

EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL ES UNO DE LOS OBJETIVOS CLAVE DE LA AGENDA 2030 DE LA ONU PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, APROBADA A FINES DE 2015. PARA ELLO, LOS PAÍSES DEBERÁN IMPULSAR ESTRATEGIAS A FIN DE PROMOVER MAYORES ACUERDOS ENTRE GOBERNANTES Y GOBERNADOS. EL CÍRCULO VIRTUOSO ENTRE LOS PROCESOS DE INNOVACIÓN, INTEGRACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN ES CENTRAL EN ESTA TAREA.

ESTADO ABIERTO PARA MAXIMIZAR EL CONTROL



por **MARTA OYHANARTE**. *Miembro del Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas*



Transformando nuestro mundo

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible 2015, que tuvo lugar del 25 al 27 de septiembre en la sede de la ONU en Nueva York, los Estados miembros aprobaron la nueva Agenda Global conformada por 17 objetivos y 169 metas que deberán ser cumplidos de aquí al 2030. Los objetivos y metas son de carácter integrado e indivisible y abarcan las esferas económica, social, ambiental e institucional. En la etapa final de un proceso de negociación que llevó más de dos años y contó con una participación sin precedentes de la sociedad civil, los gobiernos se unieron detrás de una propuesta ambiciosa acordando, por consenso, el documento “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

La nueva agenda se afirma en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) elaborados en el año 2000. Estos se centraban en la reducción del hambre y la pobreza, la disminución de la mortalidad infantil, la mejora de la salud materna, la enseñanza primaria universal, el combate del VIH-sida y otras enfermedades, la promoción de la igualdad de género, la sostenibilidad del medio ambiente y la presentación de una alianza mundial para el desarrollo en el 2015. Se han hecho enormes progresos en los ODM, lo que muestra el valor de una agenda unificadora apoyada por metas y objetivos. A pesar de este éxito, resta mucho por hacer.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) buscan completar aquello que los ODM no lograron y van mucho más lejos para abordar las causas de fondo de la pobreza y la desigualdad, así como la necesidad universal de un desarrollo que beneficie a

todas las personas. Los Estados se comprometieron a movilizar los medios indispensables a través de alianzas centradas especialmente en las prioridades de los más pobres y vulnerables. La Agenda implica un compromiso común y universal. No obstante, puesto que cada país enfrenta retos específicos, se establece que los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, sus recursos y su actividad económica, y cada uno fijará sus propias metas nacionales, apegándose a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se reconoció el imperativo de un nuevo “Contrato Global” para asegurar la adopción de las políticas necesarias que, además, deberán inspirarse en valores tales como solidaridad, confianza, equidad, diálogo, liderazgo ético, transparencia, fraternidad, austeridad y respeto mutuo para facilitar un compromiso intenso entre los gobiernos, el sector privado y el sector social.

En la resolución, los Estados señalaron: “Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales”. Por su parte, la Administradora del PNUD, Helen Clark, mencionó que “este acuerdo marca un hito importante al poner nuestro mundo en un curso integrador y sostenible. Si todos trabajamos juntos, tenemos la oportunidad de cumplir las aspiraciones de los ciudadanos de paz, prosperidad y bienestar, y de preservar nuestro planeta”.

¿Qué Estado para la Agenda 2030?

Uno de los principales desafíos de la Agenda es el Objetivo 16, cuyos pilares son: paz, justicia e instituciones sólidas. Para lograrlo, se refuerza la necesidad de elaborar indicadores que ofrezcan datos de calidad, accesibles, oportunos y confiables para los que la colaboración de instituciones internacionales, la academia y organizaciones filantrópicas adquiere gran relevancia, a fin de aportar elementos para las decisiones políticas, así como también para medir los progresos que se vayan obteniendo. Asimismo, deberán pensarse nuevas estrategias y aumentar las capacidades para promover mayores acuerdos entre gobernantes y gobernados. Un camino crucial que deben transitar los países en pos de ese ideal es el Gobierno Abierto. La XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado aprobó, en julio de 2016 en Bogotá, Colombia, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Y lo define así: *“...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 democra-*

cia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo”.

Cuando hablamos de Gobierno Abierto estamos hablando de algo más que del uso intensivo de las nuevas tecnologías, estamos hablando de un cambio de carácter sistémico, de la transformación de administraciones y gobiernos, de la creación de competencias para generar un diálogo colaborativo entre funcionarios y ciudadanos. Estamos hablando de valores. Estamos hablando de un nuevo paradigma en la gestión pública. Una administración “abierta” incrementa la competitividad, impulsa energía colectiva y genera ambiente de innovación. Con sus principios de transparencia, participación y colaboración, ofrece el potencial para revitalizar la democracia en el mundo y la forma en que el gobierno y los ciudadanos interactúan día a día dentro de ella. Si bien el Gobierno Abierto no es una receta mágica para todos los problemas, es un componente esencial de la reforma del Estado (y del sistema político) para el siglo XXI. El Gobierno Abierto se está expandiendo, muchas administraciones están adoptando esta modalidad y están transitando hacia la visión de una nueva cultura en la gestión de los asuntos públicos; en otros casos se sancionan leyes o se publicitan las bondades del nuevo sistema, pero estas iniciativas se quedan en los comienzos o fracasan porque tienen escasa o nula capacidad de implementación.

El reto actual implica reconocer la complejidad de nuestro mundo, sus incertidumbres y su caos. Implica reflexionar acerca del Estado y sus instituciones desde una perspectiva sistémica, que supere la mirada restrictiva de lo político administrativo, lo trascienda y se centre en el ser humano y sus necesidades más básicas.

Dos ejemplos exitosos de Gobierno Abierto: Uruguay Concurza e Irekia (Gobierno Vasco)

Uruguay Concurza ([www.uruguayconcursa.gub.uy](http://www.uruguayconcurza.gub.uy)) es una iniciativa de la Presidencia de la Nación de la República Oriental del Uruguay. Su visión es *“ser un equipo competente y un vínculo confiable entre el ciudadano y el Estado, garante de la igualdad de oportunidades para acceder a la Administración Central”*. Se trata de una unidad perteneciente a la Oficina Nacional del Servicio Civil, cuya finalidad es crear y administrar el sistema de reclutamiento y selección de personas para los organismos integrantes de la administración central. Cuenta para ello con un sistema informatizado que permite procesar y automatizar diversas tareas inherentes al proceso de reclutamiento. Este sistema tiene dos partes diferenciadas: una que contiene todas las tareas correspondientes al trabajo interno y otra, orientada al público, que permite publicar los llamados, recibir las postulaciones e informar resultados para cada etapa que se cumple. Esta iniciativa recibió en 2014 el premio al Servicio Público de Naciones Unidas.

Irekia (www.irekia.euskadi.eus) es una herramienta presentada el 25 de enero de 2010, coordinada por la Dirección de Gobierno Abierto, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia del país vasco. Sin embargo, como se indica en el portal, “Irekia es el reflejo del trabajo de todas aquellas personas que tienen responsabilidades públicas en el Gobierno Vasco y en sus entidades dependientes”. Agrega que se trata de “un canal de comunicación directa entre la ciudadanía y la administración a través de Internet con un lenguaje no administrativo y que se basa en los tres ejes principales del Open Government: 1) Transparencia: desde el Ejecutivo se pone a disposición de la ciudadanía información y datos en tiempo real sobre su actividad, actuaciones, decisiones, planes e intenciones; 2) Participación: las actuaciones, leyes, decretos o medidas que toma el gobierno se debaten, valoran y completan con las opiniones de la ciudadanía. Pero también las personas interesadas plantean sus propias propuestas, ideas o consultas para ser discutidas y analizadas; 3) Colaboración: el Gobierno Vasco colabora con la ciudadanía, las empresas y el resto de las administraciones vascas, aportando herramientas innovadoras y nuevos métodos de trabajo colaborativos. Les escucha y trabajan juntos para construir una sociedad más conectada”.

Desde sus inicios, Irekia ha mostrado rigor en las etapas del proceso participativo: definir, diseñar, hacer, evaluar. Es una iniciativa afianzada que está logrando importantes modificaciones en los procesos, en la organización y en la forma de relación entre gobierno y ciudadanía. A la aplicación de las nuevas tecnologías se suman los siempre necesarios encuentros presenciales y marcos legales que dotan de mayor consistencia al modelo y lo introducen en un verdadero cambio cultural, por ejemplo: Ley de Transparencia y Buen Gobierno (2012), el Plan de Innovación Pública (2012) y otras iniciativas en marcha. El sitio es de fácil navegabilidad. Varios países han mostrado su interés por esta forma de gestión y es de desear que muchos lo pongan en marcha. La iniciativa ha recibido, entre otros, el premio al Servicio Público de Naciones Unidas en el año 2015.





El desafío de ir más allá: Estado Abierto

El reto actual implica reconocer la complejidad de nuestro mundo, sus incertidumbres y su caos. Implica reflexionar acerca del Estado y sus instituciones desde una perspectiva sistémica, que supere la mirada restrictiva de lo político administrativo, lo trascienda y se centre en el ser humano y sus necesidades más básicas. Implica alentar procesos que marquen una diferencia en el modo de gestionar lo público. En estos ejemplos de aplicaciones exitosas de Gobierno Abierto se aprecia el círculo virtuoso de **innovación, integración, implementación y evaluación**, como eslabones imprescindibles de un Gobierno Abierto como política de Estado transversal que reconfigure la tarea de todos los actores sociales, a través de un cambio que permita a la sociedad transitar hacia un Estado Abierto.

La **innovación** es la puesta en marcha de acciones creativas para mejorar los servicios y los procesos, y para aumentar la eficiencia y la eficacia de las instituciones públicas. Si bien crece la conciencia de la necesidad de innovar en las administraciones públicas, son muchos también los obstáculos que pueden presentarse al momento de concretarla: los procedimientos arraigados, el temor a asumir riesgos, la ausencia de capacidades, la falta de apoyo financiero, los diferentes intereses en juego, entre otros. Pero a su vez, las oportunidades para innovar también son muchas: nuevos liderazgos, crecimiento de la cultura de la evaluación, facilidad para adquirir nuevas capacidades, apoyo político, extensión del uso de nuevas tecnologías, adopción de modelos aplicados por organizaciones no gubernamentales y empresas privadas, así como también la cooperación entre los sectores sociales.

A la **innovación** deben sumarse la **integración** de políticas y la coordinación entre diferentes estructuras gubernamentales. El desarrollo sostenible hace hincapié en un enfoque integral y en la consideración interdependiente y equilibrada de las metas y los objetivos sociales, económicos y ambientales. La integración de políticas impone repensar las prácticas habituales y considerar la cooperación entre diferentes estructuras gubernamentales. Como toda medida que altere la tradición administrativa, la integración no se salva de enfrentar obstáculos: las estructuras excesivamente jerárquicas, la falta de una dirección política común y estratégica, los intereses particulares a nivel sectorial, el mal manejo de recursos y una complicada división del trabajo,

Si bien el Gobierno Abierto no es una receta mágica para todos los problemas, es un componente esencial de la reforma del Estado (y del sistema político) para el siglo XXI.

entre otros. Pero para ella también hay oportunidades: nuevos liderazgos, alianzas público-privadas, compromiso colectivo, cooperación internacional, reconocimiento de nuevos vínculos entre gobiernos regionales, nacionales y locales, entre otras.

Innovación e integración interactúan en una relación de enriquecimiento y aprendizaje en el marco de la gobernanza, entendida esta como la forma en que se han de alinear los hábitos culturales, las instituciones políticas y el sistema económico para que una sociedad tenga la vida buena que desea.

Superado el temor a innovar e integrar, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se hará realidad si se pasa de la mera enunciación de deseos –“hechos verbales”– a la **implementación** de las medidas que esta aspiración requiere. Implementar una política pública es hacer operativa una decisión política, habitualmente contenida en el marco de una norma. La implementación es, necesariamente, un proceso complicado, cuando no conflictivo, que exige una coordinación que supere diferencias y dé lugar a una acción colectiva armónica y efectiva. Una política pública tiene un tiempo de formación y, al ponerla en marcha, hay que saber que las organizaciones

El esfuerzo para cambiar el comportamiento de gran número de personas exige un marco conceptual y habilidades técnicas que puedan ir ajustándose a los diversos contextos, así como también de una mirada temporal de mediano y largo plazo que haga viables los cambios.

o los agentes sociales van a reaccionar de manera distinta, los oficiales públicos a quienes corresponda aplicarla van a tener distintas conductas y los grupos destinatarios de esa política van a dar distintas respuestas. El esfuerzo para cambiar el comportamiento de gran número de personas exige un marco conceptual y habilidades técnicas que puedan ir ajustándose a los diversos contextos, así como también de una mirada temporal de mediano y largo plazo que haga viables los cambios. Una política puede estar muy bien diseñada, pasar por el proceso de aprobación, y aun así ser totalmente ineficaz si no se implementa y se aplica correctamente. La calidad de la implementación dependerá en gran medida del grado en que los encargados de formular políticas cuenten con los incentivos y los recursos para invertir en las capacidades necesarias. Una implementación eficiente debería contar con: 1) buen diseño de la política a llevar a cabo; 2) equipo profesional y con “mística”; 3) metodología rigurosa; 4) continua sistematización de las acciones; 5) buena administración de los recursos; 6) excelentes aliados; 7) redes de cooperación y articulación; 8) desarrollo de la tarea en etapas, y 9) evaluaciones –internas y externas– para poder reiniciar y replicar lo actuado.

En tal sentido, la **evaluación** de políticas públicas –entendida no sólo como un instrumento de comprobación de la acción pública, sino como expresión de un juicio de valor sobre los resultados e impactos (deseados o no) de las políticas– cumple un rol clave, porque: 1) aporta información relevante para la planificación, la asignación presupuestaria, el establecimiento de prioridades y la toma de decisiones; 2) es un instrumento de aprendizaje para los gestores públicos; 3) contribuye a la rendición de cuentas; 4) facilita el control social y la transparencia del Estado; 5) legitima las instituciones públicas ante la ciudadanía. La evaluación debe encararse como un proceso a través del cual esta actividad se convierta en una parte aceptada, continua e integrada a la gestión, como una fase más de las políticas y los programas gubernamentales. Optimiza la gestión disponer de herramientas que faciliten la toma de decisiones, dando a conocer las posibles consecuencias y el impacto social de las políticas. Ello implica el reconocimiento, por parte de la administración pública, de los beneficios de la evaluación, porque a través

de ella se habrá podido detectar: 1) qué hay que sostener porque se está haciendo bien; 2) qué hay que agregar porque falta, y 3) qué hay que dejar de hacer porque no funciona. Estos tres componentes son grandes oportunidades para el aprendizaje.

Innovación, integración, implementación y evaluación permiten ir más allá del Gobierno Abierto: son pilares de un Estado Abierto porque facilitan un sistema de rendición de cuentas que se expande en las tres dimensiones imprescindibles para el control: 1) dimensión horizontal, entendida como las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias gubernamentales; 2) dimensión vertical, que supone el desarrollo y fortalecimiento de mecanismos para que la sociedad pueda exigir cuentas a sus representantes, y 3) dimensión diagonal, que alude a la activa participación de los ciudadanos en actividades de control social de las instituciones públicas, con miras a concretar su participación en la toma de decisiones y en la provisión de bienes y servicios públicos.

Para configurar un sistema de Estado Abierto que consolide una administración al servicio de la ciudadanía, los principios del Gobierno Abierto deben extenderse –a través de un trabajo integral, transversal y complementario– a todos los poderes del Estado, para ir más allá del Poder Ejecutivo, favoreciendo e incorporando al Poder Legislativo (Parlamento Abierto), al Poder Judicial (Justicia Abierta) y a los distintos niveles de gobierno, como son el plano subnacional y el local (Municipio Abierto). Es un proceso no exento de tensiones. Para superarlas, ha llegado la hora de hacer de la administración un sistema experto amigable, orientado a la comunidad y a una inclusión amplia que ofrezca libre acceso a la información pública, como requisito imprescindible para facilitar los controles y desarrollar las competencias cívicas inherentes a la convivencia democrática.

Reflexión final

“Podemos ser la primera generación exitosa en la lucha contra la pobreza, así como podemos ser la última que tenga la oportunidad de salvar el planeta”. “El mundo será un mejor lugar en el 2030 si tenemos éxito en nuestros objetivos”. Agenda 2030.

Declaración: Transformando Nuestro Mundo. ONU. Septiembre 2015.