



Reseña de

Participación y colaboración en la gestión pública: Lecciones a más de diez años de la implementación de planes de gobierno abierto en América Latina y el Caribe

por V. Torres, A. Naser y D. Barragán

Noemí Pulido

Universidad de Buenos Aires

Introducción y contexto

Esta reciente publicación de la CEPAL realiza un panorámico, analítico y reflexivo estudio sobre los avances, retos y aprendizajes en la región respecto a la implementación del dispositivo de gobernanza que constituye el gobierno abierto. Con autoría de Valeria Torres, Alejandra Naser y Daniel Barragán, el documento avanza con un enfoque exploratorio y descriptivo mediante el análisis de fuentes secundarias, tales como informes originados en revisiones de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), además de bases de datos de compromisos, entrevistas, grupos focales del ámbito nacional y local; para capturar tanto percepciones como señales y actos institucionales que revelan la implementación. Su propósito central es compartir lecciones respecto a la institucionalización de modelos de gestión pública basados en la apertura, la participación, la transparencia y la colaboración, de modo tal que estos no sean solo iniciativas puntuales y efímeras, sino procesos sostenibles que fortalezcan la legitimidad de las políticas públicas y del Estado.

Su marco conceptual, en el primer apartado del informe, se dedica a definir qué se entiende por gobierno abierto, cuáles son sus principios y cómo se diferencia de conceptos próximos como el gobierno electrónico. Más allá de su propio alcance, la transición hacia un Estado abierto aporta además la caracterización indispensable para una mejor comprensión. Estas son:

- Definición de gobierno abierto: se identifica como un paradigma que combina transparencia, participación y colaboración, no solo como instrumentos, sino como valores que deben permear la gestión pública de forma transversal. Se reconoce también que el uso de tecnologías y la innovación son un vehículo importante, aunque no suficiente por sí mismo.
- Principios y ejes transversales: además de los pilares ya mencionados, se destacan la inclusión y la innovación como ejes que atraviesan sus dispositivos, así como el papel de la rendición de cuentas y el acceso a la información pública. Se enfatiza la importancia de que estos principios estén presentes en todas las etapas del ciclo de políticas públicas: el diseño, la implementación y el monitoreo.
- Gobierno abierto y Estado abierto: la publicación argumenta que, para lograr un impacto sistémico, es necesario trascender los límites del Ejecutivo u otras agencias aisladas, abarcando todos los poderes del Estado —legislativo, judicial, organismos de control—, así como los diferentes niveles territoriales: nacional, subnacional y local.

En el segundo bloque, referido a la gestión pública, herramientas y abordaje en la región, se analiza cómo los países de América Latina y el Caribe han abordado la apertura gubernamental, qué herramientas han aplicado y en qué medida los planes de acción nacionales y locales de gobierno abierto han incidido en su expansión.

Con relación a las políticas de apertura en comparación con las políticas de gobierno abierto, el documento se ocupa de identificar las diferencias entre políticas que simplemente abren datos o información y las que podemos denominar “políticas de gobierno abierto”. Estas suponen la participación ciudadana, la cocreación, la rendición de cuentas y la colaboración activa. Aunque en ocasiones los compromisos son simbólicos o limitados, se destacan progresivas incorporaciones institucionales de algunos de estos principios. Su tipología de herramientas permite distinguir entre las siguientes:

- Planes de acción de gobierno abierto, con compromisos concretos cocreados con actores no gubernamentales.
- Normativas específicas: leyes de transparencia, leyes de participación, de integridad y similares.
- Plataformas tecnológicas, portales de datos abiertos, herramientas digitales de gobierno y de participación.
- Instrumentos de gestión del cambio institucional: capacitación, memorias, guías, seguimiento, evaluaciones independientes.

En cuanto a los desafíos identificados, se destacan la falta de sostenibilidad ante los cambios de gobierno como un reto principal, así como la debilidad de los mecanismos de monitoreo, los déficits de capacidades técnicas o institucionales que caracterizan algunos contextos para concretar los compromisos. También las desigualdades territoriales, con sus asimetrías entre gobiernos nacionales y subnacionales, ofrecen con frecuencia fuertes contrastes.

Con relación a la sostenibilidad, el impacto y la institucionalización, el documento responde a la pregunta: ¿qué es lo que hace que estos procesos de gobierno abierto puedan mantenerse en el tiempo y cuál ha sido su impacto real hasta ahora?

Al respecto, se destacan factores habilitantes de la sostenibilidad, aquellos sin los cuales se tornan efímeros los planes de gobierno o de mero carácter simbólico. Esos factores son: la voluntad política, sobre todo del alto gobierno; la institucionalización, que logra independizar las políticas de voluntades individuales; la existencia de capacidades técnicas en las instituciones públicas y en la sociedad civil; el financiamiento; el monitoreo; la transparencia en los resultados y los mecanismos de retroalimentación.

En cuanto a la incidencia en la política pública, no se hacen evaluaciones de impacto cuantitativo en profundidad, pero se ofrecen aproximaciones exploratorias de cómo los compromisos de gobierno abierto están vinculados con otros objetivos, como los de desarrollo sostenible, la confianza ciudadana y las reformas institucionales. También se analiza cómo los compromisos estelares —los ambiciosos— han estado presentes, aunque no han sido frecuentes.

Desde el enfoque de la gobernanza y su institucionalización, se subraya el papel de los foros multiactorales como espacios de coordinación entre gobierno, sociedad civil, academia y sector privado para acompañar e incluso supervisar la implementación. También se evidencia un avance en incorporar estos principios en la planificación estratégica de los países, e incluso en algunos casos en sus legislaciones y regulaciones. Pero persisten barreras como la rotación de personal, la débil participación ciudadana real y los desafíos en el cumplimiento y la rendición de cuentas.

El apartado sobre caracterización regional y reflexiones finales identifica patrones comunes, diferencias, oportunidades y desafíos, como detallamos:

- Características comunes: en la mayoría de los países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) se ha avanzado en compromisos formales, creación de foros multiactorales, portales de datos abiertos y leyes de acceso a la información. Se observa también un mayor involucramiento de actores no gubernamentales, al menos en las fases de diseño de los planes.
- Asimetrías importantes: las capacidades institucionales varían mucho; los gobiernos locales han avanzado en algunos casos, pero aún tienen desafíos en recursos, legitimidad, acceso al financiamiento y dominio de capacidades técnicas. También varía el nivel de ambición de los compromisos entre países y entre las diferentes generaciones de planes de acción.
- Oportunidades destacadas:
 - Vinculación creciente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, puesto que los compromisos de gobierno abierto podrían contribuir a alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
 - Innovación tecnológica y cívica: nuevas herramientas digitales pueden permitir una participación ciudadana más efectiva, una transparencia más amplia y mejores mecanismos de rendición de cuentas.
 - Expansión a nivel local, ya que los gobiernos subnacionales tienen gran potencial para acercar el Estado a la ciudadanía y mejorar los servicios públicos.
 - Capacidad de la academia para generar conocimiento, supervisar, formar capacidades y evaluar políticas.

Entre los desafíos persistentes más mencionados se encuentran: asegurar la continuidad de la política de gobierno abierto frente a los cambios de gobierno; mantener su financiamiento; mejorar la gestión del monitoreo y de la evaluación; asegurar la participación ciudadana real, no meramente consultiva; abordar las inequidades territoriales; incluir a los grupos vulnerables; y fortalecer la institucionalidad.

Conclusión

Este documento de la CEPAL aporta una reflexión muy útil y oportuna sobre qué se ha logrado en más de una década de iniciativas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe y qué es lo que aún queda por hacer. Destaca que, si bien los avances son claros en muchos países, la verdadera transformación de la gestión pública hacia un paradigma de apertura real, sostenible y sistémico todavía enfrenta barreras importantes.

Entre las aportaciones más valiosas que encontramos en este estudio podemos mencionar:

- La claridad con que articula los conceptos de gobierno abierto y Estado abierto, lo que ayuda a distinguir entre gestos simbólicos o instrumentales y verdaderas transformaciones institucionales.
- El reconocimiento de que la voluntad política es necesaria, pero no suficiente: se necesitan institucionalidad, capacidades, financiamiento y participación real.
- El énfasis en la sostenibilidad y la continuidad frente a los ciclos políticos.
- La identificación de oportunidades vinculadas a los ODS, los avances locales y la innovación tecnológica, así como de actores como la academia.
- La importancia de fortalecer los foros multiactorales para promover la inclusión, el seguimiento y el monitoreo de los compromisos, así como para gestionar los recursos y el desarrollo de las capacidades necesarias.

En palabras de los autores: “A futuro, es relevante contar con evidencia rigurosa que, desde una evaluación de impacto de las políticas de gobierno abierto y las políticas de apertura —así sea desde ejercicios piloto— se determinen cambios e impactos reales en la vida cotidiana de la ciudadanía”.

Cómo citar esta reseña:

Pulido, N. (2025). Reseña de "Participación y colaboración en la gestión pública: Lecciones a más de diez años de la implementación de planes de gobierno abierto en América Latina y el Caribe", por V. Torres, A. Naser y D. Barragán. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (93), 321-326. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n93.a522>

