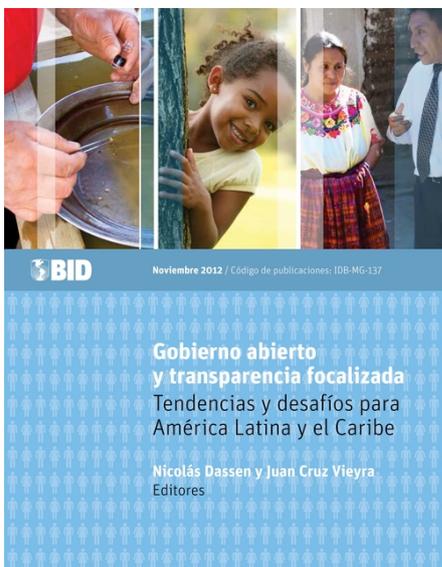


"Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe"



Autores:

[Álvaro V. Ramírez-Alujas](#),

Nicolás Dassen

La transparencia y la integridad son factores clave para consolidar la gobernabilidad democrática y profundizar la modernización del Estado. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha mostrado su voluntad de respaldar los esfuerzos de los países de América Latina y el Caribe (ALC) para lograr abrir los gobiernos, posicionándose como una fuente de apoyo técnico y generación de conocimiento en temas de transparencia en la región.

Con el apoyo del gobierno de Noruega, el BID creó el Fondo Fiduciario para Actividades contra la Corrupción (AAF, por sus siglas en inglés) -ahora Fondo de Transparencia (TTF, por sus siglas en inglés)-, con el propósito de fortalecer la capacidad institucional de los países prestatarios en sus esfuerzos para prevenir y controlar la corrupción. Después de cuatro años de operación, el Fondo ha ganado reconocimiento dentro y fuera del Banco por ser un instrumento catalizador de innovación y buenas prácticas en materia de acceso a la información y transparencia focalizada.

Esta publicación "Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada: Tendencias y Desafíos para América Latina y el Caribe" está basada en la idea de que la transparencia es una herramienta clave de política pública para promover una mayor eficiencia en el uso y distribución de recursos públicos y mejorar la entrega de servicios públicos.

En los países de América Latina y el Caribe (ALC) las políticas de transparencia focalizada no siempre se originan en el marco de los poderes legislativos o por iniciativa de los órganos de la administración pública. La sociedad civil organizada, y en particular los medios de comunicación, desempeñan un rol central en instalar la importancia de la transparencia en la agenda pública y, a su vez, concientizar a los ciudadanos y representantes del sector privado acerca de cómo el uso de la información pública puede ayudar a la toma de decisiones.

La publicación, liderada por la División de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS) del BID, presenta un marco conceptual y recoge diferentes experiencias y lecciones

aprendidas en el diseño e implementación de políticas de transparencia focalizada y gobierno abierto en ALC.

La publicación está dividida en tres secciones- La primera analiza las dinámicas y retos de la implementación de políticas de transparencia focalizada y gobierno abierto en la región. La segunda presenta seis experiencias -cinco de ellas apoyadas por el AAF- que describen el diseño e implementación de políticas de transparencia focalizada en distintos sectores, como: subsidios al sector privado en Argentina, monitoreo del gasto público en Brasil, [transparencia en hipotecas en Colombia](#), [industrias extractivas en Ecuador](#), integridad financiera en Guatemala, y infraestructura en Chile. La última sección, concluye con una descripción sobre los retos y oportunidades de la agenda de transparencia y gobierno abierto en ALC.

Entre las principales conclusiones se establece que:

- El gobierno abierto es un concepto que puede y debe ser utilizado para inspirar la modernización del sector público en ALC. Es necesario entender al gobierno abierto como un proceso que va más allá de la “digitalización de la burocracia”, la reducción de trámites y la descentralización de servicios públicos, y constituye una plataforma para repensar el rol del Estado con un enfoque pro ciudadano, a través del cual se pueden abrir espacios de participación y colaboración entre el sector público, la sociedad civil y el sector privado.
- Si se considera la dimensión que tienen los subsidios en el marco de las economías de los países de ALC, la transparencia es importante para asegurar criterios de eficiencia y equidad en su otorgamiento (este es, por ejemplo, el caso de Argentina). Cuando las entidades públicas encargadas de divulgar esta información no realizan esta tarea de manera que posibilite la acción de los ciudadanos, la sociedad civil ocupa un rol central en generar la información y divulgarla.
- Los organismos de control interno, como lo demuestra el caso de la Contraloría General del Gobierno Federal de Brasil (CGU), pueden utilizar las políticas de transparencia focalizada para identificar indicios de irregularidades. Asimismo, estos órganos pueden influenciar la adopción por parte de los funcionarios públicos de nuevas prácticas en favor de la transparencia y la integridad. La disponibilidad de información sobre la calidad del gasto público, de manera que todos los funcionarios públicos puedan comparar y analizar vulnerabilidades en cada uno los sectores, fomenta una competencia sana entre ministerios.
- La escasa accesibilidad, la elevada complejidad técnica y la dispersión de la información del sector petrolero dificultan la gobernanza y la toma de decisiones en este sector, lo cual tiene un impacto en la eficiencia y un costo económico elevado para los países. La sociedad civil ocupa un rol central en el diseño y la implementación de estándares mínimos de transparencia integrales y participativos, a partir de los

cuales la administración pública y el sector privado pueden encontrar soluciones innovadoras para incrementar la transparencia en todas las fases de la cadena de valor (este es, por ejemplo, el caso de Ecuador).

- Las políticas de transparencia focalizada constituyen un instrumento fundamental para prevenir y sancionar el lavado de activos. Como lo indica el caso de Guatemala, estas políticas tienen que estar centradas en los incentivos y las capacidades (muchas veces divergentes) de los actores principales del sistema antilavado. Los requisitos de información y las relaciones entre los órganos del Estado, las entidades financieras y no financieras, y las personas u organizaciones que realizan transacciones en el sistema financiero, se definen a partir de los estándares internacionales a los que se adhieren los países. Sin embargo, las definiciones más relevantes tienen lugar en el marco de la regulación a nivel nacional, lo cual abre espacios para que desde la regulación del sector se propongan políticas de transparencia focalizada.

- La construcción de viviendas y la asignación de créditos con tasas de interés muy bajas, inexistentes o subsidiadas por el Estado, están acompañadas de oportunidades para la discrecionalidad. Las políticas de transparencia focalizada, como es el caso en Colombia, pueden desempeñar un rol central en garantizar que exista información para conocer los beneficiarios y los criterios a partir de los cuales fueron tomadas las decisiones en este sector. Esto tiene el potencial de prevenir la incidencia indebida de intereses particulares y la existencia de costos injustificados en los contratos, y de fortalecer la calidad de los inmuebles que se entregan, entre otros beneficios.

- La creación de unidades fiscalizadoras altamente especializadas e institucionalmente fuertes puede mejorar la transparencia en el sector de infraestructura, como lo demuestra el caso de Chile. La definición de metas específicas de cumplimiento en los instrumentos gubernamentales de evaluación del desempeño y de control de la gestión puede ayudar a garantizar la sostenibilidad de políticas a favor de la transparencia. Esto, a su vez, debe estar acompañado de voluntad política para realizar inversiones en recursos humanos y financieros que permitan diseñar e implementar herramientas que apoyen la transparencia en el sistema de contratación y fiscalización de las obras públicas.

Índice:

Capítulo 1

La transparencia como herramienta de política pública

Ezequiel Molina y Juan Cruz Vieyra

Capítulo 2

Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe

Álvaro V. Ramírez Alujas y Nicolás Dassen

Capítulo 3

Transferencias transparentes: la asignación de subsidios en gas, transporte y agroalimentos en Argentina

Luciana Díaz Frers, Sandra Elena y Estefanía Casadei

Capítulo 4

Transparencia y control del gasto gubernamental en Brasil: el rol del Observatorio del Gasto Público

Thiago Alvim Camargo y Amon Narciso de Barros

Capítulo 5

Sociedad civil y transparencia en los recursos de las industrias extractivas en Ecuador: la experiencia del proyecto "Extrayendo transparencia"

Orazio J. Bellettini Cedeño

Capítulo 6

Uso de la información e integridad del sistema financiero: reflexiones a partir de un proyecto para prevenir el lavado de activos en Guatemala

Roberto de Michele

Capítulo 7

Promoción de la transparencia focalizada en la gestión del acceso a la vivienda en Colombia: el caso del Programa TACS

Marcela Restrepo Hung

Capítulo 8

Abriendo los gobiernos para la gente: transparencia y control de la obra pública en Chile

Sonia Tschorne Berestesky

Reflexiones finales

Nicolás Dassen, Juanita Riaño y Juan Cruz Vieyra

Enlaces para la descarga (pdf)

Español: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37245829>

Inglés: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37245826>

Reflexiones finales

Nicolás Dassen, Juanita Riaño y Juan Cruz Vieyra

El creciente empoderamiento y la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público, en gran medida impulsados por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), ha abierto canales importantes para entender la transparencia como herramienta de política pública a través de la cual se puede mejorar la calidad y eficiencia de los servicios que se brindan. El objetivo principal de esta publicación ha sido dar algunas ideas de qué es lo que hemos aprendido tras la implementación de estas políticas de transparencia focalizada en los países latinoamericanos.

Para ello, los autores de los distintos capítulos han compartido las valiosas experiencias llevadas a cabo en seis países de la región, tocando temas como la asignación de los subsidios al sector privado, el control y monitoreo del gasto público, la transparencia en las industrias extractivas, el lavado de dinero, la asignación de créditos para la vivienda, y la transparencia en proyectos de infraestructura. Nuestro objetivo en estas reflexiones finales no es repetir las conclusiones de cada uno de los capítulos, sino plantear algunos temas transversales que se pueden aportar a la agenda de gobiernos y organismos de apoyo a nivel regional en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Las iniciativas de seis países, presentadas en la segunda parte, constituyen sólo algunas de las acciones para promover la transparencia que el Fondo de Transparencia viene apoyando en la región. De allí, consideramos que es posible extraer algunas lecciones que los lectores pueden encontrar relevantes. Para ello, en primer lugar, recordemos quiénes son los usuarios de la información y cuáles las entidades objetivo en el marco de las iniciativas de transparencia focalizada en cada caso (véase el cuadro).

Iniciativas de transparencia focalizada:

usuarios de la información y entidades objetivo, por países estudiados

País	Usuarios	Entidades objetivo
Argentina	Ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y organismos de control.	Secretaría de Transporte, Secretaría de Energía, Oficina Nacional de Presupuesto, Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Control Interno.
Brasil	Funcionarios del gobierno federal.	Ministerios y secretarías del gobierno federal.

Continúa

Iniciativas de transparencia focalizada:usuarios de la información y entidades objetivo, por países estudiados (*continuación*)

País	Usuarios	Entidades objetivo
Chile	Ciudadanos, organismos de control y organizaciones de la sociedad civil.	Ministerio de Obras Públicas y empresas del sector privado.
Colombia	Ciudadanos, gobiernos locales, empresas del sector privado y organismos de control.	Fondo Nacional del Ahorro.
Ecuador	Ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y organismos de control.	Empresas del sector privado, Ministerio de Energías no Renovables, Ministerio de Minas y Petróleos, empresas petroleras del sector público y privado, algunos gobiernos municipales.
Guatemala	Superintendencia de Bancos, en particular la Intendencia de Verificación Especial (IVE).	Entidades financieras y Asociaciones y Profesiones no Financieras Designadas.

En segundo lugar, tomando en cuenta el modelo de transparencia focalizada descrito en el capítulo 1, enumeraremos algunos elementos que podrían orientar la implementación actual y enriquecer el diseño y la implementación de futuras políticas de transparencia focalizada en la región.

1. El éxito de las políticas de transparencia focalizada empieza con una adecuada definición del objetivo que la política busca subsanar. La transparencia focalizada pretende crear incentivos para que se suministre información a un grupo de usuarios a fin de que estos puedan tomar decisiones informadas. Por lo tanto, para que las políticas de transparencia focalizada tengan valor agregado en el mejoramiento de las políticas públicas, deben partir de una adecuada identificación de los riesgos que se desea reducir o mitigar, así como de las capacidades de los usuarios de información.

Para ilustrar la importancia de este punto, podemos utilizar el caso brasileño expuesto en el capítulo 4. En este caso, la Controladoria-Geral da União (CGU) de Brasil identificó que la falta de análisis de la información sobre el gasto público a nivel federal generaba riesgos de corrupción y malversación de los fondos públicos. Este diagnóstico llevó a esta agencia a adoptar una política de transparencia focalizada que se concentró en desarrollar una herramienta (el Observatorio del Gasto Público) que permitiera al gobierno fortalecer la eficiencia de las actividades de auditoría y que, al mismo tiempo, proveyera a los gestores públicos información que los ayudara a evitar vulnerabilidades y riesgos.

Si la CGU no hubiese identificado correctamente el propósito de la política que se instrumentó a través del Observatorio del Gasto Público, se podría haber concentrado, por ejemplo, en solicitar más información a las entidades correspondientes, y este mayor flujo de información, en lugar de reducir los riesgos identificados, habría podido incluso aumentarlos al socavar el apoyo de las dependencias del gobierno federal hacia el órgano de control interno, el cual si bien cumple funciones de supervisión y auditoría, es visto cada vez más como un asesor técnico en la búsqueda de soluciones que ayuden a mitigar riesgos.

2. La comunicación durante el proceso de implementación de la política de transparencia focalizada es un elemento primordial para su éxito y sostenibilidad. El suceso o fracaso de las políticas de transparencia focalizada está estrechamente relacionado, por un lado, con la percepción de los usuarios sobre el impacto que la información acerca de las políticas en cuestión pueda tener para la toma de decisiones, y por el otro, con la percepción de las entidades objetivo sobre los beneficios que para ellos pueda traer el mayor y mejor flujo de información. Por eso, comunicar o socializar abiertamente las bondades de la información que proveen las políticas de transparencia focalizada contribuye a crear un círculo virtuoso que simplifica la coordinación entre los usuarios así como también favorece la sostenibilidad de la política en el tiempo.

Para ilustrar la importancia de la comunicación podemos mencionar el caso chileno y el caso ecuatoriano expuestos en esta publicación. En Ecuador, los seminarios y sesiones de socialización y validación en los que se presentaron los nuevos estándares de transparencia para la industria extractiva ayudaron a que cambiaran las percepciones de los diversos usuarios de la información, de tal manera que estos reconocieron que la mayor y mejor disponibilidad de información podría beneficiarlos directamente al reducir los mensajes contradictorios que existían. En cuanto al caso chileno, la mayor información proveniente del Sistema de Fiscalización de Obras Públicas permitió que el sector privado, que es uno de los usuarios de la información en esta iniciativa, pudiera tomar decisiones de manera informada, lo cual contribuye a un mercado más transparente y a que los mecanismos de adjudicación de las obras de infraestructura sean más competitivos.

3. La coordinación entre los actores involucrados en el proceso de generación y uso de la información es uno de los grandes retos de las políticas de transparencia focalizada. La existencia de múltiples actores en el ciclo de la política de transparencia focalizada (sean usuarios o proveedores de la información) hace que el cambio exitoso en el comportamiento, que soluciona la asimetría inicial de información, esté estrechamente ligado a la existencia de mecanismos de coordinación entre los actores involucrados. En otras palabras: la información que se pone en el dominio público como resultado de una política de transparencia focalizada sólo será útil para lograr un objetivo de política pública si los usuarios de la información deciden cambiar colectivamente su proceso de toma de decisiones. Como contrapunto, en el caso en que haya más de una entidad objetivo de la política, para que la generación de información sea la adecuada, es necesario que todas las partes que la producen lo hagan según los estándares apropiados, en la cantidad justa y por los medios adecuados.

El caso de Guatemala, presentado en el capítulo 6, nos permite aclarar mejor este punto. De acuerdo con lo expuesto, podemos concluir que en el ámbito de las regulaciones del lavado de activos, los cambios de conducta por parte del sector financiero y no financiero, “en tanto guardianes de la economía legal”, dependerán, entre otros factores, de cómo cooperen entre ellos.

Si hay un grupo de entidades financieras que no cooperan y, por ende, no recolectan información valiosa sobre la identidad y actividad económica de sus clientes, ni reportan operaciones sospechosas a la Intendencia de Verificación Especial (IVE), esto atraerá a clientes “lavadores” de activos hacia ellas, creando un incentivo negativo para las entidades que desean cumplir con los requerimientos legales. En efecto, estas últimas pueden tomar el riesgo de no realizar preguntas “incómodas” a sus clientes y de no reportar operaciones sospechosas, pues el costo de oportunidad de hacerlo, teniendo en cuenta que los clientes lavadores van a otra ventanilla, es más grande que los beneficios. En el caso del lavado de dinero, un mecanismo implícito de coordinación que puede alinear los incentivos de los generadores de información es la percepción de que existe una unidad de inteligencia financiera (la IVE) con la capacidad de supervisión y un sistema de monitoreo eficiente, así como también con la capacidad para investigar y sancionar a quienes no cumplan con los requerimientos de información.

4. Para lograr el cambio en la conducta de las entidades generadoras de información es importante contar con un sólido compromiso institucional. Las políticas de acceso a la información y la transparencia focalizada generan costos tangibles e intangibles, principalmente para las entidades que deben proveer la información. Los primeros surgen de la labor de recolección –o del desarrollo, en algunos casos– y del procesamiento de los datos requeridos, así como del análisis y de la distribución, de acuerdo con parámetros y estándares que sean relevantes para los usuarios. Los segundos derivan de la necesidad de cambiar la cultura organizacional, pasando de la opacidad a la apertura al dar acceso a la información. Estos son costos hundidos para la entidad que provee la información, es decir, es necesario incurrir en ellos y no son recuperables; sin embargo, si existe apoyo institucional y este se comunica de manera proactiva, es posible que la entidad identifique ganancias a largo plazo que resulten en un beneficio neto, lo que contribuye al cambio de comportamiento, a la implementación de la política de transparencia focalizada y, en el largo plazo, a su sostenibilidad.

El caso brasileño puede servir para ilustrar esta idea. La información generada por el Observatorio del Gasto Público suscitó una respuesta institucional contundente que se manifestó en cambios en la conducta de la propia CGU y de diversas entidades del sector público, las cuales se beneficiaron de la información provista. Como se indica en el capítulo 4, un ejemplo concreto ha sido la adopción de una regulación referente a la utilización de tarjetas de crédito corporativas. Esta regulación fue el resultado de que el Observatorio identificara en el sistema vulnerabilidades que generaban riesgos de ineficiencias y corrupción, y su adopción por diversas instituciones estuvo en parte relacionada con el apoyo institucional que se le dio al Observatorio.

5. En el ciclo de acción de las políticas de transparencia focalizada, la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil es un factor clave. En las políticas de acceso a la información de primera generación se considera que el ciudadano es el usuario último de esta información. En cambio, como se mencionó en el capítulo 1, las políticas de transparencia focalizada definen a los usuarios de la información en un espectro más amplio, ya que pueden incluir, además de los ciudadanos, a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), a los sindicatos, a entidades públicas y a los medios de comunicación.

Es frecuente encontrar situaciones en las que, si bien los ciudadanos consideran relevante determinada información, perciben cierta opacidad y creen que esto les atañe directamente, pero por diversas razones, incluida la percepción de que sus esfuerzos no serán efectivos, sumada a los retos de coordinación antes mencionados, no la demandan. Es en entonces cuando las OSC pueden convertirse en un factor catalítico, identificando situaciones en las que la falta de información puede implicar un riesgo, promoviendo la transparencia focalizada como una solución para manejar el riesgo y actuando como entes coordinadores de los diversos intereses de los actores. Así mismo, pueden contribuir a cambiar la percepción de los ciudadanos y de las entidades a cargo de la difusión de información. Este último elemento ayuda a subsanar los problemas que genera el funcionamiento de los arreglos institucionales y constituye un respaldo para la sostenibilidad de las políticas de transparencia focalizada.

En el caso colombiano presentado en el capítulo 7, por ejemplo, fue una OSC, Transparencia por Colombia, la que en un contexto de cambio coyuntural –marcado por la llegada al poder de un nuevo gobierno– impulsó, en coordinación con el gobierno colombiano, una política de transparencia focalizada. Esa política estaba orientada a subsanar la falta de información en materia de vivienda, problema que Transparencia por Colombia identificó y que, según la organización, generaba riesgos de corrupción, ineficiencia y desigualdad.

La experiencia del Centro de Investigación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en Argentina, que se expone en el capítulo 3, también nos sirve para ilustrar la importancia de las OSC en el ciclo de política de la transparencia focalizada. En este caso, la política buscaba aumentar la rendición de cuentas en materia de subsidios al sector privado, específicamente en el sector de transporte, de productos agrícolas para alimentos de consumo masivo y del gas. Pese a que los cambios asociados a la política de transparencia focalizada pueden ser considerados como marginales, especialmente si se toma

en cuenta la respuesta institucional por parte de las entidades objetivo, CIPPEC logró interesar a otros usuarios, como los medios de comunicación, para que ellos continuaran con el esfuerzo de cambiar percepciones y conductas a fin de lograr una mayor transparencia y mejorar la rendición de cuentas.

Por último, sin perjuicio de los aprendizajes específicos que nos han dejado cada uno de los casos presentados en esta publicación, quisiéramos utilizar este espacio de reflexiones para plantear algunos temas adicionales –y también de carácter transversal– que pueden aportar información para la agenda de transparencia y/o ayudar a identificar algunos de los desafíos más importantes en la región.

La efectividad de las políticas de transparencia y la importancia de medir sus resultados

Para lograr la efectividad en las políticas que a lo largo de estas páginas hemos denominado de transparencia focalizada, el BID toma en cuenta la voluntad y la capacidad de múltiples actores estratégicos que participan en distintos procesos para promover la transparencia en los países, incluidos el sector público, el sector privado y la sociedad civil. Cada uno de los casos presentados en la publicación nos demuestra que no basta con canalizar una determinada política a través de uno u otro actor, sino que es preciso identificar los incentivos y capacidades de oferentes y demandantes de información, y de gestores y destinatarios de las políticas de transparencia y acceso a la información.

Para ello, hay que analizar cuidadosamente las visiones, demandas, expectativas y capacidades que posee cada uno de los actores, y a su vez capacitarlos, construir o consolidar voluntades, y lograr acuerdos y compromisos tácitos o explícitos. El diseño, la aplicación y el monitoreo de las políticas de transparencia deben realizarse sobre la base de diagnósticos y puntos de partida que luego permitan la medición de los resultados de las intervenciones. Sin embargo, ¿cómo medimos la efectividad de las políticas de transparencia? En materia de esfuerzos de medición, en los últimos años la agenda de gobernabilidad pasó de considerar que no era factible tener indicadores a experimentar una explosión de ejercicios de medición,¹ a tal punto que cada vez que se estructura una iniciativa de transparencia, existe el riesgo de desarrollar una nueva métrica.

En este sentido, uno de los retos para las organizaciones y los gobiernos que se encuentren en la fase de diseño de una política de transparencia focalizada es evitar la trampa de generar indicadores como si estos fueran el objetivo último de la intervención, y no uno de los medios para alcanzar un cambio en el ciclo de política pública. Para evaluar el efecto de estas políticas es necesario contar con una combinación de indicadores que permitan entender los arreglos institucionales nacionales, y las fortalezas y debilidades de las instituciones públicas nacionales relevantes,² con indicadores que posibiliten evaluar aspectos específicos relacionados con la política en cuestión.³

¹ La cantidad de indicadores es tal que algunas organizaciones han empezado a construir un inventario de esfuerzos de medición. Véase, por ejemplo, el portal GAP creado por el Centro de Gobernabilidad Democrática del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (<http://www.gaportal.org/>) y el portal GATEway ideado y puesto en marcha por Transparencia Internacional (<http://gateway.transparency.org>).

² Ejemplos de estos ejercicios son el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm), el Reporte de Global Integrity (<http://www.globalintegrity.org/report>), y el programa de Public Expenditure and Financial Accountability (<http://www.pefa.org/dashboard>).

³ El monitoreo de acuerdo con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de las industrias extractivas en Ecuador, presentado en el capítulo 5 de esta publicación, es solo un ejemplo de este tipo de mediciones.

Esta combinación de indicadores puede considerarse como una integración vertical de información, puesto que analizan información pertinente al contexto nacional con información específica de un sector o una institución. La integración vertical de indicadores permite trazar un panorama amplio para entender el efecto de la transparencia focalizada en un contexto particular. En este sentido, es importante buscar el equilibrio adecuado de métricas que alimenten el diseño de la política y permitan su monitoreo y evaluación. No en todas las áreas de política la tarea de identificar y diseñar indicadores requiere el mismo esfuerzo. Por ejemplo, es posible que en lo que atañe a la transparencia en materia de educación y salud exista mayor información que en temas relativos al cambio climático, simplemente porque esta última agenda es más reciente. Esperaríamos que los compromisos adquiridos por muchos países en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) facilite la tarea, al aumentar el flujo de información disponible para los diversos actores.

Así, el análisis de iniciativas existentes permite tomar en cuenta algunos elementos que, en materia de medición, podrían ser considerados por los usuarios y proveedores de información. Primero, es importante empezar por establecer claramente cuál es la falla que se intenta solucionar en el sistema, cuáles son las necesidades del grupo de usuarios que se busca atender con la política, cuáles son los diferentes actores que intervienen en los procesos y cuáles los incentivos que tienen para divulgar o no la información. Segundo, una vez que se identifican estos elementos, es necesario establecer –teniendo en cuenta el ciclo de acción de la política pública– qué se quiere lograr con la medición y cómo se va a usar la información resultante para producir el cambio de comportamiento que se busca con la transparencia focalizada. Finalmente, vale la pena preguntarse si la medición en cuestión tiene un valor agregado o si existe ya la información necesaria para alcanzar los objetivos deseados. Este alto en el camino es relevante para el proceso, puesto que –como se ha discutido a lo largo de esta publicación– más información no implica mayor transparencia.

Construir sobre cimientos sólidos: efectiva implementación de las leyes de acceso a la información, modernización de los archivos públicos y fomento de capacidades en los niveles subnacionales de gobierno

Pese a que esta publicación se ha concentrado en las políticas de acceso a la información de segunda generación o de transparencia focalizada, consideramos importante recordar que el debate sobre la implementación de iniciativas de acceso a la información de primera generación, entendidas como aquellas que buscan la sanción y el cumplimiento de las leyes de transparencia y acceso a la información, no está cerrado, particularmente en nuestra región. Los gobiernos y la sociedad civil de los países de América Latina y el Caribe (ALC) han demostrado un creciente interés en fomentar el derecho de acceso a la información, incorporándolo en los ordenamientos legales y, en algunos casos, creando organismos encargados de la supervisión y de que se haga efectivo el cumplimiento de las obligaciones correspondientes. En la última década, más de 10 países de la región han sancionado leyes de acceso a la información, en el entendimiento de que estas leyes constituyen piezas clave para que los usuarios de información cuenten con un amparo ante las jurisdicciones que existen para defender este derecho.

Sin embargo, la *efectiva implementación de estas leyes* sigue siendo uno de los mayores retos de la región (Baena y Vieyra, 2011). Existen aspectos clave sobre los cuales los países en cuestión tienen mucho trabajo por delante, por ejemplo: la definición y aplicación de conceptos como el de transparencia activa; el funcionamiento óptimo de los organismos que supervisan el cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información; la aplicación de sanciones en caso de infracción a estas normas; el dictado de instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos

de la administración del Estado (y el requerir que estos ajusten sus procedimientos y sistemas de atención al público a dicha legislación), y la resolución de los reclamos por denegación de acceso a la información.

Además, existen algunas condiciones necesarias para la promoción de la transparencia en la función pública que impactan directamente en la implementación efectiva de las leyes de acceso a la información. Si bien en este espacio no pretendemos dar una mirada que abarque la totalidad de estas condiciones, nos permitimos llamar la atención sobre dos condiciones que consideramos centrales en el marco de la modernización de la gestión pública: la eficiencia de los sistemas de archivos y las capacidades institucionales en los niveles subnacionales de gobierno.

En cuanto a los *sistemas de archivos*, cada día más países de la región reconocen que la apuesta por la transparencia es solamente simbólica si no está acompañada por procesos que apunten a mejorar la calidad de la gestión de los archivos de los organismos de la administración pública. En este sentido, un desafío para los países de la región es garantizar el ciclo de vida de los documentos que llegan y salen de la administración pública.⁴ Muchos de los países de ALC se encuentran en una transición de los archivos físicos a los electrónicos, aprovechando las oportunidades que proveen las nuevas TIC, potenciadas por la creciente facilidad de extender la cobertura y el acceso a Internet. Esto se ve reflejado en los compromisos para fomentar datos abiertos y gobiernos electrónicos, tal como se recoge en el capítulo 2 de esta publicación.

En lo que respecta a los *niveles subnacionales de gobierno*, los desafíos de transparencia son aún más amplios y la discusión es más incipiente, ya que los procesos de descentralización en muchos países de la región han trasladado a los niveles subnacionales de gobierno responsabilidades con recursos limitados. Esto sin contar que existen además legislaciones con roles y funciones duplicados, con lo cual el reto de la rendición de cuentas se torna más complejo. En ese sentido, Taryn y Rehm (2008) enfatizan que la calidad de los datos fiscales y el acceso del público a esos datos son factores cruciales para promover la transparencia y la rendición de cuentas a nivel subnacional.

Sin embargo, es también en este nivel donde existen mayores oportunidades, debido a la cercanía que hay entre el ciudadano y el ámbito público, y tanto la sociedad civil como los gobiernos de ALC han iniciado esfuerzos para transparentar la gestión presupuestaria subnacional y mejorar su control. El interés por fortalecer la transparencia en los niveles subnacionales de gobierno ha sido recogido tanto por las OSC como por los gobiernos.⁵ En el caso de la sociedad civil, se pueden mencionar la Iniciativa de Integridad Subnacional de la organización Global Integrity⁶ a partir de la cual se están apoyando países de la región como Argentina, Ecuador, Guatemala, México y Perú, y la Iniciativa para la Transparencia presupuestaria a nivel subnacional,⁷ que lleva adelante la International Budget Partnership, y a partir de la cual se realizaron estudios piloto en países de la región como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú.

En el caso de los gobiernos, esta preocupación ha sido recogida por países como Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia, entre otros. En Brasil, por ejemplo, la CGU, que es el órgano encargado de la supervisión y del cumplimiento de las disposiciones de la recientemente aprobada ley de acceso a la información pública, ha observado que el fortalecimiento de las capacidades en los niveles subnacionales es uno de los mayores desafíos en la implementación de la ley.

⁴ A modo de ejemplo es útil atraer la atención sobre los esfuerzos que está llevando adelante el Consejo para la Transparencia de Chile para diagnosticar y caracterizar el estado y la gestión de los archivos públicos en más de 700 organismos públicos que están obligados por la Ley de Transparencia. Para mayor información, véase <http://www.consejotransparencia.cl/se-inicia-diagnostico-a-archivos-publicos/consejo/2012-02-08/113239.html>.

⁵ El Comité de Expertos del Mesicic ha realizado recomendaciones a los gobiernos para que implementen los compromisos internacionales a nivel subnacional (por ejemplo, Argentina, Brasil, El Salvador, Guatemala, México y Venezuela).

⁶ Para más información consúltese <http://www.globalintegrity.org/local>.

⁷ Véase http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper_final.pdf.

Coordinación de iniciativas y estándares de transparencia a nivel regional: desafíos y oportunidades en el marco de la AGA

De creación reciente, la AGA plantea el desafío de pensar cómo se complementarán y coordinarán las acciones que se definen en los Planes de Acción de Gobierno Abierto, así como la información que los países miembros reportan a esta Alianza, frente a otras iniciativas regionales y globales de evaluación entre pares o los esfuerzos de cooperación que se gestan en convenios y convenciones suscritos por los países. Estas iniciativas o esfuerzos diagnostican, dan recomendaciones o evalúan a los países sobre cómo implementar mejor los compromisos internacionales, estándares y buenas prácticas, en áreas que están vinculadas a la AGA. Para mostrar a qué nos referimos, a continuación, para cada uno de los cinco desafíos de la AGA, listaremos ejemplos de los otros mecanismos existentes de cooperación o de evaluación entre pares:

1. **Mejoramiento de los servicios públicos.** A solicitud de los países, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realiza diagnósticos de gobernabilidad y diagnósticos sectoriales, entre los que se encuentran el gobierno electrónico y la innovación para una mejora en los servicios públicos. La metodología de estos diagnósticos incluye un proceso de revisión entre pares.
2. **Incremento de la integridad pública.** Entre los mecanismos de seguimiento de las convenciones cabe citar:
 - La Convención Interamericana contra la Corrupción (del Mesicic).
 - La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
 - La Convención contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros (de la OCDE).
 - La Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción.
 - El Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (GAFI).
 - El Grupo de Estados contra la Corrupción (Greco), para dar seguimiento a la Convención del Consejo de Europa contra la Corrupción.
 - La Iniciativa Anticorrupción del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico para la región Asia/Pacífico.
3. **Gestión más efectiva y eficiente de los recursos públicos.** Cabe mencionar al Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financiera (PEFA, por sus siglas en inglés), que diagnostica la condición del gasto público, y los sistemas de compras públicas y de control financiero. A nivel subnacional, es destacable la metodología de Evaluación Rápida y Plan de Acción para la Mejora de la Gestión Pública Subnacional (RAAP, por sus siglas en inglés) que aplica la Unidad de Gestión del Sector Público del Banco Mundial.
4. **Creación de comunidades más seguras.** En esta categoría, se agrupan temas de seguridad pública, desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil. Pueden mencionarse la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto, que implicó la adopción de compromisos concretos por parte de los gobiernos para reducir las emisiones de gases a fin de aplacar el calentamiento global. En el área de seguridad pública, sobresale el mecanismo de revisión de la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado y sus tres protocolos. En ALC es destacable el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), que funciona en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (OEA-CICAD).

- 5. Incremento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas del sector privado.** Para incrementar la rendición de cuentas del sector privado, existen iniciativas en las que se involucran especialmente los gobiernos y también la sociedad civil, como la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (COST, por sus siglas en inglés). Vale mencionar también el proceso por el cual las empresas se comprometen voluntariamente a implementar los 10 principios del Pacto Global de las Naciones Unidas en las áreas de derechos humanos, legislación laboral, protección ambiental y anticorrupción.

Para cada uno de estos retos, los gobiernos –y en menor medida el sector privado y las organizaciones sociales–, movilizan esfuerzos destinados a buscar y reportar información sobre los marcos legales e institucionales, y estadísticas que reflejen los resultados obtenidos. Responden cuestionarios, reciben visitas de delegaciones de otros gobiernos u organizaciones, o de la sociedad civil, a fin de ser asistidos en la evaluación o en los diagnósticos, y luego se trasladan a otros países en representación del propio. Como resultado de estos procesos de revisión, se redactan informes de país que luego son utilizados para diseñar planes de acción que sirvan como guía en la implementación de las recomendaciones recibidas, abriendo una oportunidad de encuentro entre el AGA y dichos planes, de modo que estos últimos recojan, sino todo, al menos algunas acciones derivadas de las recomendaciones. La calidad de las mismas dependerá de distintas variables: la calidad de las personas que realizan la evaluación o los diagnósticos, el grado de receptividad del funcionario que representa al país analizado,⁸ el volumen de trabajo en función del número de países intervinientes o de la cantidad de información que deben analizar.

Ante este panorama, en lo que a reportes se refiere, es necesario que cada país se organice para coordinar lo que se informa en uno y en otro mecanismo, a fin de no duplicar esfuerzos de recursos humanos y presupuestarios, y no contradecirse. Para ello, es preciso que existan oficinas de planificación de las políticas públicas en cada país, cercanas a los centros de poder, a fin de que se tomen decisiones políticas que promuevan las coordinaciones necesarias entre los distintos organismos técnicos, y asistan en el diseño de los planes de acción en forma coherente, con la priorización adecuada y la apropiada secuencia a corto, mediano y largo plazo.

Por otra parte, consideramos que la sociedad civil tiene que aprovechar la gobernabilidad compartida de la AGA para colocar en un espacio políticamente más visible temas que son analizados en los mecanismos de cooperación, y nuclear distintas organizaciones no gubernamentales entre sí a fin de maximizar su incidencia; por ejemplo, ligar a aquellas entidades que se dedican a promover la integridad y la institucionalidad con las que promueven la protección del medio ambiente, o se dedican al desarrollo de políticas de seguridad. Para todo ello, la AGA deberá pasar en los próximos dos o tres años por su prueba más dura: la de su propia consolidación.

En los párrafos precedentes creemos haber planteado algunas de las tendencias y desafíos clave que tienen por delante los países de ALC en lo que respecta al diseño y a la implementación de políticas de transparencia focalizada y de gobierno abierto. La capacidad de los gobiernos de la región para traducir estos modelos en políticas públicas concretas será determinante en la construcción de sistemas de gestión pública modernos, más eficientes e íntegros, y con un enfoque pro ciudadano. Por su parte, el sector privado y la sociedad civil deben aprovechar la creciente disponibilidad de información para empoderarse como agentes de cambio, instalando la importancia de la transparencia en la agenda pública, sobre todo en aquellos países donde existen sectores en los que aún reina la opacidad, y concientizando a los ciudadanos acerca de las maneras en que el uso de la información pública incide como un factor clave en la toma de decisiones cotidianas, en particular en lo que se refiere a la utilización de los servicios públicos.

⁸ En ocasiones, los funcionarios no conciben estos mecanismos de cooperación como tales, por lo que actúan como abogados defensores de sus países; por el contrario, hay representantes de países que buscan contar con recomendaciones de calidad, para luego ellos avanzar en la agenda de reforma de la política pública en cuestión.