguimiento y fiscalización a la sociedad civil y a la ciudadanía en su conjunto.

3. *Participación Ciudadana*

Se entenderá la participación ciudadana como el proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general, canaliza, da respuesta o amplía derechos fundamentales, reforzando la posición activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, en concordancia con lo establecido en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), en lo que respecta a su capítulo primero, donde se define la participación ciudadana en la gestión pública y se señalan sus principios orientadores.

En el plano del gobierno abierto, la participación ciudadana como pilar deberá permitir no solo la construcción social de las políticas públicas, sino también el aumento de las capacidades ciudadanas en el seguimiento y control de las mismas. Asimismo, los países velarán por que todo proceso de participación ciudadana garantice espacios de mayor igualdad y pluralismo social y tomarán en cuenta al menos tres elementos básicos para su promoción: 1) identificación y creación de incentivos para la participación y reducción de los costos indirectos o las barreras asociadas; 2) construcción de las capacidades necesarias para que los ciudadanos participen de forma eficiente y efectiva; y 3) producción y publicación de información completa, imparcial, oportuna y entendible, capaz de resumir de manera sencilla las diferentes dimensiones del desempeño del Estado, así como informar claramente a los ciudadanos sobre sus derechos y el uso de los mecanismos de participación existentes.

Para efectos de esta Carta se reconocerá la existencia de distintos niveles de participación, a saber: informativo, consultivo, decisorio y de cogestión o coproducción, dentro de los cuales las instituciones públicas deberán identificar aquellos mecanismos o medios que garanticen una mayor democratización, eficiencia y efectividad de sus decisiones y acciones, privilegiando el desarrollo de las formas de participación colaborativas por encima de las meramente consultivas.

4. *Colaboración e Innovación Pública y Ciudadana*

El pilar de la colaboración se entiende como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la cocreación de iniciativas y coproducción de nuevos servicios públicos. Ello supone,

por un lado, promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas para potenciar y fortalecer la innovación al interior de las instituciones públicas y favorecer la colaboración con otros actores de la sociedad, el sector privado, las organizaciones del tercer sector, entre otros. Por otro lado, supone reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora pasiva de acciones institucionales, para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones.

Ello supone la corresponsabilidad, cooperación y trabajo coordinado, no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones, academia, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, así como el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones públicas, entre ellas y sus funcionarios.

Por otro lado, en el marco de esta Carta se asumirá la *innovación ciudadana* como el involucramiento y compromiso activo de los ciudadanos en iniciativas que buscan contribuir al interés general, a fin de alcanzar una mayor inclusión y promover la cultura de la igualdad mediante prácticas colaborativas y trabajo en red. Se reconocerá por ello el papel clave de las organizaciones públicas como entidades facilitadoras de la apertura y dinamización de estas plataformas colaborativas, así como su papel de promotoras de espacios que favorezcan una innovación efectiva, robusta y sostenible.

D. Beneficios del gobierno abierto

Existe una serie de beneficios ligados a la promoción y el desarrollo de políticas de apertura gubernamental, tanto para el propio sector público como para la sociedad. Así, mediante la aplicación del gobierno abierto se busca:

a) *Elevar la calidad institucional de los gobiernos a través del incremento de la legitimidad de la acción pública*: hacer que los ciudadanos sean parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la gestión pública, los empodera y puede contribuir a asegurar que las decisiones sean adoptadas en consenso cuando sean aplicables, ya que hace más clara y confiable la relación contractual entre gobernantes y gobernados.

b) *Generar una mayor confianza entre Estado y ciudadanía*, que permita la colaboración y el trabajo conjunto, partiendo de la disposición de los gobiernos por escuchar, ser receptivos y dar respuesta a las necesidades ciudadanas.

c) *Promover mejores resultados a menor costo* a través del aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de la ciudadanía, además de elevar los niveles de cumplimiento y evaluación de resultados gracias a la fiscalización y el seguimiento de la ciudadanía a las políticas públicas.

d) *Impulsar que las políticas sean más específicas y atiendan a las necesidades de la ciudadanía*, eliminando fugas y despilfarro de recursos, y fomentando decisiones y gasto público inteligentes.

e) *Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas*. Su implementación reduce las barreras que limitan la participación de las personas en los procesos de decisión, lo que fortalece la cohesión y estabilidad social, la igualdad de oportunidades, el compromiso cívico, etc.

f) *Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas*. El compromiso de la ciudadanía y del gobierno abierto son reconocidos cada vez más como motores de la innovación y la creación de valor en el sector público, en el privado y en el social.

Capítulo Tercero. Criterios orientadores y principios de la Carta

Los criterios orientadores de la presente Carta se basan en la apertura de datos e información pública y en la *apertura de procesos públicos y de gobierno a través del uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación, y en especial de las emergentes plataformas digitales y redes sociales*. A tal fin, se deberá diseñar y poner en marcha una nueva arquitectura de relaciones entre los diversos actores, donde el Estado genere espacios de interlocución, deliberación y cocreación para trabajar de manera conjunta con la sociedad (no exclusivamente “para ella”) en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos.

Con base en los citados criterios y pilares previamente expuestos, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto se inspira en los siguientes principios:

a) *Principio de apertura*: disposición y actitud al interior de un gobierno y las instituciones públicas que enfatizan la importancia de la transparencia y el acceso a la información pública, con el propósito de promover el trabajo colaborativo entre las diferentes áreas de la administración pública, la participación ciudadana y la adopción de nuevas ideas, métodos y procedimientos que permitan mejorar la capacidad de respuesta y la adecuada resolución de demandas y problemas públicos.

b) *Principio de legitimidad democrática*: el gobierno abierto está inspirado en valores democráticos y, en tal sentido, este principio descansa en el cumplimiento de la ley, la defensa de las instituciones y la protección de las libertades públicas consagradas a la ciudadanía, atendiendo y buscando satisfacer necesidades, con foco en el interés general.

c) *Principio de la calidad del servicio público*: supone promover una cultura transformadora que impulse la mejora permanente y la excelencia de los servicios públicos, para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, a partir de un enfoque centrado en el ciudadano y para la obtención de resultados.

d) *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 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.

e) *Principio de la transversalidad y coordinación interinstitucional*: las instituciones públicas deben actuar de manera cooperativa, coordinada y articulada en la consecución de sus objetivos y la satisfacción de las demandas de la ciudadanía, aprovechando la generación de sinergias y evitando solapamientos y duplicidades.

f) *Principio de interoperabilidad*: se entiende como la capacidad de las entidades públicas de trabajar y compartir recursos (infraestructura, datos e información fundamentalmente) y transacciones con las demás de forma consistente, mediante procesos coordinados y automatizados, con el fin de lograr intercambios eficientes, simples y seguros de datos, información y conocimiento.

g) *Principio de eficacia y eficiencia*: se buscará la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y legítimas expectativas del ciudadano, a través de la optimización de los resultados alcanzados en relación con los recursos disponibles e invertidos para su consecución en un marco de compatibilidad con la equidad y con el propósito de servir al interés general.

h) *Principio de responsabilidad pública y corresponsabilidad con la ciudadanía*: los gobiernos y las administraciones públicas tienen

que responder por su gestión, estar abiertos al escrutinio público, ser receptivos a la crítica y permeables a las propuestas de mejora continua y de cambio e innovación provenientes desde la ciudadanía. Asimismo, se promoverá la creación de espacios de trabajo conjunto con los actores de la sociedad para generar valor público.

i) *Principio de innovación pública*: supone promover e impulsar nuevas metodologías, procesos, procedimientos y herramientas que permitan aprovechar ideas y crear valor público, especialmente mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación y la constante adaptación de su funcionamiento y estructura a las nuevas necesidades.

j) *Principio de inclusión y multiculturalidad*: es la condición de reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad cultural que coexiste en la sociedad y de inclusión como parte sustantiva de la misma, que conviven y se expresan a través de diversas dinámicas, realidades y formas de complementariedad cultural.

Capítulo Cuarto. Componentes fundamentales y orientaciones para la implementación de la Carta

Reconociendo que no existe una fórmula única para promover e implementar el gobierno abierto en el contexto iberoamericano, y considerando la experiencia internacional comparada, la definición de estándares y áreas transversales que son parte fundamental de las políticas de gobierno abierto en el mundo, se presenta una serie de medidas que, bajo los principios esbozados en esta Carta, materializan, habilitan y hacen operativa su implementación práctica.

A. Marco jurídico y normativas vinculadas al gobierno abierto

Reconociendo la experiencia internacional y los avances en el contexto iberoamericano, la promoción, formulación y promulgación de leyes y/o marcos normativos específicos en materia de transparencia y acceso a la información pública, participación ciudadana, probidad e integridad en la función pública, lucha contra la corrupción, regulación de los grupos de interés o *lobby*, financiamiento de partidos políticos, entre otros, constituyen una base institucional sólida que sustenta el desarrollo y consolidación legal del gobierno abierto.

Por ello, será imprescindible considerar en cada caso el contexto normativo específico que cada país posee, así como sus potenciales modificaciones o mejoras, para ampliar su alcance, adecuarlo pro-

gresivamente en observancia a los estándares internacionales, o definiendo nuevos estándares de cumplimiento, y con ello generar una estrategia propia de desarrollo de instrumentos legales capaces de robustecer y consolidar el gobierno abierto en los países de la comunidad iberoamericana.

En materia de transparencia, la defensa, promoción y puesta en marcha de leyes, normas y mecanismos que regulen y garanticen el derecho de acceso a la información pública se deberá articular como un componente fundamental en la construcción de un gobierno abierto. Lo anterior considerando que el acceso a la información pública es un derecho humano reconocido en tratados internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este derecho debe ser promovido, protegido y garantizado por los gobiernos, debido a su contribución al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de una ciudadanía informada y responsable, así como también por constituir un mecanismo y condición fundamental para garantizar el ejercicio de otros derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

Tomando en cuenta lo anterior, los países establecerán acciones y políticas que procuren el desarrollo progresivo y perfeccionamiento de los tres tipos de transparencia definidos a continuación:

a) *Transparencia pasiva*: entendida como el conjunto de mecanismos legales y administrativos que garantiza a las personas ejercer su derecho de acceso a la información pública en formato abierto, estableciendo una obligación legal de los organismos públicos de responder a las solicitudes de información, atendiendo en todo caso al interés ciudadano como prioridad, y cuyos límites (tales como la seguridad nacional, la protección del medio ambiente o la defensa de otros derechos fundamentales) estarán debidamente explícitos en la norma.

b) *Transparencia activa*: entendida como la obligación legal y la estrategia de publicación de información en formato abierto en poder de las instituciones públicas, información que debe ser suficiente, relevante y actualizada para conocer el funcionamiento y desempeño de las mismas, de acuerdo a lo estipulado en las leyes de transparencia y acceso a la información pública de los respectivos países. Esta información deberá ser publicada periódicamente sin necesidad de que medie solicitud alguna, permitiendo que las personas interesadas puedan conocer, analizar y hacer uso de la misma, como medio para potenciar una participación informada y un adecuado control ciudadano.

c) *Transparencia focalizada*: que comprende las estrategias de liberación de información pública en formato abierto relacionada con cuestiones específicas, cuyo propósito es mejorar el conocimiento sobre algún problema público, con el objeto de fortalecer el proceso de toma de decisiones ante situaciones complejas y una adecuada rendición pública de cuentas.

El desarrollo de estos tipos de transparencia deberá 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; además de generar acciones que fomenten su reutilización, a fin de impulsar la rendición de cuentas y elevar el acceso a información considerada por los usuarios como útil y relevante.

Además, lo anterior debiera sustentarse en una adecuada gestión documental que se ocupe de garantizar que los registros, documentos y expedientes que se creen sean precisos, contengan datos fiables y sigan siendo accesibles, utilizables y auténticos durante el tiempo que sea necesario, sirviendo de base para la mejora de los servicios públicos, el control de la corrupción y el fortalecimiento de la democracia, aprovechando el poder de las tecnologías de la información y la comunicación. Con ello, se ven beneficiados tanto los demandantes de información, ya que pueden confiar en que obtienen información completa y fiable, como quienes custodian la información, ya que pueden localizarla y recuperarla fácilmente, cumpliendo así las necesidades y obligaciones operativas que exigen los principios de transparencia y rendición de cuentas.

En complementariedad con los esfuerzos por garantizar el acceso a información pública, se requerirá que los países iberoamericanos avancen en la promoción, aprobación y fortalecimiento de normativas que resguarden el *derecho a la privacidad y garanticen la protección de datos personales en poder de los entes públicos*.

En tal sentido, se debe propiciar un justo equilibrio entre la necesaria implantación de una cultura de transparencia y las exigencias derivadas de la seguridad pública o la protección de datos de carácter personal, sin permitir que la seguridad se imponga sobre la privacidad

ni que la transparencia ceda ante la protección de datos de carácter personal, incluso cuando sea de interés público el hacer prioritaria la publicación de la información sobre la preservación de otros derechos o garantías. Deben así promoverse marcos institucionales y regulatorios que garanticen el adecuado uso y seguridad de la información y, por sobre todo, la integridad de las personas.

B. Diseño y arquitectura organizativa para el gobierno abierto

La arquitectura organizativa requiere de un ente responsable capaz de dirigir, articular y coordinar la implementación de la agenda de gobierno abierto en cada uno de los países de la comunidad iberoamericana, y que cuente con el necesario mandato institucional, las capacidades y los recursos necesarios y suficientes para liderar este proceso. Dada la proximidad a los tópicos ligados a la reforma y modernización del sector público, será recomendable que dicho ente o unidad se ubique en un nivel superior de la estructura gubernamental que, además, le permita generar espacios de trabajo con otros organismos, poderes o niveles del Estado.

Es imprescindible entonces que el diseño y arquitectura organizativa para el gobierno abierto transite de una lógica jerárquica y de silos hacia sistemas más horizontales de trabajo, que apunten a la idea de un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados, así como de asegurar el diseño e implementación de políticas integrales y transversales que abarquen a los sectores de bienes y servicios que impactan en la calidad de vida de los ciudadanos.

Con ello se buscará:

a) Promover que las instituciones públicas incorporen de manera sustantiva los pilares del gobierno abierto a sus planes estratégicos, metas y medios de actuación.

b) Que los pilares de gobierno abierto enunciados sean soporte del ciclo de políticas públicas receptivas e incluyentes, desde la identificación de problemas al diseño y formulación; búsqueda, cocreación e implementación de soluciones, y evaluación, que permita atender de forma más oportuna necesidades y demandas emergentes de la ciudadanía.

c) Promover la generación y difusión de información y conocimiento público útil como la base de un proceso deliberativo entre ciudadanos y autoridades, así como también la creación de nuevos espacios y canales de comunicación e interacción, diálogo y escucha activa que contribuyan a este proceso.

d) Fomentar y construir capacidades ciudadanas para el diálogo, el uso y reutilización de información pública, la participación, colaboración y cocreación con la debida atención hacia los principales asuntos del quehacer público que les afecta y/o interesa.

C. Datos públicos para el desarrollo incluyente y sostenible

En materia de apertura de datos, los gobiernos deberían diseñar, implementar y desarrollar portales de datos abiertos y elaborar normativas y/o pautas metodológicas para su adecuada categorización, uso y reutilización por parte de la ciudadanía y otros actores del ecosistema del gobierno abierto. Para ello, los países podrán apoyarse en la *Carta Internacional de Datos Abiertos*², asumiendo como principios para la apertura de datos públicos:

a) *Abiertos por defecto*: se reconoce que el libre acceso a los datos y la información pública, así como su posterior uso, tienen un valor significativo para la sociedad por lo que deben ser abiertos por defecto, cumpliendo con las disposiciones legales en cuanto a información de carácter confidencial y acceso restringido y lo relativo a la protección de los datos personales.

b) *Oportunos y exhaustivos*: partiendo por reconocer que se puede requerir tiempo y recursos humanos y técnicos para identificar datos para su liberación o publicación, es relevante consultar a los usuarios de los datos, incluyendo ciudadanos, otros gobiernos y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado a fin de identificar qué datos priorizar para su liberación y mejora. En tal sentido, para que los datos sean valiosos, estos deben ser exhaustivos, precisos y de alta calidad.

c) *Accesibles y utilizables*: la apertura de datos permite que los gobiernos, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado tomen decisiones mejor informadas. Cuando los datos abiertos son liberados, deben ser fácilmente visibles y accesibles, poniéndose a disposición sin barreras burocráticas o administrativas que pueden disuadir a las personas de acceder a ellos.

d) *Comparables e interoperables*: a fin de que los datos sean más eficaces y útiles, ellos deben ser fáciles de comparar dentro y entre sectores, a través de localizaciones geográficas y de tiempo. Los datos deben ser presentados en formatos estructurados y estandarizados para apoyar la interoperabilidad, trazabilidad y reutilización efectiva.

(2) <http://opendatacharter.net>.

e) *Para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana:* la liberación de datos abiertos fortalece la gobernanza y la confianza en las instituciones públicas, refuerza la obligación de los gobiernos de respetar el Estado de Derecho y provee un fundamento transparente y de rendición de cuentas para mejorar la toma de decisiones e incrementar la prestación de servicios públicos. Los datos abiertos alientan un mejor desarrollo, implementación y evaluación de programas y políticas para satisfacer las necesidades de nuestros ciudadanos, y permiten la participación cívica y una mejor colaboración informada entre los gobiernos y los ciudadanos.

f) *Para el desarrollo incluyente y la innovación:* se reconoce la importancia de la apertura para estimular la creatividad y la innovación. Cuantos más gobiernos, ciudadanos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado usen los datos abiertos, mayores serán los beneficios sociales y económicos generados. Esto es válido para usos gubernamentales, comerciales y no comerciales.

D. Gobierno electrónico y plataformas tecnológicas para el mejoramiento de los servicios públicos

Los gobiernos iberoamericanos deberán priorizar las acciones que garanticen el acceso a las plataformas tecnológicas y la reducción de la brecha digital, de forma complementaria a seguir incorporando y utilizando de manera intensiva las TIC para mejorar los procesos y servicios públicos, en concordancia con lo definido en la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* (2007) y en la *Carta de Calidad en la Gestión Pública* (2008). Se continuará promoviendo el desarrollo de infraestructura tecnológica y de marcos legales que garanticen el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales en entornos digitales.

Los gobiernos deberán beneficiarse de las nuevas plataformas tecnológicas y redes sociales digitales como medio para generar espacios de escucha activa, interacción fluida en tiempo real, fomento de la participación digital de los ciudadanos, garantizando la coherencia y prontitud en la respuesta a sus demandas o consultas; también deberán velar por que las tecnologías digitales sean fácilmente “apropiables” por la ciudadanía en su conjunto, poniendo especial énfasis en que sus beneficios sean también recibidos por los segmentos más desfavorecidos de la sociedad. Para ello, deberán promover el diseño y uso de herramientas que mejoren la calidad, oportunidad

y entrega de bienes y servicios públicos (portales de gobierno, ventanillas únicas) y que puedan potenciar la interoperabilidad de los servicios e instituciones públicas, entre otros.

E. Aplicación efectiva de altos estándares de integridad y ética pública

En el marco de la promoción y fortalecimiento del gobierno abierto, como vía para contribuir al buen gobierno, se requerirá la existencia de altos estándares éticos y códigos de conducta que pauten el comportamiento de las autoridades y funcionarios públicos y conduzcan al establecimiento de una genuina cultura de integridad y transparencia. Por ello, se precisarán políticas, prácticas y mecanismos sólidos que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y que fortalezcan el imperio de la ley en toda su amplitud y medios para combatir la corrupción y otorgar la debida protección a los denunciantes de este tipo de actos. También se deberá incrementar el número de mecanismos disuasorios del soborno y otras formas de corrupción en los sectores público y privado. Lo anterior está estrechamente vinculado a las orientaciones expresadas en el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* (2006).

F. Mecanismos de participación y colaboración para la innovación ciudadana

Los gobiernos deberán *promover normas, reglamentaciones y/o mecanismos institucionales para facilitar y potenciar espacios de participación ciudadana*, en concordancia con lo establecido en la Carta Iberoamericana respectiva. En especial, promover aquellos relacionados con las posibilidades de aprovechar la innovación ciudadana y la colaboración activa de los actores en el marco de los llamados procesos de cocreación, corresponsabilidad y gobernanza colaborativa de los asuntos públicos.

También buscarán impulsar el desarrollo de plataformas para facilitar la participación e involucramiento ciudadano -sean de carácter presencial o digital-, como por ejemplo los ejercicios de presupuestos participativos, las consultas públicas vinculantes sobre proyectos de ley, políticas públicas sectoriales o programas y proyectos en el espacio territorial; o los mecanismos de iniciativa ciudadana o peticiones (en línea o presenciales), entre otras herramientas.

Los gobiernos deberán a su vez ampliar el uso de mecanismos innovadores, tanto tecnológicos como colaborativos, tales como laboratorios

ciudadanos o de innovación pública, así como promover y llevar a cabo maratones de datos abiertos (hackatones) para el desarrollo de aplicaciones o servicios *Web*; instancias colaborativas para la búsqueda de soluciones a problemas públicos específicos (campamentos de innovación ciudadana, wiki-gobierno); y el uso de licencias libres que fomenten la reutilización de los productos que deriven de los resultados independientemente de su soporte (*online* u *offline*).

Capítulo Quinto. Recomendaciones y consideraciones especiales sobre el alcance y proyección de la Carta: el desafío de construir un *Estado Abierto*

El gobierno abierto no es un fin en sí mismo, sino un medio para fortalecer la democracia, robustecer la institucionalidad pública y promover el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas. Consecuente con ello, se procurará que los pilares y principios, mecanismos y estrategias que se exponen en esta Carta sean promovidos y potencialmente aplicados más allá de las fronteras del gobierno y la administración pública (Poder Ejecutivo), hacia otros niveles, sectores de la sociedad y poderes del Estado; en el marco de un esfuerzo por configurar en clave iberoamericana las bases de lo que llamamos *Estado Abierto*, convencidos de que un trabajo integral, transversal y complementario con todos los poderes del Estado es parte esencial del esfuerzo por mejorar la calidad institucional de nuestros sistemas democráticos, el buen gobierno y un elemento sustantivo de la visión holística sobre mejoramiento de la institucionalidad pública en el amplio sentido que ello supone.

Sobre esta base, los pilares y principios del gobierno abierto esbozados en esta Carta Iberoamericana deben servir de marco de referencia para orientar su alcance y posibilidades más allá del ámbito del Poder Ejecutivo, previa adaptación correspondiente, favoreciendo y potenciando su incorporación en el Poder Legislativo (*Parlamento Abierto*), en el Poder Judicial (*Justicia Abierta*), y en los distintos niveles de gobierno, como son el plano subnacional y local (*Municipio Abierto*), en vías a configurar una aproximación integral y holística de *Estado Abierto*.

Además, se buscará promover que los programas o políticas de gobierno abierto sean parte de los *planes o estrategias nacionales de desarrollo*, como un espacio privilegiado de discusión con todos los actores del desarrollo y parte fundamental del esfuerzo por consolidar un Estado al servicio de la ciudadanía y el desarrollo sostenible.

A. Parlamento Abierto

Se recomienda que la apertura parlamentaria propicie que los ciudadanos tengan información sobre el trabajo ligado al quehacer y desempeño del Poder Legislativo. En su vertiente participativa, las estrategias de parlamento abierto debieran permitir a los ciudadanos participar en el proceso legislativo y exigir a los parlamentarios que rindan cuentas por sus acciones, así como garantizar que sus intereses se vean representados, procurando con ello una legitimidad institucional reforzada, a la vez de incentivar que desde los parlamentos se fomente una cultura de apertura hacia todo el ámbito público.

Las iniciativas de *Parlamento Abierto* consideran dar cumplimiento al principio constitucional de máxima publicidad y acceso a la información parlamentaria y legislativa, publicando de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para el ciudadano, y utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple (como son la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentarias y sesiones plenarias; información sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo; entre otros). Adicionalmente, promueven el uso de mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz y eficiente, a fin de asegurar una participación y colaboración ciudadana inclusiva en los proyectos, procesos y quehacer del Poder Legislativo.

B. Justicia Abierta

El sector de la justicia es uno de los espacios institucionales donde mayor impacto puede tener la aplicación de los pilares y principios del gobierno abierto en el contexto iberoamericano. Ello es así pues en el Poder Judicial persiste una fuerte cultura de la reserva, bajo el argumento de la preservación de la autonomía e independencia judicial. Por tal razón, se exhorta al Poder Judicial y a los órganos de administración de justicia a diseñar y desarrollar de forma coherente, abierta y coordinada una hoja de ruta que, considerando sus particularidades, permitiera configurar un modelo de *Justicia Abierta*.

En su implementación podría asumirse el principio de transparencia y el sometimiento al escrutinio público, que tradicionalmente ha comprendido tanto el acceso a información sobre asuntos de orden jurisdiccional (sentencias y decisiones de los jueces) como aquella sobre gestión y administración de la justicia. Algunos de

los desafíos a emprender en este ámbito guardan relación con, por ejemplo: generar mecanismos de seguimiento de procesos en cada instancia judicial a través del uso de TIC; promover la transparencia en la selección de jueces; contar con expedientes públicos de calificación, evaluación y sanción de jueces; entre otros derroteros. No obstante, deben considerarse las particularidades inherentes al Poder Judicial en el contexto iberoamericano para poder evaluar la promoción y aplicación de los pilares expresados en esta Carta, en especial en lo relativo a los conceptos de transparencia y espacios de participación ciudadana.

C. Otros poderes

En aquellos países cuyos marcos constitucionales consagran la existencia de otros poderes públicos más allá de los tradicionales, como es el caso por ejemplo de los poderes Ciudadano y Electoral, se recomienda velar por la inclusión de los principios y pilares del gobierno abierto aquí expuestos, de conformidad con las necesidades y prioridades identificadas en cada uno de los contextos y con miras a la construcción de un Estado abierto.

D. Gobiernos subnacionales y municipios abiertos

Dada su proximidad, el rol que cumplen en el espacio territorial y la cercanía a las necesidades de la población, los gobiernos subnacionales (regionales, departamentales) y locales (municipios, ayuntamientos) son una pieza fundamental en un modelo integral de gobierno abierto. En Iberoamérica son ya muchas las experiencias locales exitosas de apertura que, desde entornos metropolitanos como de ayuntamientos rurales y menos poblados, dan cuenta de que este nivel de proximidad con el ciudadano es clave en el desarrollo de iniciativas de gobierno abierto en la región.

Por ello, se deberá buscar que los principios y mecanismos expresados en esta Carta tengan una aplicación preferente y prioritaria en este nivel de gobierno, no solo siendo considerados en los planes y estrategias nacionales, sino promoviendo acciones propias y marcos legales que permitan el desarrollo y consolidación de este modelo de gobernanza a nivel local, y que busque a su vez reducir la marginación, las desigualdades y permita la adecuada articulación del territorio, en donde cuestiones tales como la defensa y gestión de los recursos naturales, el desarrollo sustentable y la preservación del medio ambiente, jugarán un papel clave en esta agenda.

E. Promoción del gobierno abierto en otros sectores de la sociedad

Transitar hacia un *Estado Abierto* requerirá ir más allá de promover y aplicar los principios de esta Carta a sus poderes, niveles y sectores. Por ello, se buscará que los estándares de apertura e integridad sean considerados como una condición ineludible para todas aquellas organizaciones que, no importando si son públicas o privadas, bien por su actividad, su orientación misional o giro, acceden a recursos y/o financiamiento público, o bien su actividad implica el uso, gestión o influencia sobre recursos o bienes públicos. Por tanto, se deberá avanzar hacia una *cultura de la apertura* que incluya de manera progresiva no solo a las organizaciones públicas o estatales, sino también a una variada gama de actores y, muy especialmente, a las empresas públicas e industrias extractivas, al sector privado, a las universidades y entes de generación científica y tecnológica, como a las propias organizaciones de la sociedad civil, a fin de alcanzar niveles más altos de integridad, sociedades más prósperas, justas y a escala humana.

Consideraciones finales

A. La voluntad política y el avance del gobierno abierto como una política de Estado

Esta Carta contiene un conjunto de elementos que permite y sustenta la apertura gubernamental. Sin detenerse en esta dimensión, aspira a servir de inspiración y marco de referencia para que otros poderes, sectores y/o niveles del Estado puedan acoger sus pilares, principios y fines. Sin embargo, para que sus frutos sean efectivos y duraderos, será necesario concebir el gobierno abierto *como una política de Estado, transversal*, que supere la lógica temporal de los gobiernos de turno y que se instale como sostén de los permanentes esfuerzos por modernizar la gestión pública, más allá de las doctrinas y enfoques convencionales ensayados en años recientes en la comunidad iberoamericana.

Consecuentemente, deberá enfocarse bajo criterios de continuidad, sustentabilidad, transversalidad, en una estrategia de largo plazo y con visión de conjunto. Y deberá fundamentarse en un *férreo compromiso y voluntad política* no solo de quienes gobiernan sino de todos los actores políticos, pues, en última instancia, hablamos de un cambio de cultura, de un giro radical en las “reglas de juego” y en la forma habitual de hacer las cosas.

Entender el gobierno abierto como política de Estado supondrá avanzar en la institucionalización de mecanismos robustos que sostengan los esfuerzos de la agenda de gobierno abierto más allá del ciclo político y que cristalicen la voluntad política para dar sostenibilidad en el tiempo a este proceso (mandato, recursos y capacidades), con clara independencia respecto del gobierno de turno.

B. Transformación cultural y ética pública

Es necesario entender que los fundamentos del gobierno abierto son un medio para afianzar y reconfigurar la tarea de todo Estado: servir a los ciudadanos en aras de alcanzar el bien común. Ello supone un cambio cultural en la forma de hacer las cosas, en las vías de interacción y diálogo, y en las actitudes de las autoridades y funcionarios públicos frente a los ciudadanos. Ya no se trata de una relación donde la asimetría es la norma y la autoridad el único medio, sino de orientar el foco hacia una ciudadanía con ejercicio pleno de derechos, deberes y obligaciones, tal como se expresa en la *Carta Iberoamericana sobre Derechos y Deberes de los Ciudadanos frente a la Administración* (2013).

Por ello, el cambio cultural al que se refiere esta Carta se sustentará en la ética pública como eje rector que vincule de manera virtuosa el quehacer de las autoridades y funcionarios públicos para con la ciudadanía, y viceversa. Se trata entonces de un profundo cambio en las dinámicas que definen y contribuyen al mejoramiento y profesionalización de la función pública, y su relación de corresponsabilidad con otros actores de la sociedad en la resolución de problemas públicos. Es allí donde reside el valor de sensibilizar, comunicar y fomentar este nuevo paradigma, más allá de las fronteras del sector público.

C. Apropiación y sensibilización ciudadana

El diseño, desarrollo e implementación de planes, políticas o estrategias de gobierno abierto constituyen un proceso que solo puede tener éxito y ser sostenible si los conceptos clave y los objetivos generales son bien comprendidos y compartidos por todos los actores relevantes. Dentro de este ecosistema de actores y grupos interesados se sitúan los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios, políticos, funcionarios de gobierno y la administración pública, así como la academia y el sector privado. Por ello será preciso:

- Formar y capacitar a los funcionarios públicos en gobierno abierto: incorporar los principios y componentes del gobierno abierto

como temáticas en los procesos de inducción, formación y desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos, en concordancia con el contexto institucional y normativo de cada país.

- Promover la pedagogía y sensibilización ciudadana en gobierno abierto: llevar a cabo campañas de educación cívica, sensibilización y divulgación como estrategia de comunicación social, sobre los alcances y beneficios del gobierno abierto, en un lenguaje simple y adecuado a los ciudadanos.

- Transformar el lenguaje legal-administrativo, poco entendible y a veces críptico, y hacerlo más comprensible y accesible para públicos más amplios.

D. Apoyo multilateral, buenas prácticas y trabajo en red

Para la consecución de los objetivos de esta Carta, los gobiernos e instituciones públicas de la comunidad iberoamericana deberán aprovechar al máximo la disponibilidad de redes y plataformas de trabajo horizontal de carácter bilateral, regional y multilateral que han venido configurándose bajo el avance de planes, políticas y estrategias de gobierno abierto en todo el mundo, en especial los esfuerzos desplegados, recursos disponibles y la madurez alcanzada por iniciativas internacionales como la *Alianza para el Gobierno Abierto*, además del papel de otras organizaciones internacionales e iniciativas de prestigio en distintos foros internacionales de difusión e investigación en la materia.

En tal sentido, el avanzar en la construcción de un modelo de madurez y una métrica de evaluación *ad hoc*, que pueda servir para monitorear de manera periódica los avances y garantizar el adecuado seguimiento a la aplicación de lo expresado en esta Carta, junto con promover el intercambio de experiencias y prácticas exitosas entre los países miembros del CLAD, es un elemento deseable y necesario para consolidar la hoja de ruta propuesta y el fortalecimiento de las capacidades institucionales requeridas para cumplir con los propósitos trazados.

En el contexto doméstico, los países miembros del CLAD deberán contribuir a la construcción de sinergias con organizaciones multilaterales y conformar al interior ecosistemas de conocimiento en gobierno abierto robustos, en donde ciudadanos, funcionarios públicos, investigadores, empresas y miembros de organizaciones de la sociedad civil puedan generar una base de buenas prácticas, mediante la formación de alianzas estratégicas, el trabajo en red y el intercambio de experiencias, para fortalecer los procesos de apertura y aprender de la experiencia tanto propia como de otros países.