

CAPÍTULO 5

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL GOBIERNO ABIERTO

AMÉRICA LATINA: LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES ANTE LAS POLÍTICAS DE APERTURA DE LOS GOBIERNOS

KARINA BANFI

“Alianza de Gobierno Abierto: Acceso a la información como derecho + Gobierno abierto como política pública de transparencia + datos abiertos como herramienta”¹



KARINA BANFI

Introducción

La Alianza de Gobierno Abierto -AGA- (en inglés Open Government Partnership) es un esfuerzo mundial que apunta a lograr compromisos concretos de los gobiernos para que exista una mayor transparencia, combatir la corrupción y hacer uso de la tecnología para fortalecer las gestiones gubernamentales y el alcance a la información por parte de la ciudadanía. Busca que los gobiernos se comprometan a mejorar su calidad de gestión, a través de criterios de transparencia y acceso a la información pública.

A su vez, se complementa este espacio involucrando a la sociedad civil como actor clave que colabora en el proceso de construcción de gobiernos abiertos. La sociedad civil es convocada con el fin de promover, a través del diálogo y la participación, la mejora de la calidad informativa sobre la gestión pública.

Los compromisos generados para AGA se alinean en torno a un conjunto de cinco grandes retos que enfrentan

Es argentina y abogada por la Universidad de Buenos Aires, con cursos de posgrado en derechos humanos y *media law* en la University of Oxford, del Reino Unido y la American University, de los Estados Unidos. Desde 2009 es Secretaria Ejecutiva de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.

Desde 2006 ha sido consultora de la OEA en temas de derechos migratorios, y de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH. Integró, en representación de la Alianza Regional y la sociedad civil, el grupo de expertos que elaboró la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública, y su Guía de Implementación para la OEA. Previamente, fue coordinadora de programas regionales de transparencia y gobernabilidad en la Fundación Trust for the Americas, de la OEA, con sede en Washington, DC. Asimismo, trabajó con documentos desclasificados del Departamento de Estado de los Estados Unidos en la organización National Security Archive (NSA), referentes a la última dictadura argentina y la violación de derechos humanos.

.....

¹ <http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/OSC-Enfoques-para-el-Monitoreo-Independiente-de-la-AGA-ALIANZA-REGIONAL-y-TI-ESP-1.pdf>

los gobiernos: (i) mejora de los servicios públicos, (ii) aumento de la integridad pública, (iii) manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia, (iv) construcción de comunidades más seguras y (v) aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas.²

Cada uno de estos retos es importante a los efectos de comprender los contenidos de una política pública diseñada para mejorar la calidad institucional y política de la gestión de un gobierno. Sin embargo, es importante, en primer lugar, entender que toda política pública es un sistema complejo que merece distinguir los sectores que deben estar involucrados.

El proceso de cumplimiento de estos retos sostiene que es necesario sumar al sector privado para la mejora de la calidad de los servicios públicos, con el fin de mejorar la vida de la ciudadanía. También se requiere medir la responsabilidad empresarial en temas claves, como medio ambiente, derechos del consumidor, o participación de la comunidad y lucha contra la corrupción. De esta manera, la sociedad civil, en su rol de colaborador para el cumplimiento de estos retos, deberá revisar y generar instrumentos de medición sobre la existencia y cumplimiento de mecanismos de control normativos de los servicios públicos, muchas veces en manos del sector privado.

La sociedad civil ha desarrollado mecanismos de control y fortalecido su capacidad de incidencia en la promoción de leyes de acceso a la información y rendición de cuentas. Por lo tanto, gran parte de los avances que han sucedido se deben al aporte de este sector. En las Américas, la aprobación de 12 leyes de acceso a la información pública^{3 4 5} y la composición de organismos de control

.....

² <http://www.opengovpartnership.org/ogp-participation>

³ <https://www.dropbox.com/s/p3yv4hrbl9cxwx/LEGISLACIONES%20de%20Acceso%20de%20AMERICA.pdf>

⁴ https://www.dropbox.com/s/g4mz07knhiv7xu9/brasil_ley_12527.pdf

⁵ <https://www.dropbox.com/s/is04a443s17765b/ley%20de%20acceso%20a%20la%20informacion%20publica%20laip.pdf>

y auditoría, fueron procesos en los que la sociedad civil cumplió roles determinantes. A través de los grupos promotores locales, las experiencias comparadas, y el apoyo internacional, se avanzó en muchos países, generando mecanismos que colaboran con la modernización de los Estados.

La AGA debe trabajar para que los gobiernos cumplan con el compromiso del plan de acción nacional, así como también colaborar en la evaluación y la realización de los informes independientes (en el marco del Independent Review Mechanism). Será fundamental que estos programas sean construidos a través de un proceso que involucre a las múltiples partes interesadas y que cuente con una activa participación de la ciudadanía.

Las buenas prácticas funcionarán como replicador para países que todavía no son parte de esta iniciativa y, sin duda, la sociedad civil tendrá un papel clave en lograr tal efecto. La experiencia de la sociedad civil sobre la búsqueda y el acceso a la información, sumado al uso de tecnologías, condicionará a los gobiernos en el desarrollo de políticas públicas de sistemas abiertos. La creación de instrumentos de participación entre gobiernos y sociedad civil son necesarios a la hora de pensar este tipo de sistema, que genere compromisos conjuntos de mejora de la gestión pública.

La Alianza Regional por la Libre Expresión e Información en el AGA

En un inicio, en el AGA los gobiernos tuvieron un comportamiento hermético a la hora de compartir información para la participación de la sociedad civil. En un inicio en el AGA, los gobiernos tuvieron un comportamiento hermético a la hora de compartir información para la participación de la sociedad civil. Por lo tanto, tuvo poca repercusión en las organizaciones de la sociedad civil el cómo proceder con esta iniciativa. En los siguientes meses, y con el apoyo de la Alianza Regional, las organizaciones integrantes obtuvieron paulatinamente mayor información, y comenzaron a trabajar en consultas a sus gobiernos y sobre los procesos en que estarían involucrados. Fue el caso de las organizaciones de Colombia

Transparencia y Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), que junto con la Secretaría Ejecutiva enviaron una carta a su gobierno pidiendo información sobre esta iniciativa.⁶ A su vez, el conjunto de organizaciones eligió un delegado para la vocería y representación en este espacio.

En el marco del AGA otros países continuaron las negociaciones para su admisión, como fue el caso de Chile, Uruguay, El Salvador y Paraguay. Los miembros generaron distintas acciones que les permitieron involucrarse con la temática y conocer el nivel de compromiso local de sus gobiernos.

La Alianza Regional es una red que reúne a 24 organizaciones de 19 países,⁷ cuyo objetivo principal es fortalecer las capacidades y conocimientos de sus organizaciones miembros para realizar intervenciones tendientes a mejorar las condiciones de acceso a la información y libertad de expresión en sus países. Por lo tanto, en el marco de la AGA, la Alianza Regional cumple el rol de proveer información a sus miembros para facilitarles los procesos de inclusión y de participación.

La Alianza Regional decidió trabajar asociada a otras redes internacionales, con el fin de aumentar el impacto de la incidencia a nivel regional y local. Junto con el Departamento de las Américas, de Transparencia Internacional, la Alianza Regional trabajó desde Noviembre 2011⁸ para generar acciones conjuntas. Asimismo, durante Junio de 2012 la Alianza Regional estableció intercambios con la red AFIC, de África,⁹ que reúne a organizaciones que promueve el acceso a la información pública en dicho continente.

.....
⁶ <http://es.scribd.com/doc/70788360>

⁷ <http://alianzaregional.net>

⁸ http://www.alianzaregional.net/new_site/acciones/cabildeo-y-reuniones/participacion-en-la-reunion-de-transparencia-internacional-en-las-americas/

⁹ http://www.alianzaregional.net/new_site/acciones/capitacion-y-asistencia/58-invitation-de-osi-a-la-secretaria-ejecutiva-y-la-organizacion-local-pro-acceso-para-intercambio-de-experiencias-de-la-alianza-regional-con-la-red-afic-de-africa/

Por iniciativa del Instituto del Banco Mundial, y otras organizaciones de cooperación internacional, se fomentó el intercambio de información y se buscó un proceso estratégico conjunto entre organizaciones de la sociedad civil, con miras a la reunión anual en Brasil. Así fue como se constituyó el Taller Latinoamericano de Sociedad Civil, organizado por FUNDAR, México.¹⁰

Reunidos en la ciudad de México, más de 40 organizaciones de la sociedad civil, representando a ocho redes latinoamericanas relacionadas con la transparencia y acceso a la información, se congregaron durante un día, con el objetivo de construir una estrategia conjunta para promover distintas temáticas de interés en los planes de acción, así como también para conocer los diferentes procesos de participación en cada uno de los países.

La Alianza Regional, junto con la Red de Transparencia Internacional, focalizó su estrategia en la necesidad de empoderar el derecho del acceso a la información en el marco de los planes de acción. En la reunión de México, la Alianza Regional estuvo representada por las organizaciones FUSADES, de El Salvador, y Pro Acceso, de Chile. En representación de Transparencia Internacional participaron Acción Ciudadana, de Guatemala, y Transparencia, de Colombia.

Para estas redes el tema de la defensa y promoción del acceso a la información, en el marco de las políticas públicas de un gobierno abierto, se volvió indispensable. A partir de dicha reunión no quedó lugar a dudas de que no podemos considerar una política de gobierno abierto sin tener en miras la producción y demanda ciudadana de información pública. A partir de entonces, construimos una estrategia basada en el derecho de acceso a la

.....
¹⁰ http://www.alianzaregional.net/new_site/acciones/capacitacion-y-asistencia/la-alianza-regional-fue-invitada-a-participar-del-taller-sobre-ogpaga-y-el-rol-de-las-redes-de-las-america-con-miras-a-la-reunion-anual-de-brasil-2012-organizado-por-fundar-mexico/

información, participación ciudadana, políticas de transparencia y lucha contra la corrupción.

Desde junio de 2011, mostramos interés sobre esta iniciativa, generamos acciones conjuntas con otras redes para fortalecer el cabildeo, y diseñamos una estrategia, haciendo foco en la valoración del derecho de acceso a la información en los planes de acción. La actitud proactiva de la Alianza Regional produjo el interés de los organizadores de la Reunión Anual de Brasilia, y se logró tener los espacios claves en el marco de ese encuentro en 2012,¹¹ para manifestar la necesidad de fortalecimiento del acceso a la información pública. ¹²Se buscó aumentar el impacto de incidencia frente a los gobiernos, planteando referentes claves en los temas de acceso a la información y transparencia. La Alianza Regional y Transparencia Internacional, en conjunto con IACC (International Anti Corruption Conference) trabajaron en el objetivo de instalar nuestros temas de interés para fortalecer las políticas de gobierno abierto. Las conclusiones alcanzadas se enuncian a continuación, y son parte de un documento concluyente presentado a la unidad de enlace de AGA:

1. La promoción efectiva y necesaria de la participación de las organizaciones de la sociedad civil y su real empoderamiento.
2. Iniciar un proceso de capacitación sobre la AGA, y promover la mejora de las normas en sus diferentes etapas. Los buenos procesos de elaboración participativa podrían significar mejoras en la calidad de los planes de acción y el aumento de las oportunidades de ejecución y monitoreo adecuados.
3. La sociedad civil requiere soporte financiero para llevar a cabo estos niveles de control. Su independencia no puede ser limitada por las restricciones de financiamiento.

.....
¹¹ <http://www.opengovpartnership.org/Brasilia2012/Agenda>

¹² http://www.alianzaregional.net/new_site/acciones/participacion-de-la-alianza-regional-en-la-reunion-anual-de-gobierno-abierto-en-brasilia/

4. Los enfoques regionales y subregionales de seguimiento a la AGA son importantes para promover los procesos a nivel nacional. Además, las iniciativas de promoción regionales y subregionales son importantes para reconocer la existencia de diferencias entre los países, sub regiones y regiones.
5. Para los países no elegibles, es necesario considerar cómo podría ayudar la promoción del acceso a la información para que alcancen el nivel de elegibilidad. Hay muchos países que no son elegibles por la falta de herramientas que permitan el acceso a la información. La sociedad civil deben continuar abogando por estas leyes.

Acceso a la información pública: una propuesta estratégica para lograr gobiernos transparentes

En los foros en que participó la Alianza Regional hubo la necesidad de destacar la participación de la sociedad civil en esta iniciativa, reconociendo las dificultades y esfuerzos que trae la implementación de los planes de acción. Será importante contar con órganos garantes de acceso a la información, para el seguimiento en los países que tienen esta instancia, así como con la colaboración y de la sociedad civil en la mejora de la calidad y la implementación de los retos.

Creemos que en un gobierno abierto es fundamental para el ejercicio del derecho del acceso a la información, y es importante destacar a los gobiernos que asumen en sus planes de acción el compromiso de promover este derecho como instrumento para la transparencia. Asimismo, se considera fundamental que los gobiernos se apoyen en la sociedad civil con experiencia en el tema, para fortalecer las actividades, cumplir con los criterios del AGA y mejorar los resultados en la rendición de cuentas.¹³

.....
¹³ <https://www.dropbox.com/s/qguyc4z2gexgpy5/Comentarios%20de%20la%20Secretar%C3%ADa%20Ejecutiva%20de%20la%20Alianza%20Regional%20en%20el%20IRM%20%281%29.doc>

La AGA es un nuevo modo de comunicación entre los gobiernos y los ciudadanos. Facilitar la información, utilizando recursos tecnológicos que permitan celeridad en su producción como respuesta a la demanda ciudadana, así como tener disponible toda la información pública producida en plataformas accesibles y de fácil manejo, es otro reto fundamental de este espacio. El uso de tecnología es esencial para la administración del Estado, para la comunicación ciudadana y para el acceso a la información pública.

Sin embargo, somos conscientes que todo esto solo es posible si existe la voluntad política de los gobiernos para asumir una real transparencia en sus gestiones de gobierno. La promoción de la participación ciudadana en las cuestiones de orden público, los sistemas de rendición de cuentas, y el respeto por el ejercicio del acceso a la información, son algunos de los indicios que demuestran una actitud proclive a promover un gobierno abierto.

Lamentablemente, y es importante destacarlo, no es suficiente la difusión proactiva de información de las cuestiones gubernamentales, toda vez que podría ser susceptible de discrecionalidad por parte del gobierno en cuanto a qué información se da y cuál no, posibilidad que solo está facultada por la ley. La idea de promover los datos abiertos (*open data*) con el uso de las tecnologías es clave, y facilita la apertura de las gestiones públicas; pero debemos estar atentos a que no funcione como “maquillaje” para iluminar oscuras acciones de gobierno, que todavía muchos países sostienen. Los datos abiertos constituyen una pequeña porción en la apertura de los gobiernos y la transparencia. La participación y el respeto por el derecho del acceso a la información son, sí, fundamentales para el éxito de este tipo de iniciativas.

Es por ello que desde la Alianza Regional trabajamos en el seguimiento del desarrollo de los planes de acción, teniendo en cuenta el involucramiento de la sociedad civil como fomento de la participación ciudadana. El objetivo es que estas acciones no sean planes solo de los gobiernos, sino de desarrollo conjunto entre ambos actores, comprometidos por la transparencia y la lucha contra la corrupción. Para ello deberán tenerse en cuenta los criterios de selección de los actores sociales para su participación. Este diálogo

conjunto y diferente que nos presenta AGA debe fortalecerse a partir de las especialidades de la sociedad civil y de la toma de decisiones de los gobernantes.

Reflexiones para el futuro

AGA representa una oportunidad para la sociedad civil de colaborar con los gobiernos por la transparencia. Esto podría ser visto como un proceso de responsabilidad conjunta. AGA es una oportunidad también para aumentar la participación ciudadana y el involucramiento en la lucha contra la corrupción, logrando un mayor acceso a la información pública y respetando el derecho humano relacionado a la gobernabilidad.

Las consultas a la sociedad civil deben ser mucho más que una evaluación y monitoreo de un programa de gobierno. La metodología para las consultas debe incluir normas básicas aplicables para la elaboración de todos los planes de acción. Estos no deben ser inventarios de las experiencias gubernamentales, sino programas de elaboración conjunta, que permitan la colaboración de la ciudadanía. Es importante involucrar a las entidades públicas encargadas de asegurar el derecho de acceso a la información pública, y a los actores del sector privado, para sentar prioridades.

La Alianza Regional promueve la inclusión de los órganos garantes de las leyes de acceso a la información en los países miembros, para colaborar con el proceso de observación y el nivel de aplicación de los planes de acción.¹⁴

La sociedad civil no es responsable de la implementación de los planes de acción, pero podría contribuir a alcanzar sus metas con la experiencia desarrollada en algunas áreas. Debe tener la sociedad civil un rol activo y político en la toma de decisiones que componen a los planes de acción, y cerciorarse de que estos programas involucren políticas eficaces de transparencia.

.....
¹⁴ <https://www.dropbox.com/s/jmts7ez8cqybfvg/1ACC%20-%20Alianza%20Regional%20-%20TI%20AMERICAS%20Conclusiones%20participaci%C3%B3n%20en%20la%20OGP%20-%20Annual%20Meeting%202012-%20Brasilia%20.pdf> Página 3

Por último, nuestro aporte se resume en una fórmula con la que concebimos esta iniciativa: **Alianza de Gobierno Abierto (OGP) = Acceso a la información como un derecho + gobierno Abierto como una política pública de transparencia + *open data* como una herramienta.**

Consideramos que los procesos que se generaron en América, como la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información,¹⁵ y la elaboración participativa de normas de acceso a la información, han sido una puerta para pensar este tipo de procesos conjuntos entre gobiernos y sociedad civil.

El desarrollo de nuevas tecnologías permite avanzar en el diseño y conocimiento especializados de los organismos, para que mejoren el acceso a la información. A su vez, en cooperación con redes y organizaciones globales, se comienza a transitar un proceso de especificidad sobre criterios y contenidos de una política pública de gobierno abierto. Así, se logrará mejorar la calidad de la participación ciudadana, con máxima publicidad de los actos de gobierno y respuesta permanente ante la demanda pública y, por sobre todo, se fortalecerán nuestras democracias.

.....
¹⁵ http://www.oas.org/dil/esp/acceso_a_la_informacion_ley_modelo.htm