



Propuesta

Política Pública de Estado Abierto

Surgimiento del concepto de Gobierno Abierto

El modelo de Gobierno Abierto parte de tres pilares principales: 1) la transparencia y acceso a la información para la rendición de cuentas, 2) la participación ciudadana y 3) la co-creación, los cuales responden a una nueva forma de comprender la gobernanza. Los fundamentos de la Alianza para el Gobierno Abierto provienen del “Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto”, el cual identificó los pilares a partir de los cuales impulsar la transformación del Estado a nivel mundial. La gestión de Barack Obama en 2009 puso en ejecución la Alianza por el Gobierno Abierto, y se establecieron los siguientes principios:

- Propiciar la democracia deliberativa en los niveles de la administración y la toma de decisiones.
- Visibilizar todos los procesos con la capacidad de renovación y mejoramiento constantes, a partir de la interacción y retroalimentación con la ciudadanía.
- Pasar de una lógica clientelista a una lógica de colaboración y co-creación con los ciudadanos.
- Abandonar los diseños piramidales de las instituciones para adoptar nuevas estructuras horizontales y en red.
- Introducir lógicas de trabajo por resultados con lógicas de transparencia y apertura de datos.
- Introducir lógicas de consumo de datos e interacción ciudadana.

Este modelo parte de la necesidad por promover un involucramiento ciudadano efectivo en asuntos públicos, que se diferencia de la participación ciudadana tradicional y de las consultas ciudadanas, porque busca promover la interacción, la conversación y el diálogo de doble vía entre actores públicos y ciudadanos, en donde se comparte el poder, la información y el respeto mutuo para la toma de decisiones públicas (Sheedy, 2008). El gobierno abierto que promueve estrategias efectivas para el involucramiento ciudadano supera los procesos basados en supuestos de digitalización de procesos, trámites y servicios al ciudadano.



Colombia y los retos para un Estado Abierto

En Colombia, la poca y baja calidad de la participación ciudadana y los problemas relacionados con la transparencia de las entidades públicas son dos barreras que obstaculizan el fortalecimiento de la democracia. De acuerdo con la Encuesta de Cultura Política del DANE (2017), 3 de cada 10 (30%) personas conocen por lo menos un espacio de participación ciudadana, 6 de cada 10 (60%) están muy insatisfechos con la forma como funciona la democracia y el 60% considera que es muy difícil organizarse con otros ciudadanos y trabajar por una causa común. A nivel institucional, cifras del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas muestran que el riesgo promedio de las instituciones nacionales aumentó del 14,5% en 2014 al 18,7% en 2016. A nivel municipal, esta misma medida sube de 22% en 2014 al 28% en 2016. En promedio, la mayoría de las entidades públicas nacionales y locales se encuentran entre un riesgo medio y alto de corrupción de acuerdo con el índice (ITEP, 2017).

Para el caso colombiano, el impulso político internacional de gobierno abierto ha generado una necesidad urgente por la transformación del Estado, lo cual ha empezado a suceder de forma gradual a través de los planes de acción de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA Colombia), que ya se encuentran en su tercera versión. El III Plan de Acción 2017-2019 (<http://agacolombia.org/blog/el-documento-del-iii-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto->), incorpora 5 dinámicas transformadoras en todo el Estado colombiano a nivel nacional y local incluyendo la rama ejecutiva, legislativa, judicial, órganos de control, entidades autónomas y gobiernos subnacionales: 1) Participación ciudadana en el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz; 2) Transparencia y participación ciudadana en el sector justicia; 3) Acceso a la información pública y uso de datos abiertos; 4) Lucha contra la corrupción en el Estado; 5) Participación ciudadana incidente en políticas públicas.

No obstante, la revisión del III Plan de Acción del gobierno colombiano muestra que en general las propuestas se quedan cortas para promover un cambio institucional y cultural en la forma como interactúa el Estado y la ciudadanía en Colombia, limitando el potencial de generar un involucramiento ciudadano efectivo en asuntos públicos y reales procesos de transparencia. Las iniciativas que buscan fomentar lógicas de co-creación y colaboración multisectorial son muy limitadas y no hacen parte de un marco que busque la sostenibilidad de estas estrategias en el largo plazo con resultados efectivos.

Adicionalmente marcos normativos vigentes como la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (2015) y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2014), son avances significativos que aportan al modelo de Estado Abierto en Colombia, pero deben fortalecerse a través de una política que articule sus componentes y genere estrategias para que el marco normativo se convierta en realidad en todos los niveles del Estado. Un punto de partida para generar los cambios necesarios y la articulación normativa es que la Política logre impulsar cambios en las condiciones institucionales que favorezcan la innovación pública, convirtiendo al Estado en un actor habilitante para la implementación de un gobierno abierto (OCDE, 2016). Colombia, a través del DNP, cuenta con un programa de innovación pública que debe potenciarse para lograr los objetivos de Estado abierto en el país.



Propuesta: Diseño y puesta en marcha de la Política Pública de Estado Abierto



Teniendo en cuenta lo anterior, Colombia debe avanzar hacia el diseño e implementación de una política pública de Estado Abierto con partida presupuestal independiente que incluya las siguientes recomendaciones para continuar y perfeccionar los procesos contemplados en el III Plan de Acción de AGA basados en criterios de éxito e innovación en la implementación de los principios de gobierno abierto a nivel mundial.

Eje Transparencia y rendición de cuentas: Se debe fortalecer el acceso a información por defecto (toda la información no-sensible debe estar abierta) a través de mecanismos apropiados bajo los supuestos del gobierno abierto. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública genera lineamientos para que las entidades del Estado, a nivel nacional y subnacional, abran la información pública. A pesar de ser una obligación para las entidades del Estado, es necesario que en la política de Estado Abierto se generen estrategias para apoyar estos procesos, así como lineamientos más claros y específicos para que la Ley pueda cumplirse bajo una interpretación de información abierta por defecto.

Principales actividades por implementar:

1. Definir mecanismos apropiados para abrir la información pública por defecto en todos los niveles del Estado, de acuerdo con los siguientes principios:
 - Las entidades no solo deben tener su información abierta por defecto, sino que además deben cumplir con el principio de acceso ágil e inmediato a la información. Así, cualquier desarrollo o aplicación desarrollada con recursos públicos debería ofrecer acceso a un API de consulta de las bases de datos y de descarga en bloque de las bases de datos (incluyendo microdatos) correctamente anonimizadas.
 - Las plataformas de datos abiertos de las entidades nacionales, departamentales y municipales deben ser interoperables y regirse por los principios de código abierto y formatos abiertos para la fácil reutilización de la información.



- Las entidades deben garantizar la calidad de la información que se publica, no únicamente la disponibilidad de la misma. Esto es de particular interés público en el acceso a los datos abiertos a través de plataformas de agregación de datos de otras múltiples entidades, ejemplo: SECOP.
 - Se debe garantizar el apropiado tratamiento de información sensible de los ciudadanos que se publican en las plataformas de datos abiertos y proveer un mecanismo de soporte a la ciudadanía para el reporte de incidencias de seguridad en las páginas y servicios del Estado.
 - Se debe garantizar la memoria institucional mediante la publicación histórica de información en un archivo web público de los contenidos de las páginas del Estado. Estas páginas o bases de datos suelen actualizarse con nuevas Administraciones y no existe un mecanismo claro de consulta sobre el estado de la información en Administraciones anteriores.
2. Como parte de la estrategia del DANE para fortalecer las capacidades en el uso de datos, crear un programa nacional específico con fondos propios para el fortalecimiento de capacidades en el uso de datos abiertos dirigido a colegios, universidades, medios de comunicación y ciudadanía en general. La cultura del uso de información debe guiar la toma de decisiones de todos los involucrados en un Estado abierto.
- El programa debe introducir lógicas de consumo de datos e incentivos para que la ciudadanía interactúe con la información. Los datos abiertos cumplen su propósito si son útiles y son consumidos por la ciudadanía para fines específicos.
3. Crear capacidades institucionales de Estado abierto en todos los niveles (Nivel nacional y subnacional), a través de direcciones/dependencias que tengan como objetivo fomentar la innovación pública para lograr los objetivos de la Política de forma descentralizada en cada institución y territorio.

Eje Colaboración: Las estrategias de Estado Abierto en el ámbito nacional y local deben ser resultado de procesos de construcción colectiva entre actores públicos y privados.

Principales actividades por implementar:

1. Fortalecer la Alianza de Gobierno Abierto Colombia mediante la creación de un fondo con recursos públicos y de cooperación internacional para:
 - Fortalecer las actividades del Comité de Gobierno Abierto.
 - Crear mecanismos que articulen, fortalezcan y promuevan las diferentes estrategias de datos abiertos del gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Los mecanismos deben generar articulaciones efectivas como ecosistema para aportar al modelo de Estado Abierto que se propone.
 - Desarrollar una plataforma de consulta ciudadana y rendición de cuentas sobre la implementación y el estado de apertura y estrategias de las diferentes entidades del gobierno, permitiendo rankings por ciudades, departamentos y /o entidades.



2. Crear un laboratorio de Estado Abierto para la mejora de la gestión pública a través de la co-creación de estrategias y mecanismos de innovación pública que promuevan el gobierno abierto efectivo en todos los niveles del Estado (nacional y subnacional).
 - Fomentar herramientas de innovación pública enfocadas en la construcción de herramientas innovadoras que permitan involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, en la mejora de los servicios públicos y la captura de datos desde las comunidades.
3. Crear una herramienta de acceso público al ciudadano donde se especifique la información capturada por cada uno de los servicios, desarrollos o páginas del Estado, incluyendo la información que es compartida con terceros, con particular énfasis en la información compartida con privados.

Eje de Participación: Los planes y políticas públicas deben ser resultado de procesos de participación ciudadana que a nivel nacional y local estén pensados para situar a los ciudadanos en un papel más activo.

La actual Ley Estatutaria de Participación Ciudadana del 2015 reconoce nuevas dinámicas de participación ciudadana, incluyendo mecanismos para la participación directa de los ciudadanos a través de causas y herramientas digitales. No obstante, la Ley no genera lineamientos claros para que las instituciones públicas del Estado se adapten a las nuevas dinámicas del involucramiento ciudadano de un estado abierto, que debe reconocer e implementar acciones para permitir una interacción de doble vía entre ciudadanos y las instituciones del Estado a nivel nacional y subnacional.

Principales actividades por implementar:

1. Actualizar la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana que contemple procesos de construcción de política pública y presupuestos de entidades nacionales, municipales y departamentales a través de herramientas tecnológicas. Los siguientes puntos debe tenerse en cuenta:
 - Integrar nuevos mecanismos de incidencia propuestos desde los ciudadanos (causas ciudadanas) y que se acompañen de estrategias efectivas para que sean reconocidos por los tomadores de decisión. Las causas deben conservar la integridad de las instituciones públicas, y los principios de la democracia y los derechos humanos.
 - Promover consultas públicas aprovechando las nuevas tecnologías abriendo espacios de incidencia a la ciudadanía que actualmente se encuentran cerrados a la participación. Por ejemplo, en discusiones presupuestales y en decisiones políticas de los gobernantes.
 - Incluir de una regulación a estrategias de financiación digital para fortalecer procesos de participación ciudadana, por ejemplo, esquemas de *crowdfunding* (recopilación de fondos) que permitan la financiación individual a causas ciudadanas y a candidaturas para instituciones de democracia representativa.
 - Establecer lineamientos claros dirigidos a las instituciones del Estado para que los procesos participativos y de consulta ciudadana cuenten con cronogramas públicos en los siguientes



puntos: respuesta institucional a aportes ciudadanos y/o solución de problemáticas; plazos estandarizados en las consultas ciudadanas y de participación en temas públicos específicos (Política pública, presupuestos etc).

2. Desarrollar plataforma tecnológica que permita integrar los tres componentes de la Política Pública de Estado Abierto:

- Datos abiertos (data.gov.co) – información para la transparencia y la toma de decisiones.
- Presupuestos participativos – Construcción del presupuesto nacional con los aportes y la validación de los ciudadanos (Excluyendo elementos esenciales para la seguridad nacional, los servicios públicos y estratégicos).
- Construcción participativa de política pública en dos sentidos: Propuestas de los ciudadanos y validación de propuestas por parte del gobierno o representantes elegidos (Congreso).

Este documento fue elaborado por la Fundación Corona, Datasketch, Seamos y la corporación Somos Más, integrantes del Comité de Seguimiento de la Alianza de Gobierno Abierto (AGA) Colombia, como recomendaciones y sugerencias para ser incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo.



Referencias

1. Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores) (2017), Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
2. Francesc Badia Dalmases (coordinador), Antoni Gutiérrez-Rubí (coordinador) (2017). El Ecosistema de la Democracia Abierta. Bebookness.
3. Ramírez Alujas, Álvaro Vicente (2014). Vientos de cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe / Álvaro Ramírez Alujas, Nicolás Dassen. p. cm. — (IDB Technical Note ; 629).
4. Ramírez-Alujas, Álvaro Vicente (2016). Vientos de cambio II: avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe / Álvaro V. Ramírez-Alujas y Nicolás Dassen. p. cm. — (Nota técnica del BID; 998).
5. Alejandra Naser, Álvaro Ramírez Alujas (2014). Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Serie de manuales No 81 de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
6. Sheedy, A. (2008). Handbook on Citizen Engagement: Beyond Consultation. Canadian Policy Research Networks.
7. OCDE (2016). Open Government: The global context and the way forward. Versión en línea: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264268104-en#
8. OCDE (2017). Fostering Innovation in the Public Sector. Versión en línea: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/fostering-innovation-in-the-public-sector_9789264270879-en#.W0-hldJKgdU