

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE

COMPROMISOS AGA SOBRE PARTICIPACIÓN CÍVICA EN AMÉRICA LATINA

J. Preston Whitt
Asociado de Investigación
OGP Mecanismo de Revisión Independiente

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE

COMPROMISOS AGA SOBRE PARTICIPACIÓN CÍVICA EN AMÉRICA LATINA



RESUMEN	I
1 INTRODUCCIÓN.....	1
2 PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA PÚBLICA.....	7
3 INCIDENCIA PÚBLICA Y CUMPLIMIENTO	9
4 EXPANSIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN	11
5 PARTICIPACIÓN Y TECNOLOGÍA	15
6 CONCLUSIONES	17





RESUMEN

El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI o IRM por su nombre en inglés) es una herramienta clave mediante la cual todos los interesados pueden monitorear los avances que han tenido lugar en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en los países participantes. El MRI produce informes independientes sobre el avance en los compromisos de cumplir con determinados planes de acción en cada país participante en la AGA. Usando una muestra de 88 compromisos latinos de “participación cívica”, este documento de discusión investiga varias preguntas:

1. ¿De cuánta influencia adicional dispondrían los ciudadanos para observar, informar, moldear y participar en la toma de decisiones como resultado de compromisos AGA?
2. ¿Efectivamente, se completaron los compromisos con los niveles más altos de potencial incidencia pública?
3. Los compromisos AGA sobre participación, ¿abren nuevos espacios de participación? ¿O se enfocan en mejorar espacios que ya existen?
4. Si un compromiso involucra tecnología, ¿tiene un impacto potencial más profundo?

Los resultados muestran que la mayoría de los compromisos incluían algún canal de comunicación de doble vía, pero una minoría de los compromisos incluía una forma directa de influencia pública. Además, un nivel creciente de incidencia pública potencial no se correlaciona necesariamente con cumplimiento o incumplimiento. Los resultados también ilustran que la mayoría de compromisos se enfocaban a mejorar espacios participativos ya existentes. Finalmente, si bien los datos no son concluyentes, los compromisos con una orientación tecnológica suelen tener un impacto potencial significativo.

La meta de este documento es proveer algunos puntos de partida para que los interesados en la AGA apoyen a los gobiernos y a la sociedad civil; para que aboguen por, y diseñen compromisos de alta calidad; y para que realicen una futura agenda de investigación sobre participación en la AGA.



1 | INTRODUCCIÓN

El *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto, AGA u OGP por su sigla en inglés) es una iniciativa internacional voluntaria que busca el establecimiento de compromisos de los gobiernos respecto a sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a la ciudadanía, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. La AGA ofrece un foro internacional para el diálogo y para el intercambio en materia de innovaciones, entre gobiernos, sociedad civil y el sector privado, ya que todos ellos son actores comprometidos en la consecución del Gobierno Abierto.

El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI o IRM por su nombre en inglés) es un instrumento clave mediante el cual todos los interesados pueden monitorear los avances que han tenido lugar en el marco de la AGA en los países participantes. El MRI produce informes de avance independientes bianuales que evalúan el desempeño de los gobiernos en cuanto al desarrollo y la implementación de sus planes de acción AGA y su progreso hacia el cumplimiento de los principios de Gobierno Abierto. Los informes también contienen recomendaciones técnicas para que los países mejoren su desempeño. Estos informes buscan estimular el diálogo y promover la rendición de cuentas entre los gobiernos participantes y sus ciudadanos. Más información sobre el MRI, sus indicadores y su proceso pueden encontrarse en: www.opengovpartnership.org/independent-reporting-mechanism.

Uno de los valores clave de la AGA es el concepto de “participación cívica” (de aquí en adelante “participación”), que se define debajo en el Cuadro 1. Aunque las definiciones de este término pueden variar, la definición que la AGA ha adoptado oficialmente implica, como mínimo, algún nivel de apertura y coparticipación de gobierno y sociedad civil en la toma de decisiones y políticas oficiales del gobierno. Con respecto a la definición AGA de participación cívica, algunos elementos merecen notarse:

- La participación tiene que afectar la toma de decisiones gubernamentales. No incluye participación en el mercado ni actividades autónomas de la sociedad civil.
- La participación en los compromisos puede incluir esfuerzos por mejorar el ambiente más general de participación, como el derecho de asamblea o de asociación.
- El MRI no prejuzga el nivel de impacto público potencial que la participación debiera tener.

Algunos miembros de la sociedad civil han expresado preocupación por lo que ven como una falta de “participación real” en los planes de acción AGA.¹ Es decir, a algunas personas interesadas en la AGA les preocupa el que los planes de acción, si bien aseguran que los compromisos sean relevantes a la participación cívica, al mismo tiempo estén sujetos a riesgos como:

- “*Open-washing*”, un término tomado del campo de datos abiertos que describe proyectos que son representados o vistos como abiertos, pero que en realidad están aún restringidos en cuanto al acceso, o están en formatos no asequibles.²

¹ Esta preocupación de la sociedad civil indonesia es representativa. Nout van der Vaart, “Indonesian Civil Society Urges Government to Facilitate Real Participation for OGP,” OGP Civil Society Hub, 4 febrero 2014, <http://bit.ly/1yCeHNs>.

² Christian Villum, “‘Open-washing’ – The Difference between Opening Your Data and Simply Making Them Available,” Open Knowledge Foundation Blog, 10 marzo 2014, <http://bit.ly/1h91Zc5>

- “Intervenciones tácticas,” que son iniciativas que intentan mejorar o incluir la participación, pero que suponen que cambios como publicar más información o descentralizar sean inherentemente suficientes, por lo que no es necesario dar pasos más “estratégicos” para empoderar a los ciudadanos. Esta idea también se llama “intervenciones ingenuas”.³

Varios ejemplos de compromisos AGA demuestran que estas preocupaciones no carecen totalmente de una base legítima. Algunos ejemplos que podrían considerarse como “open-washing” o “intervenciones tácticas” incluyen compromisos para:

- Publicar *blogs* en línea que preguntan, “¿Cómo va el Gobierno?” con la opción de comentar, pero no se leen los comentarios, ni se responden, ni se usan para afectar la práctica del Gobierno de manera demostrable.
- Lanzar o actualizar portales del tipo “one-stop-shop” para que los ciudadanos puedan encontrar servicios públicos en línea más fácilmente.
- Entrenar a los servidores públicos en el uso de las redes sociales.

Entonces, este documento busca responder a estas preocupaciones mediante el análisis de los datos MRI existentes en materia de compromisos de participación cívica en América Latina, usando las medidas específicas a disposición del MRI. Este análisis no intenta ser exhaustivo, sino que busca demostrar algunas tendencias observables e interesantes, y promover el uso y análisis de esta información por otros interesados en la AGA.

Preguntas que orientan este análisis:

- *¿Cuánta influencia adicional tienen los ciudadanos para observar, informar, moldear y participar en la toma de decisiones como resultado de compromisos AGA?*
- *¿Se completaron efectivamente los compromisos con niveles más altos de incidencia pública potencial?*
- *Los compromisos AGA sobre participación, ¿abren nuevos espacios a participación? ¿O se enfocan en mejorar espacios que ya existen?*
- *Si un compromiso involucra tecnología, ¿tiene un impacto potencial más profundo?*

Este documento examina los compromisos sobre participación evaluados por el MRI, y específicamente en América Latina.⁴ Se discuten algunas estadísticas descriptivas de este subgrupo en la sección “Sobre los datos”. En los meses posteriores a la publicación de este informe, el personal del MRI tiene la intención de expandir este análisis e incluir todos los países adscritos a la AGA.

³ Tiago Peixoto, “Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?”, DemocracySpot, blog, 13 mayo 2014, <http://bit.ly/1hSrME>

⁴Un primer borrador de este informe fue preparado para su presentación en la Reunión de Expertos en Democracia y Tecnología, auspiciado por el Instituto de *Tecnologia e Sociedade*, el día 29 de agosto 2014 en Rio de Janeiro, Brasil. La versión final en inglés se presentó en la Cumbre Regional de las Américas de la AGA, los días 17 al 19 de noviembre de 2014, en San José, Costa Rica. El autor agradece a J. Foti, M. Hassan y R. McGee por sus comentarios e insumos.

CUADRO 1: LA DEFINICIÓN DE 'PARTICIPACIÓN CÍVICA' DE LA ALIANZA PARA GOBIERNO ABIERTO

El MRI usa una definición de trabajo específica de participación cívica para evaluar la relevancia de los compromisos declarados en los planes de acción nacionales AGA.⁵ Como parte de su mandato, el MRI evalúa cada compromiso dentro de su contexto nacional, para determinar su relevancia a los valores AGA (como constan en los *OGP Articles of Governance*) y la Declaración AGA, que todos los países firman. La definición de participación cívica ofrecida aquí es una síntesis de estas fuentes. Más información puede consultarse en el Manual de Procedimientos del MRI.⁶

Los compromisos que hacen referencia a la participación cívica pueden referirse a la participación pública formal o a la participación cívica en un sentido más amplio. En general, deben proponer 'consultar', 'involucrar', 'colaborar' o 'empoderar', como declara el Espectro de Participación Pública del *International Association for Public Participation* (<http://bit.ly/1kMmIYC>).

Los compromisos relativos a la participación cívica:

- Deben abrir la toma de decisiones a todos las partes interesadas de la ciudadanía; este tipo de foros generalmente son "desde arriba hacia abajo", en el sentido de que son creados por el Gobierno (o por actores empoderados por el Gobierno) para aportar información a la toma de decisiones durante todo el ciclo de elaboración de las políticas públicas;
- Pueden incluir elementos de acceso a la información de manera de asegurar que las partes interesadas hagan contribuciones significativas a la toma de decisiones;
- A menudo incluyen el derecho a ser escuchado aunque no necesariamente el derecho a ser parte formal del proceso de toma de decisiones.

Alternativamente, los compromisos pueden abordar la ampliación del espacio cívico. Algunos ejemplos, no excluyentes, son los siguientes:

- Reformas que aumentan las libertades de reunión, expresión, petición, prensa o asociación;
- Reformas en materia de asociación incluyendo leyes sindicales o leyes sobre las ONGs;
- Reformas para mejorar la transparencia y los procedimientos de los procesos democráticos formales tales como las propuestas ciudadanas, las elecciones y las peticiones.

Los siguientes son ejemplos de compromisos que no serían considerados como claramente relevantes a la participación cívica entendida en un sentido amplio:

- Compromisos que suponen que la participación aumentará debido a la publicación de información sin que los mismos especifiquen el mecanismo de esa participación. (Sin embargo, este tipo de compromisos sería considerado en el ámbito del "Acceso a la información");
- Compromisos en materia de descentralización que no especifican los mecanismos que mejorarán la participación pública;
- Compromisos que definen a la participación como la cooperación interinstitucional sin especificar un mecanismo para la participación pública.

Los compromisos que podrían ser considerados de "relevancia incierta" también incluyen aquellos mecanismos en que la participación queda limitada a organizaciones seleccionadas por el Gobierno.

SOBRE LOS DATOS

Este documento se basa en la mayor publicación de datos del MRI, que se explica en detalle en la Guía de Datos MRI.⁷ El Primer Documento Técnico MRI analizaba los 43 informes de la base de datos.⁸ De esta base de datos, los investigadores nacionales del MRI codificaron 104 compromisos de América Latina como relevantes a la "participación cívica". Tras una inspección más cercana, el MRI decidió que 16 fueron categorizados incorrectamente, por lo que se removieron de la base. Como resultado, 88 compromisos sobre participación forman la base de datos de este estudio.

⁵ Esta definición viene del Manual de Procedimientos MRI, y es el resultado de un proceso negociado con el Sub-Comité de Criterios y Estándares del Comité Directivo AGA.

⁶ El Manual de Procedimientos del MRI está disponible públicamente en: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>

⁷ Las observaciones de Brasil y México, como miembros del primer grupo de países en recibir informes MRI, contenían datos para las siguientes variables relevantes al análisis actual: Especificidad, Relevancia a un valor AGA y Nivel de Cumplimiento. Las demás observaciones, del segundo grupo de países en recibir informes MRI, también contenían datos para una variable relevante adicional: Ambición, que incluye Novedad e Impacto Potencial. La guía de datos explica el diseño de las preguntas y las respuestas posibles, y está disponible en: <http://bit.ly/1uGWU1R>.

⁸ Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para Gobierno Abierto, *OGP by the Numbers: What the IRM Data Tells Us About OGP Results*, por Joseph Foti (Primer Documento Técnico, Washington, D.C., 24 setiembre 2014, <http://bit.ly/1x7r53D>)

La Tabla 1 muestra los porcentajes de compromisos sobre participación de cada uno de los 10 países latinoamericanos. Muestra el número de compromisos contenidos en el plan de acción de cada país que el investigador nacional MRI, con apoyo del personal MRI, codificó como relevantes a participación cívica. También muestra el porcentaje correspondiente al total de compromisos que ese país asumió.

Tabla 1 | Compromisos relevantes a 'participación cívica', por país

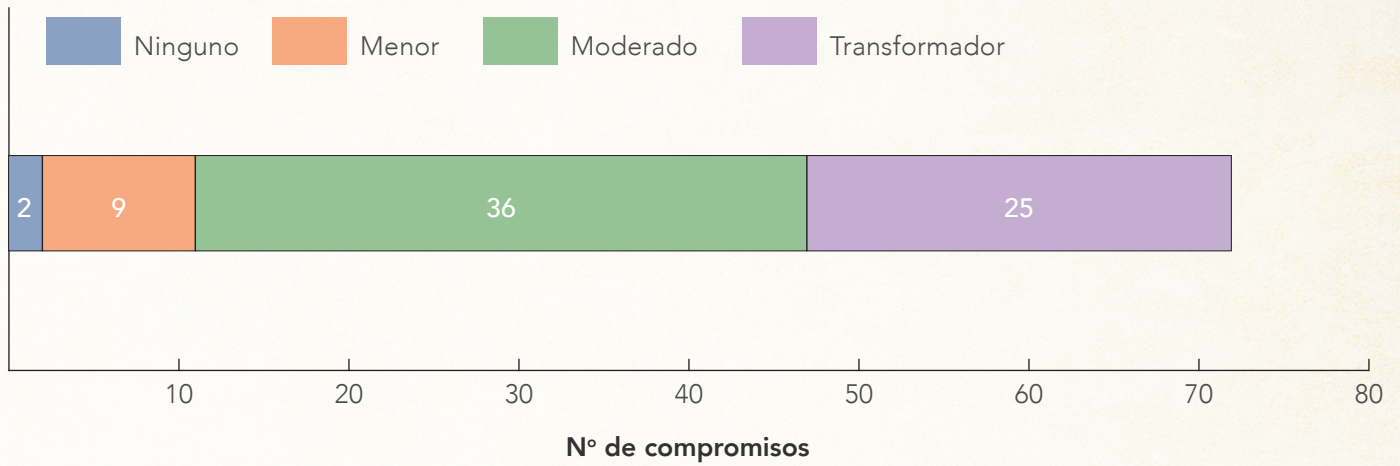
PAÍS	Nº COMPROMISOS SOBRE PARTICIPACIÓN	% DEL TOTAL DE COMPROMISOS
Brasil	8	25%
Chile	6	32%
Colombia	20	71%
República Dominicana	11	46%
El Salvador	6	29%
Honduras	4	20%
México	8	22%
Paraguay	4	27%
Perú	14	29%
Uruguay	7	37%
Total	88	Promedio: 34%

La tabla muestra que, en promedio, 34% de los compromisos de planes de acción de América Latina involucraban participación. El plan de acción de Colombia tiene el porcentaje más alto de compromisos sobre participación. Nótese que esta codificación se basa en la definición de participación cívica del MRI, y no necesariamente en el valor AGA asignado por los respectivos Gobiernos en sus planes de acción. Por lo tanto, estos 88 compromisos no incluyen compromisos que parten de la base de que la participación ocurre automáticamente como resultado del acceso a la información.

Otras dos variables estándares importantes para el análisis en este estudio son el nivel de cumplimiento y el impacto potencial. Los investigadores MRI codifican estos valores en sus informes MRI para cada compromiso, basándose en su investigación, análisis, entrevistas y experiencias como expertos en gobernanza. El gráfico 1 muestra la distribución del impacto potencial de cada uno de los 72 compromisos.⁹ Los investigadores asignaron valores (ninguno, menor, moderado o transformador) al impacto que el compromiso podría tener si se implementara a cabalidad.

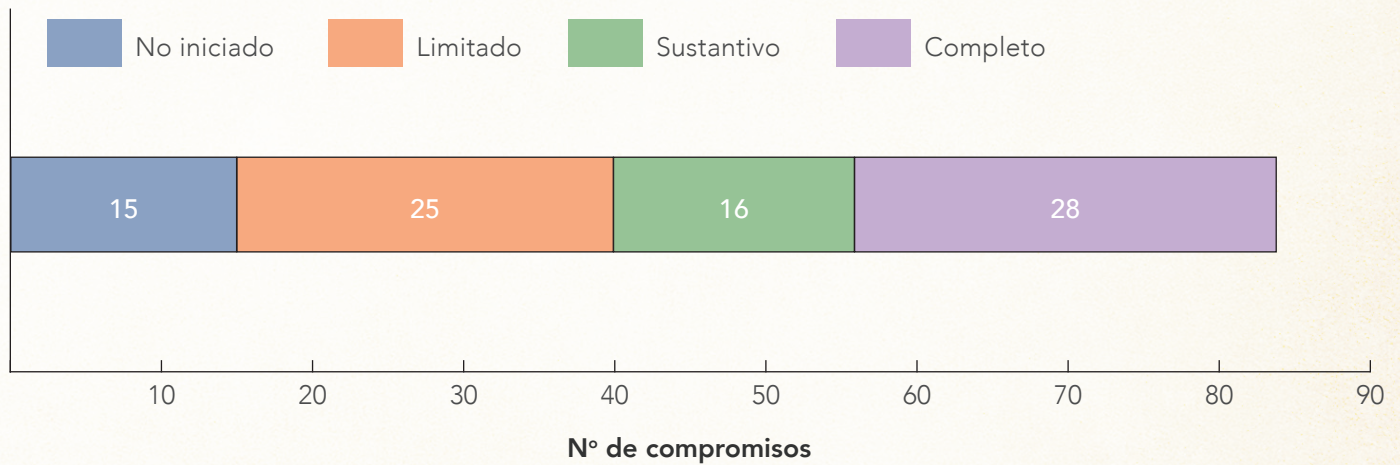
⁹ Hay solamente 72 observaciones para esta variable. Los informes del primer grupo, incluyendo los de Brasil y México, no incluyen datos sobre Impacto Potencial.

Gráfico 1 | Impacto potencial de los compromisos sobre participación



El Gráfico 2 ilustra la distribución del nivel de cumplimiento de los 88 compromisos después del primer año de implementación (no iniciado, limitado, sustantivo o completo). Cuatro compromisos codificados como “No se aplica” (NA) o “retirado” fueron excluidos del Gráfico 2 (y las Preguntas 2 y 3 en la parte de abajo). Como se dijo anteriormente, para más detalles sobre la metodología MRI véase la Guía de Datos MRI o el Primer Documento Técnico MRI.

Gráfico 2 | Tasa de cumplimiento de los compromisos sobre participación



2 | PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA PÚBLICA

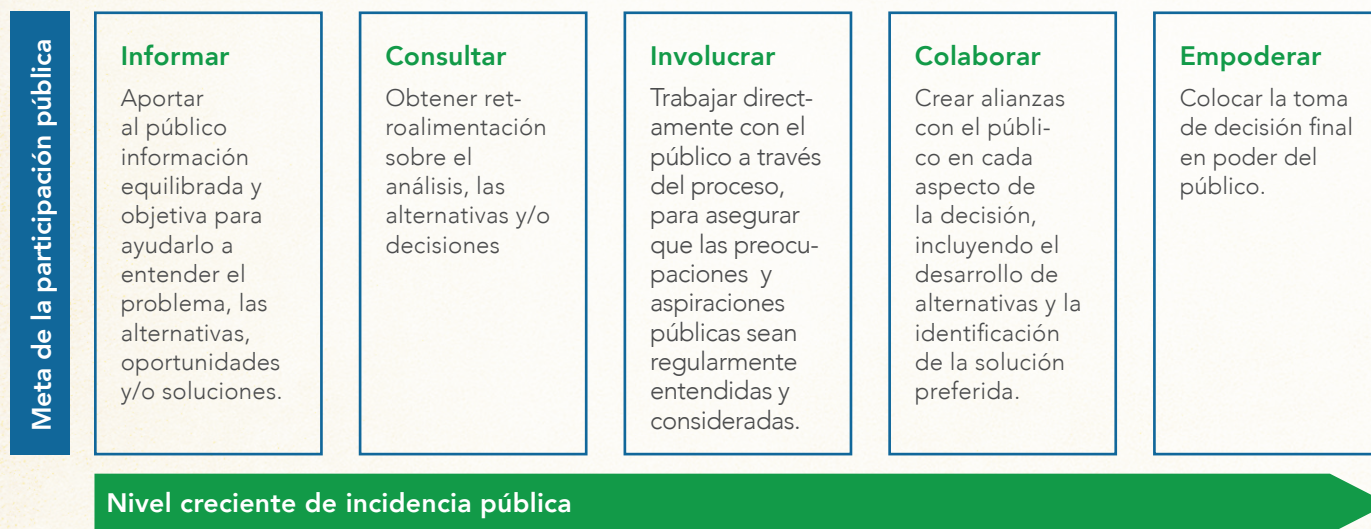
Pregunta 1: ¿Cuán realmente participativos son los compromisos AGA sobre participación?

Respuesta: La mayoría de los compromisos prometía alguna forma de comunicación de dos vías, pero solo una minoría incluía alguna medida explícita para aumentar la influencia pública en la toma de decisiones.

A algunos interesados en la AGA les preocupa que los requisitos AGA sobre participación puedan incentivar a cumplir solo con los mínimos necesarios. Es posible que los Gobiernos se comprometan a mejorar la participación, pero con reformas que no empoderan a la ciudadanía en forma significativa.

Un acercamiento a esta pregunta, es identificar el nivel potencial de incidencia pública en un proceso de toma de decisiones que involucre participación. El personal del MRI usó el “Espectro de Participación Pública” de la *International Association for Public Participation (IAP2)* para categorizar cada compromiso latinoamericano sobre participación. La Tabla 2 muestra y describe los valores del espectro (informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar).¹⁰

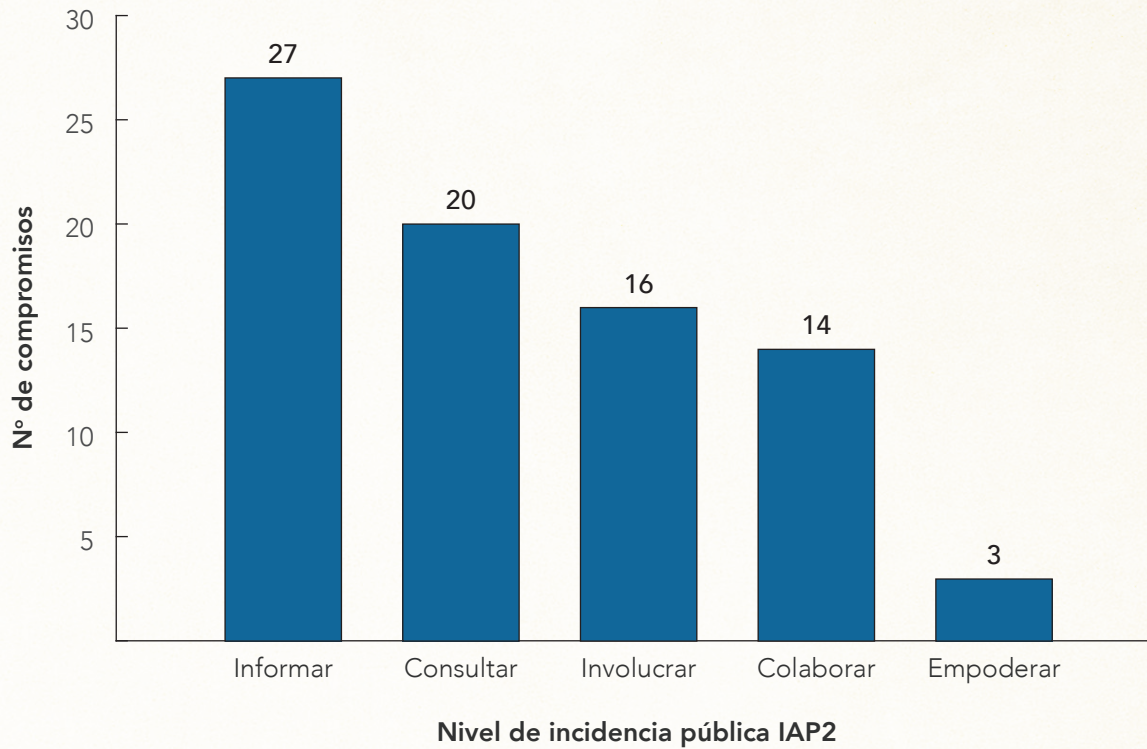
Tabla 2 | Espectro IAP2 de incidencia pública y metas de la participación pública



¹⁰ La metodología del MRI no expresa juicios sobre el valor de ningún compromiso contenido en este espectro ni sobre su Impacto Potencial. Estas son variables separadas, codificadas por cada investigador MRI. Ver el Guía de Datos: Alianza para Gobierno Abierto, *IRM Data Release v2.0 Data Guide* (Guía de Datos), <http://bit.ly/1YcEBc>

Gráfico 3 (debajo) ilustra la distribución numérica de la Tabla 2 (arriba). Ordena los 88 compromisos por nivel potencial de incidencia pública. No se incluyen los 8 valores que no están claros.

Gráfico 3 | Distribución de compromisos por el Espectro IAP2



Este gráfico se puede interpretar de distintas maneras. En un sentido, 47 de 80 compromisos se categorizaron con el nivel más bajo de incidencia pública potencial (categorizados como 'Informar' o 'Consultar'). Sólo 3 compromisos se categorizaron con el nivel más alto de incidencia pública potencial (categorizados como 'Empoderar'). Pero en otro sentido, más de la mitad de los compromisos, 53 de 80, involucran por lo menos un flujo de información de dos direcciones.

Un área de investigación con un conjunto de datos más grande es: "¿Se está mejorando la participación en temas transformadores de política pública?" En otras palabras, ¿es que los compromisos con niveles más altos de involucramiento en la toma de decisiones están cambiando realmente el *status quo* en temas políticos importantes? Véanse el Gráfico 1 para estadísticas descriptivas sobre el tema.

47 de 80 compromisos se categorizaron con el nivel más bajo de incidencia pública potencial... Sólo 3 compromisos se categorizaron con el nivel más alto de incidencia pública potencial... Pero en otro sentido, más de la mitad de los compromisos, 53 de 80, involucran por lo menos un flujo de información de dos direcciones.

3 | INCIDENCIA PÚBLICA Y CUMPLIMIENTO

Pregunta 2: ¿Tienen los compromisos sobre participación con niveles de incidencia pública potencial más altos una tasa de cumplimiento más alto?

Respuesta 2: No hay correlación entre una mayor incidencia pública potencial y el cumplimiento o incumplimiento de los compromisos.

Esta pregunta considera los resultados potenciales de los compromisos.

Actualmente, los *OGP Articles of Governance* estimulan a los Gobiernos participantes a asumir compromisos “ambiciosos”, definidos como compromisos que creen un nuevo nivel de acción específica o vigilancia en un área de política pública, y que tengan altos niveles de impacto potencial. Al mismo tiempo, el proceso MRI incentiva a los Gobiernos a lograr las metas establecidas en sus planes de acción. Aunque el Espectro IAP2 de incidencia pública potencial no es necesariamente análogo a la variable MRI de “impacto potencial”, es importante investigar si existe una relación entre incidencia pública (o impacto público) y cumplimiento. Tener claridad en este sentido puede ayudar a evitar incentivos perversos que signifiquen que los Gobiernos valoren más el cumplimiento que el avance significativo.

Si resultara más fácil completar un compromiso con niveles menores de incidencia pública potencial según el Espectro IAP2, entonces los datos MRI deberían evidenciar una correlación negativa entre el nivel de incidencia pública potencial y el nivel de cumplimiento. Sin embargo, aunque hay una relación negativa, esta es muy pequeña y estadísticamente insignificante.¹¹ Esto indica que no existe una relación clara entre la medida en que un compromiso busca empoderar a la ciudadanía y la probabilidad de completar el compromiso. En la sección Conclusiones se discute este tema en más detalle.

Esto indica que no existe una relación clara entre la medida en que un compromiso busca empoderar a la ciudadanía y la probabilidad de completar el compromiso.

¹¹ El coeficiente de correlación de Spearman, la estadística usada para medir correlaciones entre dos variables ordinales, es débilmente negativo: $r_s = -0.05$.

4 | EXPANSIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN

Pregunta 3: ¿Es que los compromisos AGA sobre participación abren nuevos espacios a la participación? ¿O se enfocan en mejorar espacios que ya existen?

Respuesta 3: La mayoría de los compromisos se enfocaba en mejorar los espacios de participación existentes.

Para examinar la significancia de los compromisos AGA sobre participación, es interesante saber el grado al que los planes de acción abren la participación en temas que previamente no fueron participativos. El grado en que los compromisos se enfocan en mejorar espacios de participación existentes, es también interesante. Para entender mejor el número de compromisos en cada categoría, el autor codificó los compromisos dependiendo de si buscan “abrir espacios participativos” o “mejorar espacios existentes”.

Por ejemplo, en un país donde la toma de decisiones sobre el medio ambiente no involucra participación, un compromiso para ofrecer cuatro semanas de comentarios públicos sobre usufructo del suelo sería marcado como “abriendo un nuevo” espacio participativo. Pero en un país donde los temas ambientales han involucrado mecanismos participativos por varios años, tal compromiso sería considerado como “mejorando espacios existentes” en el área política. Las dos categorías no son mutuamente exclusivas; los compromisos pueden, a la vez, abrir más espacios participativos y mejorar la participación existente. Nótese que en la mayoría de los casos el valor apropiado se hacía evidente en el texto e información suplementaria para el compromiso, tal como estaba escrito en el plan de acción. Cuando fue necesario, el autor realizó verificaciones adicionales.

Tabla 3 muestra los valores para cada una de las dos posibilidades. La mayoría de los compromisos buscaban mejorar espacios existentes.

Tabla 3 | Porcentajes de “Mejorar espacios existentes” versus “Abrir nuevos espacios”

		MEJORAR ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN EXISTENTES		
		Sí	No	TOTAL
ABRIR ESPACIO PARTICIPATIVO NUEVO	Sí	19 (23%)	17 (20%)	36 (43%)
	No	48 (57%)		48 (57%)
	TOTAL	67 (80%)	17 (20%)	84¹² (100%)

¹² Se excluían cuatro casos porque sus valores para estas variables no estaban claros.

Esta tabla muestra que de los 84 compromisos, sólo el 43% abrió espacios de participación en temas nuevos de gobernanza, mientras que el 80% buscaba mejorar espacios participativos existentes. Sin tomar en cuenta las actividades relevantes a ambas categorías, vemos que solo el 20% de los compromisos abrió nuevos espacios participativos, y que un 57% sólo pretendía mejorar espacios existentes.

Es importante tener presente que ninguno de estos términos debiera interpretarse como un juicio de valor sobre la “ambición” del compromiso. Esta constituye una variable separada estándar, codificada por cada investigador MRI en cada caso específico.

Además, no se debiera suponer que los espacios ya existentes sean suficientemente participativos y que no necesiten mejoras. Aun así, los interesados en la AGA tendrán que decidir si la Alianza debería continuar enfocándose en mejorar el desempeño corriente, o si debiera priorizar la apertura de espacios políticos previamente cerrados a la participación.

Una pregunta lógicamente procedente es si los compromisos para mejorar espacios existentes tienen más prevalencia porque son más fáciles de lograr. Si los compromisos para abrir nuevos espacios fueran significativamente más difíciles de completar, la división señalada arriba sería esperada, y los compromisos para abrir nuevos espacios tendrían porcentajes de cumplimiento más bajos. Aunque cada caso es obviamente específico a un contexto nacional único, los resultados de este análisis deberían aportar un elemento empírico a las discusiones sobre cuál efecto esperado es más apropiado para un compromisos de participación cívica.

Para analizar esta relación, la Tabla 4 desglosa los compromisos en tres grupos: los que sólo abrirían nuevos espacios, los que sólo mejorarían espacios existentes y los que buscan ambas metas.¹³ Muestra los respectivos porcentajes respecto del total de compromisos de participación, además del porcentaje de esos compromisos que se completaron sustantiva o totalmente.¹⁴ El Gráfico 4 ilustra la misma información sobre cumplimiento en un gráfico de barras con los valores para cumplimiento desagregados.

Los interesados en la AGA tendrán que decidir si la Alianza debería continuar enfocándose en mejorar el desempeño corriente, o si debiera priorizar la apertura de espacios políticos previamente cerrados a la participación.

Tabla 4 | Compromisos de participación sustantivo o totalmente completos, por efecto esperado¹⁵

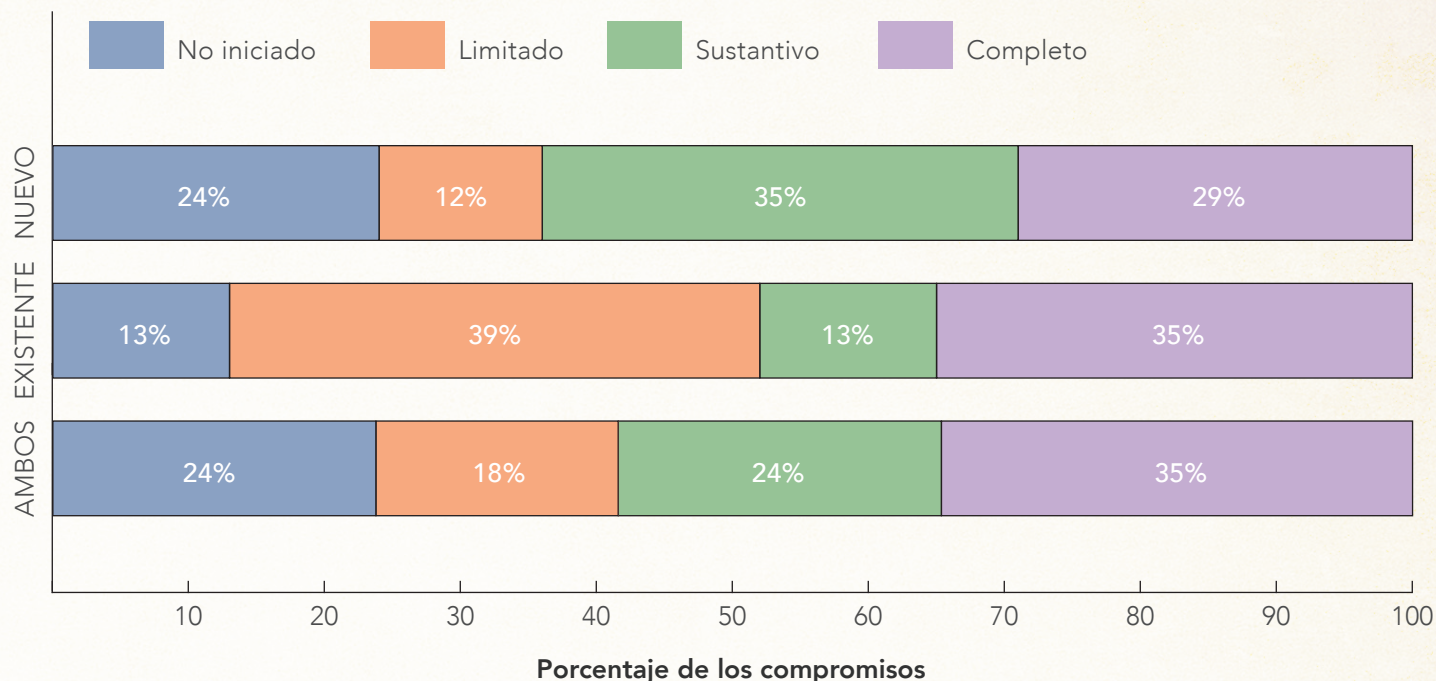
	Nº DE COMPROMISOS	% SOBRE TODOS LOS COMPROMISOS DE PARTICIPACIÓN	% SUSTANTIVO O TOTALMENTE COMPLETOS
ABRIR ESPACIO NUEVO	17	20%	65%
MEJORAR ESPACIO EXISTENTE	48	57%	48%
AMBOS METAS	19	23%	59%

¹³ Estos números tienen algunas diferencias con los números en el Gráfico 2. Todas las observaciones cuyos niveles de cumplimiento no eran claras (indicados como “No se aplica” o retirados) fueron excluidas del análisis. En forma similar a la Tabla 2, los cuatro valores que tenían “No claro” para Nuevo y Existente, también se excluyeron.

¹⁴ Aquí, los datos para Cumplimiento Actual se recodificaron en dos grupos: Sustantivo o Completo forman un grupo, y Limitado o No Iniciado forman el otro. Los valores Retirado y No Se Aplica fueron excluidos.

¹⁵ Podría haber algunos pequeños errores de estimación.

Gráfico 4 | Compromisos de participación sustantivo o totalmente completos, por efecto esperado¹⁶



Estos dos gráficos permiten algunas percepciones muy útiles. El porcentaje de compromisos para abrir nuevo espacio que fueron completos sustantiva o totalmente (64%), fue más alto que el porcentaje de compromisos para mejorar espacios existentes (48%). Al nivel desagregado:

- Los compromisos para abrir espacios nuevos tenían con mayor frecuencia un cumplimiento “sustantivo”.
- Los compromisos para mejorar espacios existentes tenían con mayor frecuencia un cumplimiento “limitado”.
- Los compromisos con ambas metas tenían con mayor frecuencia una implementación “completa”.

Los números en los gráficos anteriores son estadísticamente demasiado bajos para concluir con certeza que un tipo de efecto esperado se logra más fácilmente que el otro. Aun así, las observaciones no apoyan la predicción de que los compromisos para mejorar los espacios de participación existentes tienen niveles más altos de cumplimiento.

De hecho, lo contrario parece ser cierto: Los compromisos que buscaban abrir mecanismos de participación nuevos, más allá de las fronteras existentes, tenían mayor probabilidad de ser logrados que los compromisos para mejorar espacios de participación que ya existían.

La sección de Conclusiones abarca posibles limitaciones y explicaciones de este hallazgo.

Los compromisos que buscaban abrir mecanismos de participación nuevos, más allá de las fronteras existentes, tenían mayor probabilidad de ser logrados que los compromisos para mejorar espacios de participación que ya existían.

¹⁶ Podría haber algunos pequeños errores de estimación.

5 | PARTICIPACIÓN Y TECNOLOGÍA

Pregunta 4: ¿Si un compromiso de participación involucra tecnología, tiene mayor o menor impacto potencial?

Respuesta 4: Aunque los datos no son concluyentes, los compromisos orientados a la tecnología frecuentemente parecen tener un impacto potencial significativo.

Muchos artículos, campañas e iniciativas recomiendan combinar las nuevas tecnologías de la comunicación con los esfuerzos por aumentar la participación cívica en la gobernanza. Se citan varios beneficios, desde el potencial para dar saltos tecnológicos cualitativos (“leapfrogging”) a la superior eficiencia de la modernización tecnológica; además, se sugiere que la tecnología puede contribuir a superar las distancias y a mejorar la accesibilidad en la vida cívica.¹⁷ Al mismo tiempo, los críticos argumentan que a veces se puede poner demasiado énfasis en el aspecto tecnológico de un proyecto, descuidando su aspecto participativo. Por ejemplo, algunos informes MRI cuestionan el uso de la participación intensivamente tecnológica cuando hay soluciones más baratas, fáciles de implementar y que pueden lograr un mayor impacto.¹⁸ Los compromisos de rendición de cuentas a través de las redes sociales de los departamentos gubernamentales son un ejemplo concreto de formas relativamente “ingenuas” de participación cívica mediante el uso de la tecnología.

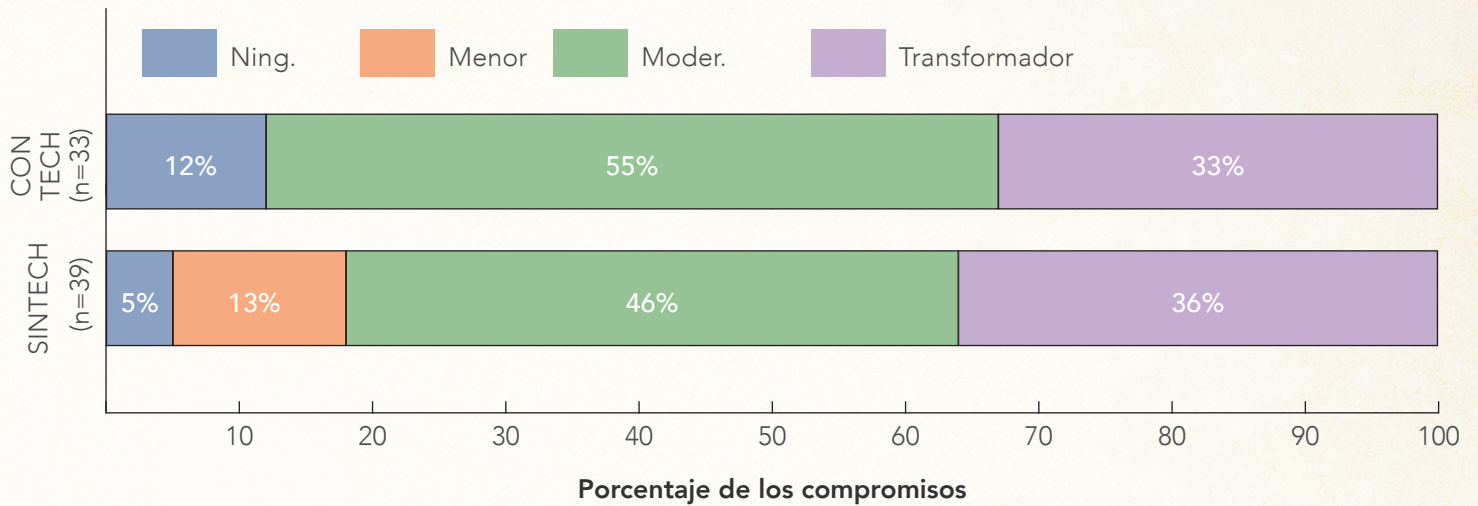
Para probar esta crítica, los compromisos de participación codificados como relevantes al valor del Gobierno Abierto de “la tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas”¹⁹, pueden compararse con aquellos codificados como no relevante al valor tecnológico. Tal comparación señalaría cualquier diferencia en los impactos potenciales de los dos grupos. El Gráfico 5 (debajo) ilustra esta distribución. La primera barra muestra el porcentaje de impactos potenciales del total de 33 compromisos que involucraban tecnología, y la segunda barra muestra el porcentaje de impactos potenciales de un total de 39 compromisos sin un componente tecnológico especificado. Los colores de las barras (azul, rojo, verde, morado) representan cada nivel de impacto potencial (ninguno, menor, moderado, transformador).

¹⁷ Zaigham Mahmood, *E-Government Implementation and Practice in Developing Countries* (Hershey: IGI Global, 2013).

¹⁸ Ver por ejemplo: Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para Gobierno Abierto, Informe de Avance Colombia 2012-2013, <http://bit.ly/1k2lQut>.

¹⁹ La metodología MRI no especifica qué es “tecnología e innovación” en un caso particular. Como resultado, los compromisos relevantes a la tecnología podrían incluir muchos temas, desde líneas directas contra la corrupción a consultas públicas virtuales.

Gráfico 5 | Impacto potencial de compromisos comparado por tecnología y no tecnología



El Gráfico 5 muestra que los compromisos que involucran ambos valores de participación y tecnología tienen niveles marginalmente más altos de impacto potencial que los compromisos de participación sin un aspecto tecnológico claro. Un 88% de compromisos que involucraban tecnología mostraban un impacto potencial moderado o transformador, mientras que sólo un 82% de participación sin tecnología tenía el mismo nivel de impacto potencial. Aunque esta diferencia es pequeña, los datos de esta muestra ofrecen poca evidencia de que la tecnología o su falta se asocien significativamente con el impacto potencial de los compromisos sobre participación.

Los datos de esta muestra ofrecen poca evidencia de que la tecnología o su falta se asocien significativamente con el impacto potencial de los compromisos sobre participación.

6 | CONCLUSIONES

RESUMEN DE LOS RESULTADOS Y RELACIÓN AL PRIMER DOCUMENTO TÉCNICO MRI

Primero, este informe encontró que **más de la mitad de los compromisos analizados prometían muy poca incidencia pública**. Al mismo tiempo, este hallazgo podría interpretarse positivamente, porque **más de la mitad de los compromisos involucraban por lo menos un flujo de información de dos vías entre los ciudadanos y su Gobierno**. Sin embargo, al comparar esta estadística con los hallazgos del Primer Documento Técnico MRI, resulta claro que la participación cívica es aún un área problemática. Considérense, por ejemplo, los requisitos AGA sobre cómo los Gobiernos debieran consultar con la sociedad civil durante el desarrollo e implementación de los planes de acción:

“Un poco menos del 75% de los Gobiernos realizaron reuniones personales con los interesados. Por el lado positivo, esto significa que muchos Gobiernos cumplieron con un requisito clave de la AGA, pero 9 de 35 no realizaron interacciones oficiales cara-a-cara. Dada la naturaleza de la evaluación MRI, que acepta medir un cumplimiento mínimo de estos requisitos, la mayoría de los Gobiernos interactuaban con la sociedad civil y el sector privado de manera inadecuada o demasiado controlada desde arriba. Esta observación es notable porque, primero, es un aspecto fundamental de la AGA que no debería tratarse a la ligera. Segundo, el estándar para que los investigadores MRI codifiquen esta variable afirmativamente es tan bajo, que a los Gobiernos les basta realizar solo una reunión en persona para lograrlo. Ningún estándar controla la calidad de esta reunión, o cómo debieran considerarse los compromisos, ni cómo debieran integrarse las propuestas al plan de acción.”²⁰

Entonces, los hallazgos de este estudio enfocado específicamente en los compromisos de participación en América Latina, unidos al hallazgo más general sobre los procesos participativos AGA, muestran que la participación cívica es un área de mejora potencial significativa.

Segundo, este análisis encontró que **los compromisos que tienen niveles más altos de incidencia pública potencial no necesariamente tienen niveles más bajos de cumplimiento**. Hay una relación negativa entre incidencia pública y nivel de cumplimiento, pero es muy pequeña y no estadísticamente significativa. Similarmente, **los compromisos que buscan expandir la participación a nuevas áreas políticas, discutiblemente más difíciles de lograr que los compromisos para mejorar espacios participativos existentes, tienen niveles más altos de cumplimiento. Pero el número de compromisos analizados fue demasiado bajo como para concluir que un tipo de efecto esperado es más fácil de lograr que el otro**. Aunque la incidencia pública potencial y el impacto potencial son variables distintas, esta conclusión en gran parte es paralela al Primer Documento Técnico MRI, que no encontró evidencia alguna de relación entre el impacto potencial, grado de novedad y cumplimiento de un compromiso. Como señalaba ese documento, “Esto es prometedor para la AGA. Sugiere que los compromisos más difíciles o ambiciosos aún están siendo implementados. La variación entre los países debe explicarse por otros factores.”²¹

Finalmente, este estudio encontró que **los investigadores MRI tienden a codificar los compromisos de participación que también involucran tecnología, con niveles marginalmente más altos de impacto potencial que los compromisos de participación sin un aspecto tecnológico claro**. Un 88% de los compromisos que involucran tecnología mostraron un impacto potencial moderado o transformador, mientras que un 82% de

²⁰ Primer Documento Técnico MRI, 26, <http://bit.ly/1x7r53D>.

²¹ Ibid, 31, <http://bit.ly/1x7r53D>.

compromisos de participación sin tecnología tuvieron el mismo nivel de impacto potencial. Aunque esta diferencia es pequeña, una observación posiblemente más interesante surge al comparar este nivel de impacto potencial con el nivel de impacto potencial de *todos* los compromisos. El Primer Documento Técnico MRI encontró que, en promedio, los planes de acción tenían un 37% de compromisos codificados con impacto potencial moderado o transformador.²² Esta severa diferencia demuestra que la participación cívica es un área política con mucho impacto potencial para reformas hacia el Gobierno Abierto.

ACCIONES RECOMENDADAS

Los hallazgos de este estudio son exploratorios, y su fiabilidad y generalizabilidad tienen límites. Nuevas investigaciones podrían ayudar a la superación de estas limitaciones:

- La expansión del análisis a un conjunto de datos más grande (para todos los países participantes en la AGA).
- Investigación cualitativa sobre los compromisos de participación de alta incidencia pública. Sus números relativamente bajos podrían esconder su importancia, así como una historia interesante detrás de los compromisos más participativos.
- Un análisis longitudinal que incluya los informes del final de los periodos de implementación, ya que estos datos sólo abarcan el primer año de implementación.

En este informe se plantearon preguntas sobre la calidad de los compromisos de participación cívica en la AGA, y demostró que existe bastante espacio para mejoras en estos compromisos. Los siguientes pasos podrían contribuir a mejorar la calidad de la participación en la AGA:

- 1) Como el Secretariado de la AGA está fortaleciendo su apoyo directo a los Gobiernos y sociedades civiles, **los interesados internacionales y el personal de la AGA** deberían considerar maneras de estimular más innovación y de mejorar el actual cumplimiento minimalista de los requisitos AGA. Deberían también continuar comunicando claramente a los Gobiernos participantes de la AGA sus expectativas e innovaciones en los compromisos de participación cívica.
- 2) **Los reformistas y activistas que aprovechan las oportunidades y los espacios que la AGA crea**, pueden hacer uso de este trabajo como una ayuda para organizar campañas que incluyan compromisos de participación de más alta calidad. Los reformistas pueden argüir, basados en la evidencia, que los compromisos más ambiciosos a menudo se completan, y que la tecnología puede contribuir, pero no es necesaria.
- 3) **Los investigadores y académicos** podrían realizar investigaciones sobre (a) cuándo y cómo la sociedad civil realmente usa los distintos tipos de oportunidades participativas; (b) si los compromisos de participación han producido cambios reales en contextos nacionales específicos; y (c) cómo la participación abarca o afecta a sectores particulares como los presupuestos o las industrias extractivas.

Finalmente, el MRI invita a todos los socios potenciales que se interesen y que tengan ideas o propuestas para realizar investigaciones usando los resultados del MRI, a contactarse con el MRI en irm@opengovpartnership.org o al autor de este informe en preston.whitt@opengovpartnership.org.

La base de datos usada para este análisis es un subconjunto de la publicación más general de los datos abiertos MRI. El subconjunto está disponible para descarga pública en: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1sQf1DDr86L3cRy_90Cgmbib7y3UplAhZ2mZgXlwDmgg/edit?usp=sharing

²² Ibidem, 16, <http://bit.ly/1x7r53D>.



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave, NW
Suite 500
Washington, DC 20005

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM