

Los signos vitales de OGP

Una revisión de 10 años de datos



Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	5
Introducción	17
1. Vinculación con la sociedad civil e instituciones	21
2. Planes de acción y compromisos	35
3. Áreas de política	55
4. Predictores de resultados	71
5. Conclusión	103
Anexo. Metodología y datos	109

Reconocimientos

Autor principal:

Renzo Falla Lopez

Colaboradores:

Sandy Arce, Joseph Foti, Jessica Hickle, Mia Katan, Kristen Rose

Agradecimientos especiales:

Edición de estilo: Amy Welde

Fuente de datos: OGP Independent Reporting Mechanism (IRM), Economist Intelligence Unit (EIU), Freedom House, International Budget Partnership (IBP), Open Data Barometer (ODB), Open Data Index (ODIN), Right2Info and RTI Rating, Tax Justice Network (TJN), Varieties of Democracy (V-Dem), World Justice Project (WJP), World Bank

Diseño gráfico: Nicol Regan

Maquetación web: Jessica Monaco

Traducción: Alejandra Calzada Vázquez Vela y Andreína Pérez

Revisores: Tonu Basu, Dan Berliner, Stephanie Bluma, Alonso Cerdan, Aidan Eyakuze, Blair Glencorse, Munyema Hasan, Sebastian Haselbeck, Paul Maassen, Jaime Mercado, Denisse Miranda, Tinatin Ninua, Gustavo Perez Ara, Suzanne Piotrowski, Joe Powell, Mélanie Robert y el Treasury Board of Canada Secretariat, Asfia Tareen

Diciembre de 2021

Este informe se publica bajo una licencia CC BY 2.0

Lista de figuras

Figura 1.1. La mayoría de los países de OGP cumplen con los requisitos mínimos del proceso de OGP

Figura 1.2. Los gobiernos de OGP están retrasados en la presentación de retroalimentación a las y los actores

Figura 1.3. Los países de OGP están logrando avances en el establecimiento de foros regulares

Figura 1.4. La influencia del público ha aumentado y la apertura ha permanecido constante

Figura 1.5. Los nuevos planes de acción muestran un mayor nivel de influencia del público

Figura 1.6. La mitad de los procesos han conducido procesos abiertos consistentemente

Figura 1.7. La participación del jefe de gobierno se ha reducido y la estabilidad se ha incrementado

Figura 2.1. Los planes de acción de OGP están reduciendo su extensión

Figura 2.2. Los planes de acción están incrementando su diversidad

Figura 2.3. Los compromisos con elementos de rendición de cuentas han disminuido

Figura 2.4. La verificabilidad y relevancia de los compromisos ha aumentado, mientras que el nivel de ambición se ha rezagado

Figura 2.5. Los países de OGP están estableciendo pocos compromisos potencialmente “transformadores”

Figura 2.6. El nivel de ambición se ha reducido, pero esta tendencia no es estadísticamente significativa

Figura 2.7. La mayoría de los miembros implementan aproximadamente la mitad de las recomendaciones del IRM

Figura 2.8. La adopción de las recomendaciones del IRM y el nivel de ambición presentan una relación perfecta

Figura 2.9. La adopción de las recomendaciones de contenido está asociada a un mayor nivel de ambición

Figura 2.10. La implementación de las recomendaciones de proceso está asociada a una mejor cocreación

Figura 2.11. Los niveles de cumplimiento se han mantenido constantes a lo largo del tiempo

Figura 2.12. Pocos compromisos de OGP logran resultados tempranos “excepcionales”

Figura 3.1. La adopción de las diferentes áreas de política varía ampliamente

Figura 3.2. La adopción de las diferentes áreas de política varía de forma similar a lo largo del tiempo

Figura 3.3. El desempeño de los compromisos entre las diferentes áreas de política varía

Figura 3.4. Los compromisos de anticorrupción tienen un alto nivel de ambición

Figura 3.5. Áreas de política con los más altos niveles de ambición y resultados tempranos

Figura 3.6. El desempeño en los criterios de elegibilidad muestra tendencias divergentes

Figura 3.7. En los países de OGP, los datos abiertos han mejorado mientras que el espacio cívico se ha reducido

Figura 4.1. Teoría de cambio simplificada para los planes de acción

Figura 4.2. Diversos canales pueden afectar los resultados en el mundo real

Figura 4.3. La relación entre el nivel de ambición y el nivel de influencia del público es positiva

Figura 4.4. Asociación entre las variables explicativas y el nivel de ambición

Figura 4.5. La relación entre el nivel de cumplimiento y el nivel de influencia del público es positiva

Figura 4.6. Existe una relación positiva entre los foros multiactor y el nivel de cumplimiento

Figura 4.7. No existe una relación clara entre el nivel de cumplimiento y el nivel de ambición

Figura 4.8. Asociaciones entre las variables explicativas y los altos niveles de cumplimiento

Figura 4.9. Se identifica una asociación positiva entre el nivel de influencia del público y los resultados tempranos

Figura 4.10. El nivel de resultados tempranos aumenta con mejores niveles de ambición y de cumplimiento

Figura 4.11. Asociaciones entre las variables explicativas y los resultados tempranos sólidos

Figura 4.12. Los países de OGP que abordan la transparencia de los beneficiarios finales muestran ligeramente más avances en las métricas de registros de beneficiarios finales

Figura 4.13. No se identifica una relación entre los resultados de OGP y avances en contratación abierta

Figura 4.14. Los países miembros de OGP han mostrado más avances en la transparencia fiscal que aquellos que no forman parte de la alianza

Figura 4.15. Los países con buen desempeño en transparencia fiscal en el marco de OGP muestran más avances

Figura 5.1. La participación de la sociedad civil en el proceso de OGP es un predictor de varios resultados

Lista de tablas

Tabla 1. Signos vitales clave de OGP

Tabla 3.1. Las métricas de terceros muestran diferentes niveles de desempeño entre los miembros de OGP Copy of Vital Signs Full Draft – for spanish translation

Tabla 4.1. Resumen de las variables de resultados

Tabla 4.2. Resumen de las variables de vinculación con la sociedad civil

Tabla 4.3. Resumen de las variables institucionales

Tabla 4.4. Resumen de las variables de control

Tabla A.1. Signos vitales: Tipos, valores y fuentes

Tabla A.2. Correlaciones entre los nuevos y anteriores criterios del IRM

Lista de recuadros

Recuadro 1.1. Actualización de los Estándares de participación y cocreación de OGP

Recuadro 2.1. Limitaciones de la métrica de impacto potencial del IRM

Recuadro 2.2. Limitaciones de la métrica de resultados tempranos del IRM

Box 3.1. Acerca del informe global de OGP



I am an engaged citizen
citizengage

#OGPGeorgia
მე ვარ აქტიური მოქალაქე
citizengage

#OGPGeorgia
#CitizENGAGE
citizengage

#OGPGeorgia
Yo soy un ciudadano comprometido

Participantes de la Cumbre global de OGP de 2018 en Tiflis, Georgia. Fotografía de OGP.



Resumen ejecutivo

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) ha crecido rápidamente desde su creación hace 10 años. Hoy, 78 países, 76 Gobiernos locales y miles de organizaciones de la sociedad civil forman parte de la alianza. Juntos, han establecido más de 4.500 compromisos de reformas que están plasmados en más de 300 planes de acción.

Dando una mirada hacia los próximos diez años, OGP tomó la oportunidad de evaluar si la plataforma está funcionando como debe: ¿Los Gobiernos y la sociedad civil están colaborando en el diseño de reformas? ¿Los Gobiernos están implementando las reformas a las que se comprometieron? ¿Cuáles son los factores de éxito y qué podemos hacer para promoverlos?

Para responder estas preguntas, la Unidad de apoyo de OGP analizó datos de cerca de 200 planes de acción de OGP que fueron enviados entre 2012 y 2020. El análisis se realizó a partir de las evaluaciones del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) y datos de otras organizaciones. El objetivo del análisis fue determinar qué está funcionando de los procesos de los planes de acción, qué mejoras son necesarias y qué elementos deberá incorporar la estrategia de OGP en el futuro.

El informe cubre cuatro áreas principales. En este resumen, sintetizamos los hallazgos principales de cada área:

- **Vinculación con la sociedad civil:** El avance que han logrado los miembros en su coordinación con la sociedad civil durante el diseño e implementación de los planes de acción.
- **Instituciones:** La estabilidad y el posicionamiento de las oficinas de gobierno que participan en el proceso de OGP.
- **Planes de acción y compromisos:** La calidad de los planes de acción, incluyendo su alcance temático, nivel de ambición y resultados.
- **Áreas de política:** El desempeño de los países en áreas clave como la anticorrupción, servicios públicos y espacio cívico.

Vinculación con la sociedad civil

La vinculación con la sociedad civil es un elemento central del modelo de OGP. Los miembros de OGP cocrean planes de acción y establecen diálogos permanentes con la sociedad civil a través de plataformas como los foros multiactor de gobierno abierto. En este informe se encontró, por primera vez, evidencia estadística que demuestra que la solidez de las relaciones con la sociedad civil es un factor que predice¹ resultados positivos. Además, se encontró que la sociedad civil está participando de forma más activa en el proceso de OGP, aunque aún hay brechas por cerrar.

La participación de la sociedad civil es importante

La participación significativa de la sociedad civil está correlacionada con mejores resultados de OGP.

Se encontró que la vinculación de la sociedad civil a lo largo de todo el proceso de OGP está asociada a

compromisos más ambiciosos, mayores niveles de implementación y mejores resultados tempranos (ver figura 1), incluso después de controlar otros factores como región, gobernanza y compromiso con OGP.

- **El diálogo y la retroalimentación están asociados a compromisos más ambiciosos.** Cuando la sociedad civil participa en procesos iterativos de diálogo y en los procesos de establecimiento de la agenda, los compromisos tienden a ser más ambiciosos. Lo mismo ocurre cuando los Gobiernos comunican a los participantes en qué forma se consideraron sus aportes.
- **La participación de la sociedad civil durante la implementación está asociada a mejores resultados.** Los planes de acción que se discuten de forma iterativa en los foros multiactor tienen una tasa más alta de cumplimiento y generan cambios más significativos en la práctica de gobierno.

FIGURA 1. La participación de la sociedad civil en OGP es un factor que determina diversos resultados de OGP.

Un análisis de regresión indica una teoría de cambio simplificada para los planes de acción, la cual se ilustra a continuación.



La vinculación con la sociedad civil está mejorando pero aún hay vacíos que atender

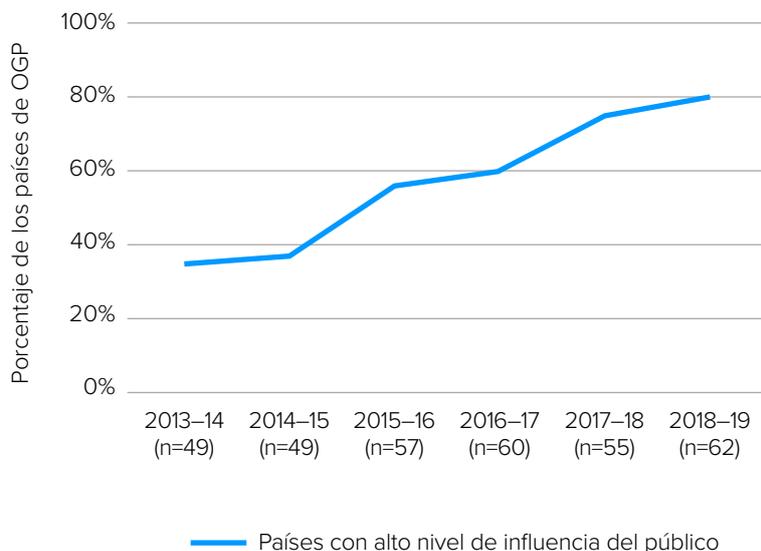
Con el tiempo, los procesos de OGP se han tornado más participativos. El nivel de influencia del público en el diseño de los planes de acción ha aumentado significativamente (ver figura ES.2). En la mayoría de los países, los servidores públicos ya no solamente

informan o consultan a la sociedad civil sobre el proceso de OGP, sino que la involucran en un diálogo iterativo. Una mayor cantidad de países han establecido o están en proceso de establecer foros multiactor. Estas mejoras podrían ser resultado de factores asociados al proceso de la alianza en general, incluyendo intercambio entre pares, orientación de expertos y más apoyo técnico de los socios.

¹ En este informe no se evaluaron relaciones de causalidad. Se determinaron asociaciones estadísticas a través de diversos análisis de regresión lineal. Para mayor información, consulte el capítulo 4, "Predictores de los resultados."

FIGURA 2. El nivel de influencia del público en el diseño de los planes de acción ha aumentado

Un alto nivel de influencia del público incluye el establecimiento de foros multiactor y la retroalimentación a los participantes sobre la forma en la que se consideraron sus aportes.

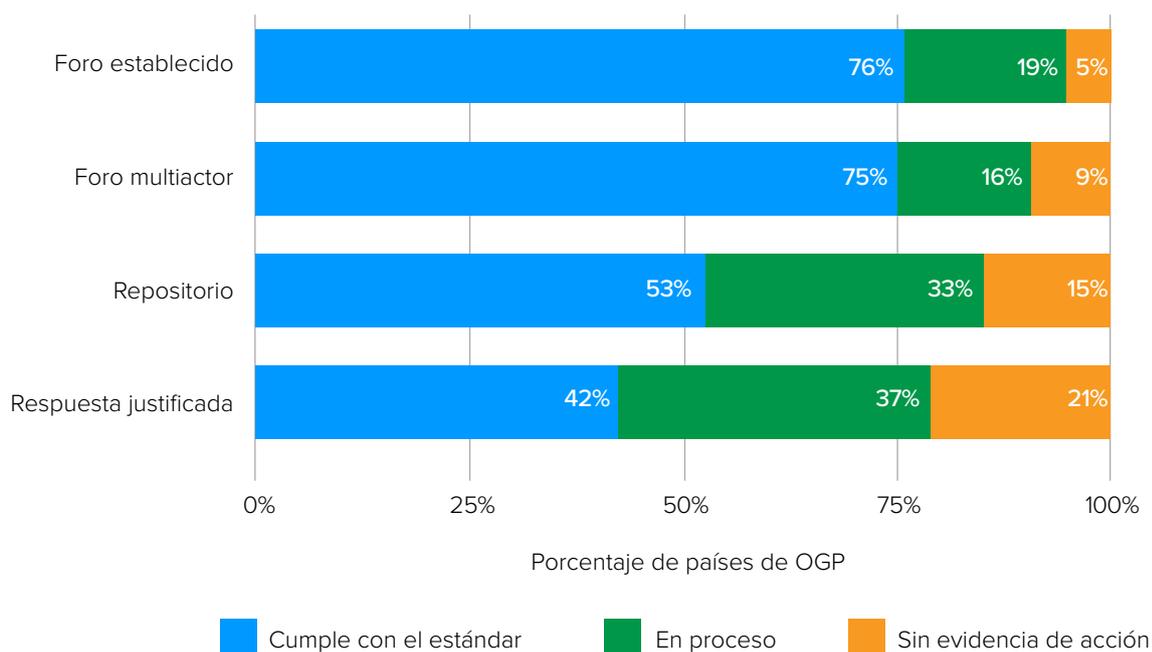


Sin embargo, aún hay vacíos relacionados con la sociedad civil. Por ejemplo, el desempeño de los países sobre los [requisitos mínimos](#) para mantenerse activos en OGP varía entre los miembros. La mayoría de los países han establecido foros multiactor, pero la capacidad de los Gobiernos de dar retroalimentación a los participantes aún es un reto. La mayoría de los

países cuentan con un repositorio de sus procesos y avances y menos de la mitad ofrece información a los participantes sobre la forma en la que se tomaron en cuenta sus aportes (ver figura ES.3). Además, una cuarta parte de los procesos de OGP no están abiertos a cualquier persona que quiera participar.

FIGURA 3. La mayoría de los países de OGP cumplen con los requisitos mínimos

Las evaluaciones del IRM abarcan los planes de acción nacional presentados entre 2017 y 2020.



Instituciones políticas

Los arreglos institucionales son importantes para el proceso de OGP. Este informe encontró que la estabilidad de las oficinas de Gobierno está asociada a mejores resultados tempranos (es decir, cambios en la práctica de gobierno que ocurren durante el ciclo del plan de acción). Además, una cantidad cada vez mayor de países de OGP cuentan con este arreglo.

La estabilidad de las instituciones es un predictor de mejores resultados

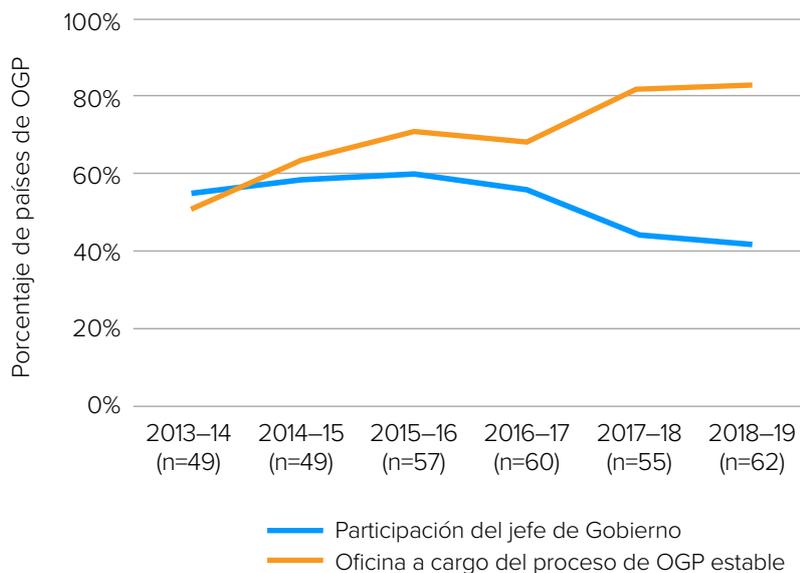
La estabilidad de las instituciones de OGP, en particular, es un predictor de resultados. Una menor

rotación en la oficina que está a cargo del proceso de OGP está asociada a mejores resultados tempranos. Por el contrario, los cambios en el Gobierno no predicen resultados positivos.

Se ha registrado una menor rotación en las instituciones de OGP. Con el tiempo, la oficina que lidera el proceso de OGP se ha tornado más estable (ver figura ES.4). En los primeros años de OGP, la mitad de los países registraron cambios en su oficina durante el ciclo del plan de acción. En comparación, en 2019 solamente uno de cada cinco países registró cambios.

FIGURA 4. La oficina líder de OGP ha crecido en estabilidad y la participación de los jefes de Gobierno se ha reducido

Una oficina líder de OGP se considera estable si permanece a cargo del proceso de OGP durante todo el ciclo del plan de acción. La participación del jefe de Gobierno se refiere a la participación de la oficina del presidente o primer ministro en el proceso de cocreación.



La participación del jefe de Gobierno se ha reducido

Menos jefes de Gobierno han participado en el proceso de cocreación. La participación de los jefes de Gobierno o de su oficina en los eventos y reuniones de cocreación registró su nivel más alto en 2015-2016 con un 60%; desde entonces, su participación se ha reducido al 40% (ver figura ES.4).

La institucionalización de OGP ha incrementado.

La reducción en la participación de los jefes de Estado no implica que haya decaído la voluntad política de alto nivel. Por el contrario, el crecimiento de los foros multiactor y la estabilidad de las oficinas líderes de OGP podría sugerir que las instituciones de OGP se han tornado más predecibles y capaces de soportar los cambios políticos.

Planes de acción y compromisos

Los planes de acción atienden una mayor cantidad de temas, pero algunos retos siguen vigentes. En general, los niveles de ambición, implementación y resultados tempranos no han mejorado.

Los planes de acción se han tornado más breves pero más diversos

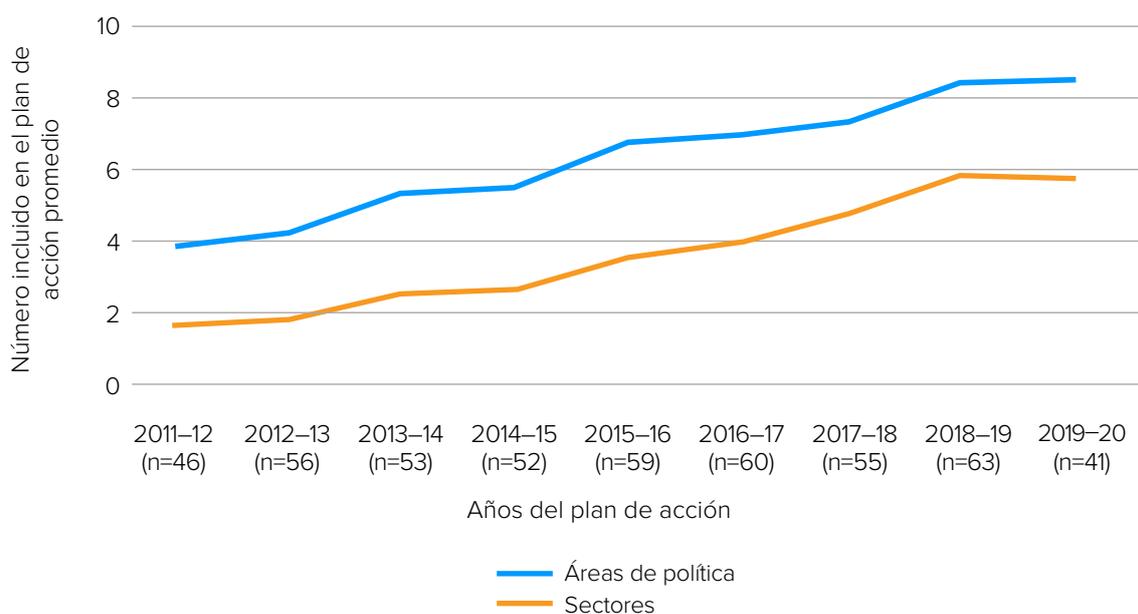
Como lo definen las pautas de OGP, los planes de acción incluyen menos compromisos. La cantidad promedio de compromisos por plan se redujo a 15 (el máximo recomendado por la Unidad de Apoyo) por

primera vez en 2018 y, desde entonces, ha seguido disminuyendo.

Aunque los planes de acción son menos extensos, abarcan una cantidad creciente de temas. La cantidad de áreas de política y sectores que abarcan los planes de acción ha aumentado más del doble en comparación con los primeros años de OGP (ver la figura ES.5). Cada vez más, los compromisos se relacionan con la participación cívica, aunque una menor proporción están enfocados en fortalecer mecanismos de rendición de cuentas.

FIGURA 5. Los planes de acción de OGP abarcan más áreas de política y sectores

Las áreas de política se refieren a las herramientas de gobierno abierto (por ejemplo contratación abierta, auditorías). Los sectores se refieren a las áreas de la sociedad que son afectadas (por ejemplo la educación y la salud). Se muestran los datos para un plan de acción promedio que incluye diez compromisos.



El nivel de ambición es un factor de éxito pero sigue siendo una limitación

El nivel de ambición de los planes de acción es el predictor más importante de los resultados tempranos sólidos. Los compromisos ambiciosos son aquellos que tienen el *potencial* de lograr cambios “moderados” o “transformadores” en la práctica de gobierno abierto. En promedio, un plan de acción que incluye solo compromisos ambiciosos muestra resultados tempranos un 33% más fuertes que aquellos que no incluyen ningún compromiso ambicioso, habiendo controlado otros factores.

Sin embargo, aumentar el nivel de ambición sigue siendo un reto. Las tasas de verificabilidad (96%) y relevancia (93%) de los compromisos están incrementando, pero el porcentaje de los compromisos que son potencialmente “transformadores” sigue siendo bajo (7%).

En general, la ambición de los planes de acción no ha mejorado con el tiempo. El porcentaje de compromisos ambiciosos se redujo de 55% en 2014-2015 hasta un poco más de 40% en la más reciente ronda de planes de acción, aunque esta reducción no es estadísticamente significativa.

Sin embargo, la ambición varía ampliamente según el tipo de compromiso. Los compromisos relacionados con ciertos temas como los servicios públicos y la inclusión, en general, son menos ambiciosos que los compromisos de otras áreas como la anticorrupción.

Los niveles de resultados tempranos han permanecido estables, a pesar de presentar retos en algunos países.

Diversos países de OGP, específicamente los de bajos ingresos, enfrentan retos relacionados a la implementación. La diferencia en la tasa de implementación entre los países de mayores y menores ingresos es de más de 30% después de haber controlado otros factores.

En general, los niveles de implementación no han cambiado. Desde que el IRM comenzó a monitorear estos datos, cerca de dos terceras partes de los compromisos se han implementado sustancialmente o completamente para el final del periodo del plan de acción.

Asimismo, el nivel de resultados tempranos sólidos ha permanecido estable. Cada año, aproximadamente uno de cada cinco compromisos generan cambios significativos en la práctica de gobierno. Sin embargo, las evaluaciones del IRM únicamente evalúan los cambios que ocurren durante el periodo del plan de acción. En ese sentido, este dato subestima los resultados reales, pues éstos muchas veces tardan varios años en materializarse.

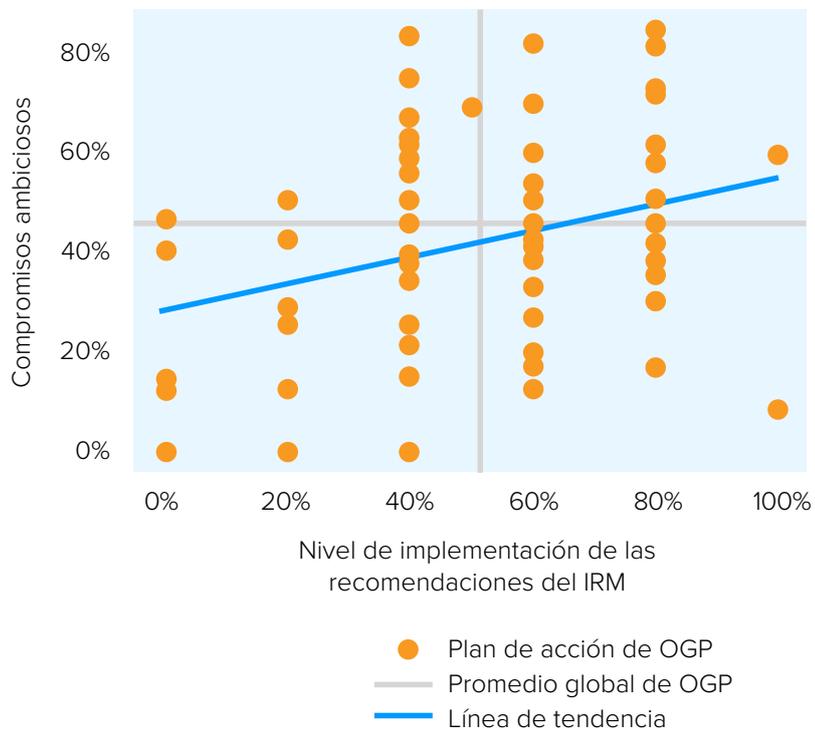
La implementación de las recomendaciones del IRM está asociada a mejores planes de acción

La mayoría de los miembros nacionales y locales están implementando la mayor parte de las recomendaciones clave del IRM. La tasa de implementación de estas recomendaciones varía entre los miembros, pero en general, se ha mantenido constante, aproximadamente en el 50%. Esto sugiere que el IRM está influyendo en los planes de acción y procesos de OGP.

La implementación de las recomendaciones del IRM está asociada a una mayor calidad de los procesos y planes de acción de OGP. Un plan de acción que implementa todas las recomendaciones clave del IRM, en promedio, es aproximadamente 25% más ambicioso que un plan de acción que no implementa ninguna de las recomendaciones (ver figura ES.6). Además, la implementación de las recomendaciones del IRM relacionadas específicamente con el proceso de OGP está asociada a procesos de cocreación más colaborativos. Ambos hallazgos podrían deberse a otros factores.

FIGURA 6. Relación positiva entre la implementación de las recomendaciones del IRM y el nivel de ambición.

Cada punto representa un plan de acción nacional o local. Según el IRM, los compromisos ambiciosos son aquellos que tienen impacto potencial “moderado” o “transformador”.



Áreas de política

Los planes de acción de OGP abordan ciertas áreas de política en particular. Los países constantemente desarrollan compromisos sobre anticorrupción sólidos, pero pocas veces utilizan sus planes de acción para comprometerse a mejorar el espacio cívico. Los países que establecen compromisos relacionados con la transparencia en los beneficiarios finales y la transparencia presupuestaria se han tornado más abiertos en estas áreas.

La lucha contra la corrupción ha mostrado generar un alto retorno a la inversión

Los compromisos anticorrupción establecidos en el marco de OGP son sólidos. Los compromisos

establecidos en diversos ámbitos de la anticorrupción se encuentran entre los más ambiciosos y que tienen mayor probabilidad de generar resultados tempranos sólidos. Ejemplo de ello es la protección a denunciantes, industrias extractivas, auditorías y contratación abierta.

Los planes de acción se enfocan cada vez más en ciertos ámbitos de la anticorrupción La cantidad de compromisos relacionados con la transparencia en los beneficiarios finales y la contratación abierta están aumentando significativamente (ver figura ES.7). Sin embargo, a pesar de su efectividad, otros temas asociados a la anticorrupción como la protección a denunciantes y el cabildeo registran pocos compromisos.

FIGURA 7. Aumento en la adopción de reformas sobre transparencia en los beneficiarios finales y la contratación abierta

La tasa de adopción se define como el porcentaje de planes de acción que incluyen al menos un compromiso relacionado con el tema.



El espacio cívico sigue siendo una preocupación urgente

El espacio cívico se ha debilitado en la mayoría de los países miembros de OGP. En todo el mundo, el espacio cívico ha registrado una [tendencia a la baja](#) y los países de OGP no son inmunes a este fenómeno. Por primera vez, cinco países miembros de OGP no han aprobado la Verificación de valores, la cual evalúa la medida en la que la sociedad civil puede operar libremente sin la represión o interferencia del Gobierno. En particular, la seguridad de periodistas y activistas ha empeorado.

Los compromisos de OGP sobre el espacio cívico son muy pocos y aislados. En la más reciente ronda de planes de acción, menos de una cuarta parte de los miembros nacionales y locales de OGP establecieron compromisos relacionados con el espacio cívico. Además, la cantidad de compromisos en esta área no ha aumentado con el tiempo. Finalmente, estos compromisos tienden a generar menos resultados que los compromisos de otras áreas.

Impulsar estas áreas de política a través del proceso de OGP se ha asociado a cambios en el mundo real

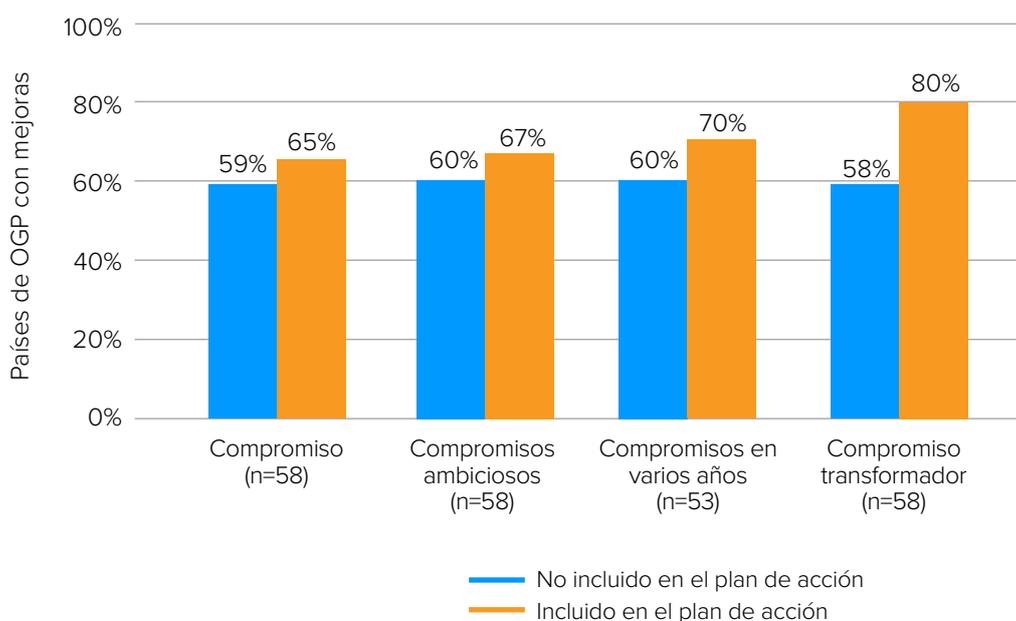
Los compromisos de OGP están asociados a un mejor desempeño en la transparencia en los beneficiarios finales y los presupuestos abiertos.

Los países de OGP que han establecido compromisos en estas áreas (especialmente los que han incluido compromisos ambiciosos en varios planes) han mejorado su apertura en mayor medida que otros países, según evaluaciones independientes (ver la figura ES.8).

Los países miembros de OGP tienen mejor desempeño que aquellos que no forman parte de la alianza. Desde 2011, los países miembros de OGP han mejorado más que los países que no son miembros de la alianza en los temas de transparencia en los beneficiarios finales, transparencia fiscal y contratación abierta, independientemente de haber incorporado compromisos relacionados.

FIGURA 8. Mejoras en la transparencia en los beneficiarios finales en los países miembros de OGP

Los países de OGP que abordan la transparencia en los beneficiarios finales en sus planes de acción han registrado más mejoras en la recolección de datos de beneficiarios finales, de acuerdo con datos de Tax Justice Network.



Mensajes clave

Esta investigación otorga validez al modelo de cocreación de OGP y a la apropiación nacional de los planes de acción. La colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil está asociada a planes de acción más ambiciosos y con mejores niveles de implementación, lo cual se traduce en mejoras en la apertura del Gobierno. En resumen, cuando el proceso de OGP es más sólido, los resultados de OGP tienden a ser más robustos. Las implicaciones de este hallazgo y otros se relacionan con cinco áreas de trabajo.

1. Vinculación con la sociedad civil

- La vinculación con la sociedad civil puede impulsar mejores resultados del proceso de OGP.
- El diálogo ha mejorado pero los actores invitados a participar en ocasiones son limitados.
- La retroalimentación del Gobierno a la sociedad civil es un reto importante.

2. Instituciones políticas

- Es importante asegurar que el personal de OGP se mantenga estable.
- OGP ha incrementado su institucionalización.
- Es necesario llevar a cabo más investigación sobre la participación política de alto nivel.

3. Ambición de los planes de acción

- El diseño de los compromisos es importante.
- Ciertas áreas de política requieren de una mayor ambición.
- Los compromisos sobre anticorrupción son buenas inversiones.

4. Implementación de los planes de acción

- Hay una brecha en la implementación, especialmente en países de bajos ingresos.
- Podría lograrse una mejor implementación del proceso de OGP a través del monitoreo por parte de la sociedad civil.

5. Libertades fundamentales

- Los países de OGP han mejorado en algunas áreas del gobierno abierto, como los datos abiertos, pero están empeorando en temas sistémicos como el espacio cívico.
- Cuando no hay un ambiente facilitador y la ciudadanía no exige a su Gobierno

TABLA 1. Signos vitales clave de OGP

Tema	Indicador	Información recolectada	Ubicación en el informe	Tendencia
Participación de la sociedad civil: ¿Qué tan abiertos y participativos son el diseño y la implementación del plan de acción?	Requisitos básicos	Cumplimiento de los estándares de OGP sobre difusión de información, existencia de espacios y plataformas para el diálogo y la cocreación y toma de decisiones conjuntas.	Capítulo 1: Sección 1.1	NA
	Respuesta justificada	La respuesta que el Gobierno presenta a la sociedad civil sobre la medida en la que sus aportes se incorporaron o no en el plan de acción (y por qué)	Capítulo 1: Sección 1.1	NA
	Foro multiactor	Espacio en el que el Gobierno y la sociedad civil regularmente discuten, acuerdan y supervisan el proceso de OGP	Capítulo 1: Sección 1.2.1	▲
	Nivel de influencia del público: involucrar	Existencia de un foro multiactor y respuesta justificada	Capítulo 1: Sección 1.2.2	▲
Instituciones: ¿Qué tan preparados están los Gobiernos para implementar sus planes?	Participación del jefe de Gobierno	Participación de la oficina del presidente o primer ministro, un miembro de su equipo o el presidente o primer ministro en el proceso de cocreación	Capítulo 1: Sección 1.4.1	▼
	Estabilidad de la agencia a cargo del proceso de OGP	Cambio en la institución/oficina durante el ciclo del plan de acción	Capítulo 1: Sección 1.4.2	▲
Ambición: ¿Qué tan bien diseñados están los planes de acción de OGP?	Alcance	Diversidad de las áreas de política y sectores incluidos en los planes de acción	Capítulo 2: Sección 2.1	▲
	Impacto potencial	La medida en la que los compromisos modificarían la práctica del gobierno en el área de política correspondiente	Capítulo 2: Sección 2.2	=
	Verificabilidad	Nivel de especificidad y cuantificabilidad de las actividades del compromiso	Capítulo 2: Sección 2.2.1	▲
	Relevancia	Relevancia de los compromisos a los principios de OGP de acceso a la información, participación cívica y rendición de cuentas.	Capítulo 2: Sección 2.2.1	▲
Cumplimiento: ¿Los planes de acción cumplen con los objetivos planteados?	Cumplimiento	Nivel de implementación de las actividades del compromiso	Capítulo 2: Sección 2.4.1	=
Resultados tempranos: ¿Los planes de acción cambian la práctica de la gobernanza?	Resultados tempranos	Cambio en la práctica de gobierno como resultado de la implementación de los compromisos	Capítulo 2: Sección 2.4.2	=
Cambios en el mundo real: ¿Cuál es el desempeño de los países miembros de OGP según métricas independientes?	Varios	Nivel de apertura en ciertas áreas de política como la transparencia en los beneficiarios finales, contratación abierta, espacio cívico y apertura fiscal	Capítulo 3: Sección 3.3	Varía

Nota: En el capítulo 4 se analiza la relación que existe entre la mayoría de los signos vitales descritos en esta tabla.



Participantes durante la ceremonia de inauguración de la Cumbre Global de OGP de Tiflis, Georgia en julio de 2018. Fotografía de OGP.



Introducción

En 2021, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) cumplió 10 años. Hasta la fecha, sus miembros han creado más de 300 planes de acción y 4.500 compromisos. Ahora es buen momento para evaluar en qué medida está funcionando el proceso de OGP, por qué o por qué no y qué implican estos hallazgos para la estrategia en el futuro.

En ese contexto, la Unidad de Apoyo de OGP inició un proceso de evaluación de los “signos vitales” de OGP. Se considera que el concepto de “signos vitales” es una metáfora adecuada para este informe: así como un médico utiliza los signos vitales como la temperatura corporal y el pulso para evaluar a sus pacientes, ahora se está analizando la salud de OGP (como proceso que genera cambios) a través de una evaluación de las siguientes métricas del proceso del plan de acción.

- **Vinculación con la sociedad civil:** ¿Qué tan abierto y participativo son el diseño y la implementación de los planes de acción?
- **Instituciones:** ¿Qué tan preparados están los Gobiernos para implementar sus planes?
- **Ambición:** ¿Qué tan bien diseñados están los planes de acción de OGP?
- **Cumplimiento:** ¿Los planes de acción cumplen con los objetivos planteados?
- **Resultados tempranos:** ¿Los planes de acción generan cambios en la práctica de gobierno?
- **Resultados finales:** ¿Los planes de acción generan cambios en el mundo real?

Así como un médico revisa los signos vitales antes de aplicar pruebas más específicas, este informe está enfocado en aspectos generales. Presenta tendencias generales y asociaciones con base en datos de cerca de 200 planes de acción que fueron evaluados por el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés). El informe no evalúa la causalidad ni identifica dinámicas específicas que puedan estar presentes.

Sin embargo, los hallazgos de este informe representan un gran avance para OGP. Tras años de resultados no concluyentes se encontró que el proceso de OGP, cuando se sigue como es debido, está asociado a resultados sólidos. Aunque este hallazgo se ha mencionado de forma anecdótica desde hace años, este informe incluye evidencias estadísticas de la solidez de esta relación.

Sin embargo, este informe no es el primer análisis basado en datos que genera OGP. Cada cierto tiempo, la Unidad de Apoyo o el IRM evalúan datos para determinar si OGP está funcionando como debería. Anteriormente, este trabajo se conocía como los [informes técnicos](#) del IRM y más adelante se incluyeron en un capítulo del [Informe global de OGP de 2019](#). Este análisis cuantitativo es un complemento a otras revisiones más detalladas del proceso de OGP, incluyendo una [evaluación multianual independiente](#) que se llevó a cabo en algunos países miembros de OGP.

Se espera que este informe sea de utilidad al lector para comprender los elementos del proceso de OGP que están funcionando, qué aspectos son necesario mejorar y qué pueden aprender otras iniciativas similares de la experiencia. Específicamente, esta investigación busca aportar a:

- **Diseño de reformas:** Mejorar nuestro conocimiento de lo que implica una reforma de buena calidad y un proceso de reforma adecuado en el contexto de OGP.
- **Reglas del juego:** Mejorar la política y la práctica de OGP (para los miembros del subcomité de criterios y estándares del Comité Directivo, la Unidad de Apoyo y el IRM).
- **Estrategia:** Hacer un inventario de los cambios registrados en el tiempo e identificar las áreas en las que OGP no está cumpliendo con sus objetivos.

- **Lagunas de investigación:** Mapear qué se sabe (y qué no se sabe) de OGP y promover un uso más creativo de los datos generados en el marco de OGP.

Este informe está dividido en cuatro capítulos: los primeros tres analizan, cada uno, un componente clave del proceso de OGP y el cuarto analiza las interacciones entre ellos. A continuación se describen los capítulos:

- **Capítulo 1. Vinculación con la sociedad civil e instituciones:** Analiza la medida en la que los países miembros de OGP involucran a la sociedad civil en la cocreación e implementación de los planes de acción, así como los cambios registrados en el tiempo en ese sentido. Además, analiza las tendencias sobre las instituciones de Gobierno que lideran el proceso de OGP.
- **Capítulo 2. Planes de acción y compromisos:** Analiza la calidad de los planes de acción y cómo han cambiado en el tiempo, incluyendo su alcance, nivel de ambición y resultados. Además, explora el papel que ha tenido el IRM en el impulso a estos objetivos.
- **Capítulo 3. Áreas de política:** Evalúa el desempeño de los compromisos de OGP en áreas de política clave como la anticorrupción, el espacio cívico y provisión de servicios públicos. Además, analiza el desempeño de los países en ciertas áreas de política a partir de métricas independientes.
- **Capítulo 4. Predictores de resultados:** Identifica los predictores de los resultados positivos (y negativos) en OGP, específicamente el nivel de ambición, cumplimiento, resultados tempranos y desempeño en áreas de política de acuerdo a métricas independientes.

Los capítulos se agrupan en dos tipos de análisis. Los primeros tres implican fotografías y tendencias, incluyendo estadísticas *descriptivas* que presentan la dirección de cambio e identifican qué está mejorando y qué no. El capítulo 4 se enfoca en las asociaciones, aplicando estadísticas inferenciales para determinar la relación que existe entre los signos vitales.

Acercas de las métricas de los signos vitales

Los signos vitales de OGP se basan en diversas métricas evaluadas por el IRM. Estas métricas han evolucionado para asegurar que la alianza está promoviendo reformas confiables y ambiciosas. Actualmente, el IRM es responsable de evaluar si los planes de OGP se crearon de forma colaborativa, si incluyen compromisos ambiciosos y si éstos se implementan adecuadamente y generan resultados tangibles. Estas responsabilidades están establecidas en los estatutos del IRM, los cuales son avalados por el Comité Directivo de OGP².

Un conjunto de métricas clave del IRM, referidas como los signos vitales de OGP, representan la mayor parte del análisis de este informe. Estas métricas pueden consultarse en la tabla 1, junto con una serie de indicadores de las tendencias registradas recientemente. Para mayor información, consulte la sección correspondiente del informe, las cuales también están enlistadas en la tabla.

Los datos abarcan cerca de 200 planes de acción presentados entre 2012 y 2020³ y evaluados por el IRM. A menos que se especifique lo contrario, el análisis no incluye a los miembros locales de OGP.

Los datos del informe se actualizaron a octubre del 2021 los cuales, junto con muchos de los cálculos y resultados, están disponibles en línea. Además, los datos del IRM también se encuentran disponibles en línea⁴. Para mayor información, consulte el anexo “Acercas de los datos de los signos vitales”.

² Artículos de gobernanza de OGP, Adenda F: Carta del IRM https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP_Articles-of-Governance_For-Public-Comment_20190311.pdf.

³ Dependiendo de los indicadores utilizados, algunos análisis se realizaron a partir de un subconjunto de estos planes de acción.

⁴ La “Carta del IRM” exige al IRM publicar sus informes en formato de datos abiertos: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP_Articles-of-Governance_For-Public-Comment_20190311.pdf.



El Sustainable Development Institute capacita a la comunidad Blaya, Liberia sobre derechos de tenencia de la tierra. Las organizaciones de la sociedad civil son fundamentales para la creación de un espacio de diálogo y aprendizaje. Fotografía de Morgana Wingard.

1. Vinculación con la sociedad civil e instituciones

La colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil durante el ciclo del plan de acción es central al modelo de OGP y representa una métrica clave de la salud del proceso de OGP. A diferencia de otras alianzas y tratados internacionales que prescriben las reformas que los miembros deben adoptar, los miembros de OGP determinan sus propias prioridades a través de un proceso de cocreación. Los [Estándares de participación y cocreación de OGP](#) establecen las expectativas de este proceso y el IRM evalúa la medida en la que los miembros cumplen con estas expectativas. En este capítulo se analizan datos del IRM para identificar fortalezas y debilidades del proceso de cocreación, así como tendencias en ese sentido.



1.1 Los países cumplen con la mayoría de los requisitos mínimos

El desempeño de los países de OGP sobre los requisitos básicos del proceso varía. La mayoría de los Gobiernos de OGP han implementado foros multiactor, pero una menor proporción entrega retroalimentación a los participantes del foro.

Anteriormente, un grupo pequeño pero significativo de Gobiernos miembros de OGP seleccionaba a los grupos de la sociedad civil que podían participar⁵. En una cantidad importante de países no había mucha relación entre los aportes de la sociedad civil y los compromisos finales y se entregaba poca retroalimentación⁶. En el peor de los casos, no se registraba una conversación multiactor. En respuesta, la Unidad de Apoyo y el Comité Directivo de OGP desarrollaron un conjunto de estándares que determinan las expectativas del proceso de cocreación.

La versión de 2016 de estos estándares, los [Estándares de participación y cocreación de OGP](#), establecen una serie de *requisitos básicos* que los miembros deben cumplir (ver el recuadro 1.1 sobre la actualización de estos estándares). Evaluar el desempeño de los miembros de OGP en función de estos estándares es fundamental para determinar si los Gobiernos cuentan con espacios para el diálogo y promueven la toma de decisiones conjunta.

Específicamente, cuatro criterios representan los *requisitos mínimos* que los miembros de OGP deben respetar para seguir participando en la alianza⁷. Estos incluyen (1) establecer un **foro**, (2) asegurar que el foro es **multiactor** y que participan representantes del Gobierno y de la sociedad civil, (3) mantener un **repositorio** de su proceso y avance y (4) entregar **respuestas justificadas** a los actores sobre la incorporación de sus aportes. A continuación se analiza el desempeño de los países en función de estos requisitos básicos.

⁵ Ver Foti (2014) y Foti (2016) aquí: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Technical-paper-1_final.pdf and https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/IRM-Report_Technical-Paper_20161130_web.pdf.

⁶ Ibid.

⁷ De acuerdo con la política de revisión procesal de OGP, los países que no cumplan con ciertos criterios actúan en contra del proceso de OGP. Si esto ocurre dos veces consecutivas, el país pasa a revisión. Si el país nuevamente incumple con los requisitos mínimos, puede designarse como inactivo. Consulte los detalles de la política de revisión procesal aquí: <https://www.opengovpartnership.org/procedural-review/>.

Recuadro 1.1. Actualización de los Estándares de participación y cocreación

Esta sección del informe se enfoca en analizar el cumplimiento de los países en cuanto a los Estándares de participación y cocreación aprobados en 2016⁸. En los dos últimos años, la Unidad de Apoyo y el Comité Directivo de OGP han trabajado en seguir mejorando estos estándares⁹. La propuesta resultante simplifica los 60 estándares de la edición de 2016, ofrece mayor flexibilidad sobre la duración y fecha de entrega de los planes de acción y aclara los requisitos mínimos para todos los países de OGP¹⁰. Esta versión incluye cinco estándares:

1. Establecer un espacio para el diálogo constante y la colaboración entre el Gobierno, la sociedad civil y actores no gubernamentales.
2. Publicar información abierta, accesible y oportuna acerca de las actividades y los avances de la participación de los miembros en el proceso de OGP.
3. Ofrecer oportunidades incluyentes e informadas para la participación del público a lo largo del desarrollo del plan de acción.
4. Ofrecer una respuesta justificada y asegurar el diálogo entre el Gobierno y los actores no gubernamentales durante el proceso de cocreación del plan de acción.
5. Ofrecer oportunidades incluyentes e informadas para el diálogo constante y la colaboración durante la implementación y el monitoreo del plan de acción.

Estos estándares han sido objeto de un proceso de consulta pública y fueron aprobados por el Comité Directivo en noviembre de 2021. Se espera que se lancen en 2022¹¹.

⁸ El IRM empezó a medir el desempeño de los miembros de OGP según estos estándares en sus evaluaciones de los planes de acción de 2017-2019. La aplicación inició a partir de los planes de 2018-2020.

⁹ Aidan Eyakuze y Marco Marrazza, Una evaluación de los procesos de OGP para su décimo aniversario, 3 de septiembre de 2020, <https://www.opengovpartnership.org/stories/reviewing-ogp-processes-for-its-tenth-anniversary/>.

¹⁰ Alonso Cerdan, Ayúdanos a finalizar los estándares de cocreación y participación, 13 de septiembre de 2021, <https://www.opengovpartnership.org/stories/help-us-finalize-the-ogp-co-creation-and-participation-standards/>.

¹¹ Estándares de consulta, participación y cocreación de OGP, <https://ogpconsultation.org/standards>.

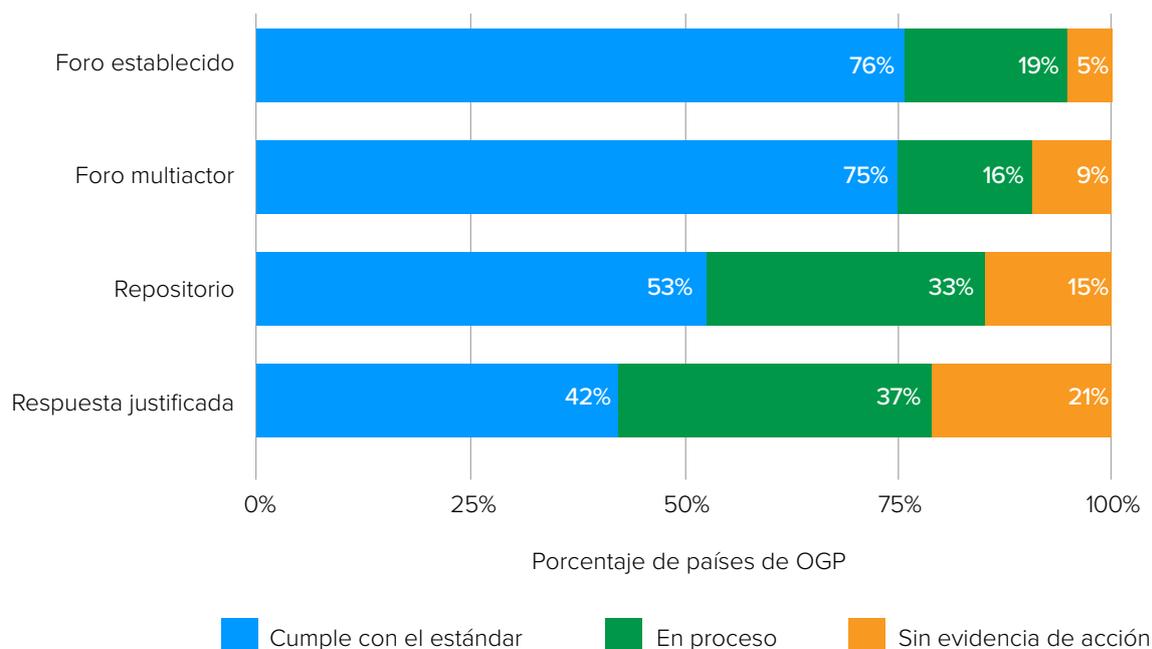
1.1.1 Requisitos mínimos

Desde 2017, el desempeño de los países de OGP ha variado con respecto a los requisitos mínimos¹². La mayoría de los países cuentan con un foro multiactor,

pero una menor proporción cuenta con un repositorio y menos de la mitad de los países presentan respuestas justificadas a los participantes al respecto del proceso de cocreación (ver figura 1.1).

FIGURA 1.1 . La mayoría de los países de OGP cumplen con los requisitos mínimos del proceso de OGP

Las evaluaciones del IRM abarcan los planes de acción nacional presentados entre 2017 y 2020.



La falta de respuestas justificadas es un área de oportunidad. Para cumplir con el requisito de “respuesta justificada” el Gobierno o foro multiactor deben demostrar haber presentado retroalimentación a los actores sobre la medida en la que incorporaron sus aportes en el plan de acción¹³. La respuesta debe incluir un resumen de las categorías principales de comentarios y las razones por las que los incluyeron, modificaron o rechazaron. Actualmente, un poco más del 40% de los países cumplen con este requisito y cerca de una tercera parte de los países están logrando avances¹⁴.

Datos longitudinales sugieren que los países están logrando avances en esta métrica. Desde que el IRM comenzó a dar seguimiento a estos datos en 2017, la tasa de respuestas justificadas se ha incrementado. Para los planes de 2019 y 2020, cerca del 50% de los países presentaron respuestas justificadas, mientras que en 2017 y 2018, solamente el 40% cumplía con este requisito. Por su parte, la tasa de repositorios de OGP no ha mejorado. Para ver una revisión más profunda de cómo han cambiado los procesos de OGP con el tiempo con base en datos anteriores, consulte la sección 1.2 de este informe.

¹² El IRM empezó a evaluar el desempeño de los miembros con base en estos estándares a partir de la cohorte de planes de acción de 2017-2019

¹³ IRM, Pautas del IRM sobre el umbral mínimo de involucrar, febrero de 2020, <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/IRM-Guidance-Involve.pdf>.

¹⁴ De acuerdo con el IRM, “en proceso” significa que el país ha tomado medidas para cumplir con el estándar, aunque no lo ha cumplido.

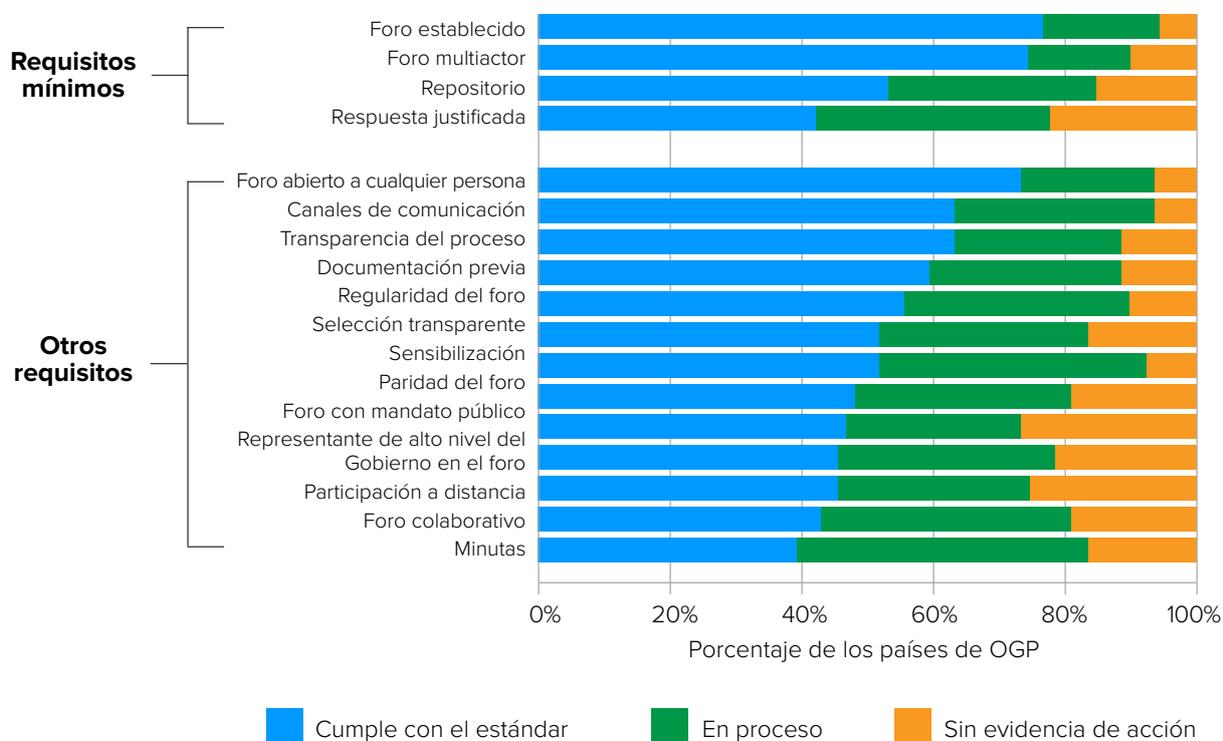
1.1.2 Otros requisitos básicos

El cumplimiento de los otros requisitos básicos depende del requisito en particular. En general, cerca de la mitad de los países de OGP cumplen con todos los requisitos. La figura 1.2 ilustra la diferencia entre el desempeño en los requisitos mínimos y otros requisitos básicos¹⁵.

Los dos requisitos en los que el cumplimiento es menor son los relacionados con la retroalimentación a actores. Específicamente, menos de dos de cada cinco países cumplen con el requisito de “minutas” (el Gobierno o foro comunica y reporta sus decisiones, actividades y resultados a otros actores de Gobierno y de la sociedad civil). El siguiente requisito que muestra menor desempeño es, tal vez sorprendentemente, el de respuesta justificada explicado en la sección anterior.

FIGURA 1.2. Los Gobiernos de OGP están retrasados en la presentación de retroalimentación a las y los actores.

Estas evaluaciones abarcan los planes de acción nacionales presentados entre 2017 y 2020.



Las menores tasas de retroalimentación a actores tienen importancia por dos razones. Primero, estas medidas son fundamentales para saber si OGP en efecto está cambiando la cultura de gobierno. Segundo, como se describe más adelante en este informe, algunas de estas medidas son elementos que determinan otros resultados positivos en el proceso de OGP.

Esta sección se enfoca en el desempeño de los procesos de OGP desde la presentación de la más reciente versión de los estándares en 2016. En la siguiente sección, se exploran algunas tendencias hacia el pasado.

¹⁵ Consulte la lista completa de requisitos básicos evaluados por el IRM (y sus definiciones) en el capítulo III de la plantilla de informes del IRM, disponible aquí: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2015/10/for-web_2019-21-Design-Report-Template.pdf.

1.2 En general, con el tiempo los procesos de OGP han mejorado

Una mayor cantidad de países están logrando avances en el establecimiento de foros multiactor. La calidad del diálogo en el proceso de cocreación también está mejorando. Sin embargo, la apertura del proceso de OGP sigue siendo un reto en varios países.

Esta sección analiza datos sobre el proceso de OGP en el largo plazo para determinar si se han tornado más incluyentes, accesibles y efectivos. Para este análisis de largo plazo fue necesario examinar datos desde antes de la introducción de la versión más reciente de los estándares. En este sentido, esta sección se enfoca en tres variables clave que se han medido desde, por lo menos, 2014:

1. La existencia de un foro multiactor regular
2. El nivel de influencia del público durante el proceso de cocreación
3. La apertura del proceso de OGP

Aunque la metodología del IRM se ha modificado con el tiempo, estas variables han permanecido en gran medida constantes, por lo que pueden ser utilizadas como medidas adecuadas para evaluar la calidad de los procesos de OGP¹⁶. En la siguiente sección, se describen con más detalle las variables. Para este análisis de tendencias, se utilizó la media acumulada de dos años para representar los países que envían planes de acción cada año¹⁷.

1.2.1 Existencia de los foros de OGP en el tiempo

El diálogo constante entre el Gobierno y la sociedad civil es fundamental para el modelo de OGP. Contar con un espacio para la colaboración continua contribuye a desarrollar la confianza, promueve la resolución conjunta de problemas y empodera a la sociedad civil a influir en el diseño, implementación y monitoreo de reformas. Sin embargo, en los primeros años de OGP, la colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil se presentaba principalmente durante el proceso de cocreación, pero no durante la implementación.

Por ello, el establecimiento de un foro multiactor que se reúne constantemente para cocrear y supervisar los planes de cocreación se convirtió en requisito básico para todos los países a partir de 2016. Estos foros pueden ser comisiones o secretariados establecidos legalmente o estructuras más informales como grupos de trabajo. Para fines de este análisis, solamente se tomaron en consideración foros que se reúnen regularmente y que incluyen representantes de la sociedad civil¹⁸.

Los países de OGP han logrado avances constantes en este requisito. La figura 1.3 ilustra la proporción de países que cuentan con foros multiactor regulares (en naranja)¹⁹. El área sombreada representa los países que aún no cumplen con el estándar pero que están avanzando en él. A pesar de que se ha registrado una ligera disminución en los últimos años, en general, el requisito ha mejorado. Hoy, cuatro de cada cinco países cuentan con un foro regular o se encuentran en proceso de establecerlo (en azul). Esta tendencia es notable porque en 2016 presentaron una definición más estricta de foro *regular*²⁰.

¹⁶ En la sección del anexo sobre construcción de variables puede consultar cómo ha cambiado la metodología del IRM a lo largo del tiempo, el “análisis de sensibilidad” que se lleva a cabo para evaluar la factibilidad de construir datos longitudinales y cómo operacionalizar estas variables.

¹⁷ Los miembros de OGP se dividen en cohortes de años pares e impares, dependiendo del año en el que entregaron sus planes de acción. En ese sentido, los miembros que envían planes en un año dado son diferentes que los que los enviaron el año anterior o el año siguiente. La media acumulada a dos años controla las fluctuaciones que ocasiona este factor.

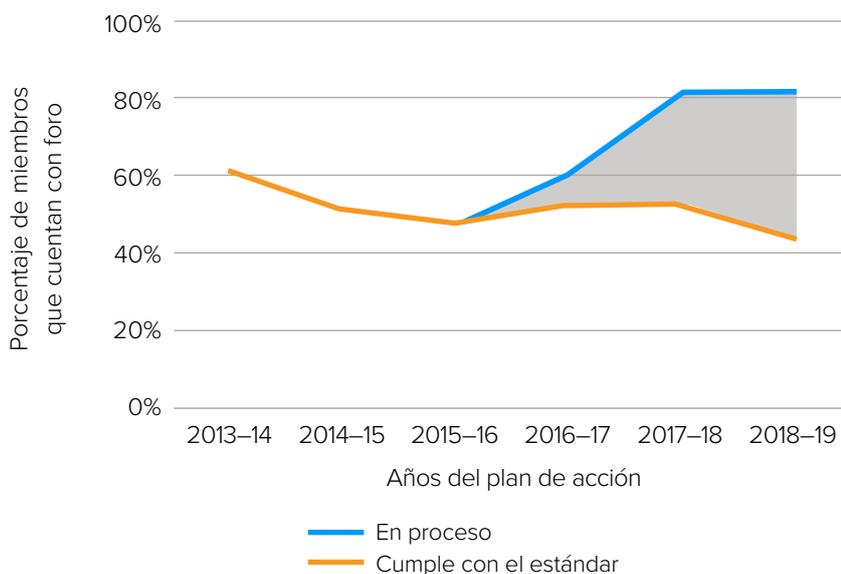
¹⁸ Antes de 2017, el IRM evaluaba si un foro era regular y de múltiples partes interesadas como parte de un único indicador binario. A partir de 2017, los indicadores se evalúan por separado, cada uno en una escala de tres puntos. Estas fuentes se combinaron en un solo indicador para este análisis. Para más detalles sobre la operacionalización de esta variable, ver el Anexo.

¹⁹ En 2017, el IRM empezó a utilizar una escala de tres puntos para evaluar la existencia de los foros, añadiendo la dimensión “en proceso” a la escala que antes era binaria.

²⁰ En 2016, respondiendo a los nuevos estándares, se exigió a los foros de OGP reunirse al menos una vez cada trimestre. Además, se exigió como requisito mínimo para participar en OGP establecer un foro multiactor. Para mayor información, consulte la nota 7.

FIGURA 1.3. Los países de OGP están logrando avances en el establecimiento de foros regulares

Los foros deben reunirse regularmente para cocrear y supervisar el plan de acción de OGP y deben incluir a miembros del Gobierno y de la sociedad civil.



Nota: Incluye la media acumulada a dos años para representar los ciclos bianuales del plan de acción.

Este hallazgo tiene varias implicaciones. Primero, que, con el tiempo, el diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil se ha institucionalizado. Al mismo tiempo, pone de manifiesto que aún hay mucho trabajo por hacer, pues más de la mitad de los países de OGP no cumplen por completo con el estándar en cuanto a contar con un foro multiactor que se reúna regularmente.

Esta subsección se enfoca en el espacio de diálogo. A continuación se analiza la calidad del diálogo.

1.2.2 Nivel de influencia del público

En los primeros años de OGP, el IRM medía la participación del público durante el proceso de OGP evaluando a los Gobiernos que cumplían con ciertos pasos²¹. Sin embargo, esta metodología representaba el riesgo de crear un ejercicio en el que los Gobiernos cumplían con estos pasos sin escuchar y responder a las necesidades de la gente de forma efectiva. Por ello, el IRM presentó el indicador de influencia del público para evaluar la medida en que la sociedad civil puede realmente influir en los planes de acción.

Aquí se analiza el porcentaje de planes de acción que alcanzaron, por lo menos, el nivel de “involucrar” en la escala de influencia del público del IRM. Para cumplir con esta calificación, los requisitos son (1) contar con un foro, (2) el foro debe ser multiactor y (3) presentar respuestas justificadas durante el proceso de cocreación²². A partir de 2017, estos tres criterios son requisito para mantenerse como miembros activos de OGP²³.

Desde 2013, cuando el IRM empezó a utilizar esta medida, el nivel de influencia del público en el diseño de los planes de acción de OGP ha aumentado significativamente (ver figura 1.4). Cuatro de cada cinco países de OGP actualmente cumplen con el requisito de “involucrar”, mientras que en 2013 solamente lo cumplían una tercera parte de los países²⁴. Este hallazgo es notable, considerando que en 2016 los estándares incluyeron requisitos adicionales para cumplir con esta calificación. Además, cabe mencionar que muchos de los primeros planes de acción de OGP no incluían consultas en lo absoluto, mucho menos retroalimentación a los participantes y un espacio para el diálogo multiactor.

²¹ Esto incluyó establecer diversos canales de consulta, dar aviso previo sobre las consultas y publicar un resumen de los comentarios, entre otros.

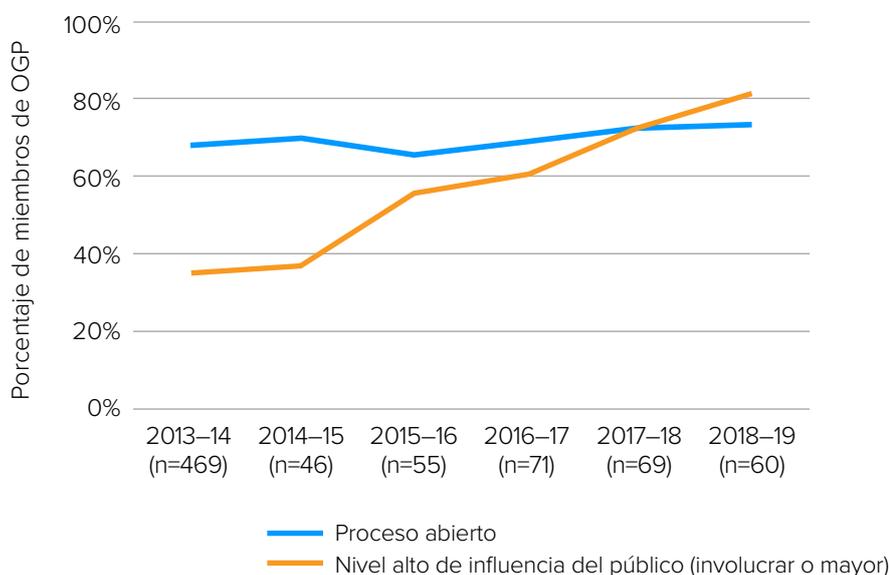
²² Para mayor información sobre la metodología del IRM vigente, incluyendo la definición de la respuesta justificada, consulte: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/IRM-Guidance-Involve.pdf>

²³ Para mayor información, consulte la nota 7.

²⁴ Antes de la introducción de los estándares de 2016, para alcanzar el nivel de “involucrar”, no era requisito contar con un foro regular. El único requisito era dar retroalimentación a la sociedad civil sobre cómo se incorporaron sus aportes para el desarrollo del plan de acción.

FIGURA 1.4: La influencia del público ha aumentado y la apertura ha permanecido constante

Un alto nivel de influencia del público incluye la creación de un foro multiactor y la entrega de retroalimentación a los participantes sobre la medida en la que se tomaron en cuenta sus aportes. Los procesos son abiertos cuando cualquier persona tiene la oportunidad de participar y no son solo las organizaciones de la sociedad civil las invitadas.



Nota: Incluye una media acumulada a dos años para considerar el plan bianual del ciclo del plan de acción.

1.2.3 La apertura del proceso de OGP a lo largo del tiempo

La expectativa de OGP es que sus procesos permitan a cualquier persona observar, aportar o influir en la toma de decisiones. El IRM ha dado seguimiento a estos datos de alguna manera desde, por lo menos, 2013. De acuerdo con los estándares de 2016, los Gobiernos de OGP (o los foros multiactor) deben aceptar “aportes y representación en el proceso [del plan de acción] de cualquier grupo de la sociedad civil u otros actores”²⁵. En esta sección se analiza el porcentaje de procesos de OGP que cumplen totalmente con este requisito por completo (es decir, son abiertos a cualquier persona que quiera participar y no solamente a ciertas organizaciones de la sociedad civil).

Como muestra la figura 1.4, la apertura del proceso de OGP se ha mantenido constante a través del tiempo. Cerca de tres cuartas partes de los países permiten a

cualquier persona participar. Esto significa que, aunque la calidad y los espacios de diálogo están mejorando, muchos procesos (cerca de una cuarta parte) mantienen alguna forma de selección de las personas o grupos que pueden participar en el diálogo.

Estos procesos “cerrados” son un problema porque pueden ser manipulados por quienes se encuentran en posiciones de liderazgo, pues tienden a ser menos transparentes. Por ejemplo, solamente una tercera parte de los procesos que son “cerrados” son transparentes acerca de la selección de los miembros no gubernamentales²⁶.

No se sabe con certeza por qué razón estos procesos son “cerrados”. Los datos no identifican si no cumplen con el requisito por falta de oportunidad para (1) presentar insumos o (2) estar representado en el proceso de toma de decisiones. En la siguiente sección se explora en mayor detalle algunas posibles explicaciones para esta tendencia.

²⁵ Estándares de participación y cocreación de OGP, 2016, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>.

²⁶ Específicamente, en solo una tercera parte de estos procesos, se selecciona a través de un proceso justo y transparente a los miembros no gubernamentales del foro multiactor. Esto contrasta con otros procesos en los que dos terceras partes cumplen con estos criterios.

1.3 Posibles explicaciones a las tendencias sobre el proceso de cocreación de OGP

Aparentemente, los materiales, el apoyo y procesos de aprendizaje de OGP están promoviendo mayores niveles de influencia durante la cocreación, pero las razones por las que los procesos permanecen cerrados en varios países no son claras.

En esta sección se presentan algunas hipótesis sobre las razones que podrían estar detrás de las tendencias descritas en la sección anterior. Se proponen algunas posibles explicaciones a las tendencias en los niveles de influencia del público y la apertura de los procesos de OGP. Sin embargo, en el futuro será necesario llevar a cabo análisis cualitativos para investigar posibles dinámicas que podrían estar influyendo en cada país.

1.3.1 Posibles explicaciones al alza en los niveles de influencia del público

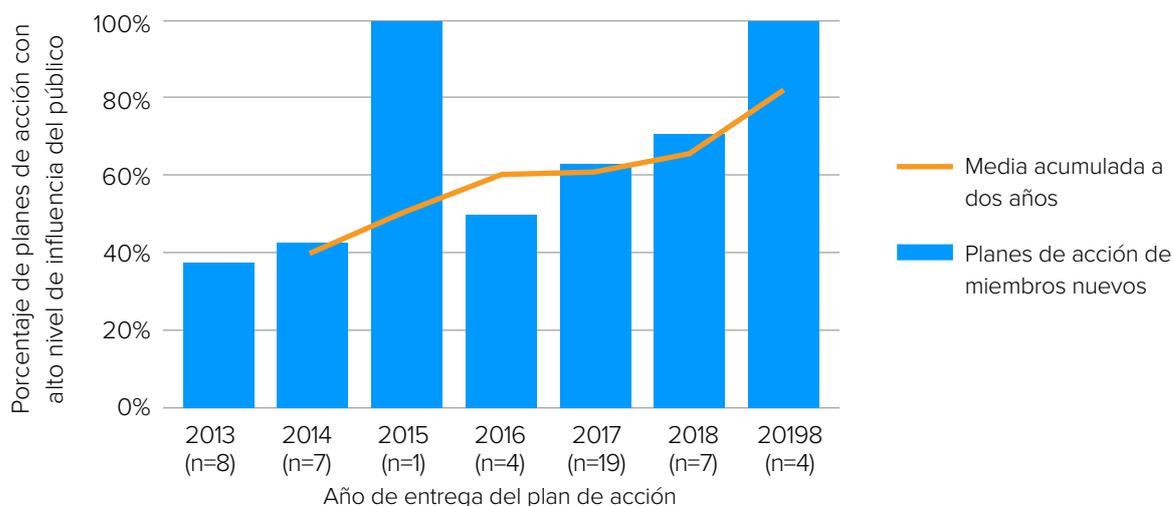
Es importante saber qué está ocasionando los cambios en el nivel de influencia del público. Como se evidenciará más adelante en este informe, el nivel

de influencia del público es uno de los elementos más importantes para la creación de planes de acción de alto nivel. Por lo tanto, surgen las preguntas: ¿la estabilidad del personal del Gobierno está llevando a una mayor vinculación con la sociedad civil?, ¿los servidores públicos que tienen mayor influencia en el proceso de OGP involucran más a la sociedad? o, ¿el intercambio de experiencias, la orientación de la Unidad de Apoyo de OGP y otros elementos generales a la alianza están impulsando estas mejoras? La evidencia sugiere que es esto último.

Cuando se analizan diversos planes de acción para cada miembro nacional y local, el nivel de influencia del público tiende a incrementar de un plan al siguiente. Esto podría indicar que las personas que participan en varios procesos de OGP están aprendiendo de cada ciclo y mejorando. Sin embargo, si esto fuera el caso, se evidenciaría una asociación fuerte entre el nivel de influencia del público y el número del plan de acción, lo cual no está demostrado en los datos.

FIGURA 1.5. Los nuevos planes de acción muestran un mayor nivel de influencia del público

Un alto nivel de influencia del público incluye el establecimiento de un foro multiactor y la presentación de retroalimentación a los participantes sobre la medida en la que fueron considerados sus aportes.



Nota: Esto incluye a los miembros locales, lo que explica el gran tamaño de la muestra en 2017 cuando se creó el programa OGP Local. La media acumulada de dos años muestra fluctuaciones suaves debido al tamaño pequeño de la muestra.

Se encontró que los planes de acción presentados en años posteriores muestran un mayor nivel de influencia del público, independientemente de la cantidad de planes presentados anteriormente. Esto significa que cuando los países y jurisdicciones locales se incorporan a OGP en años recientes, tienen un desempeño significativamente mayor que aquellos que se incorporaron a OGP hace varios años (ver figura 1.5).

Estos hallazgos sugieren que la orientación, apoyo e intercambio impulsado para toda la alianza podría ser la causa del mayor nivel de influencia del público en los planes de acción de OGP. Desafortunadamente, no se pueden establecer conclusiones definitivas por la falta de datos que puedan validar esta afirmación. Sin embargo, sí se puede diseñar algunas hipótesis razonables:

- **Estándares:** Los estándares más claros del Comité Directivo de OGP y la Unidad de Apoyo implican que más personas conocen las “reglas del juego”.
- **Aprendizaje:** La comunidad cuenta con más experiencia y conocimiento sobre lo que funciona, por lo que los países (incluso los miembros nuevos) pueden aprender entre sí.
- **Orientación:** La Unidad de Apoyo de OGP, la cual ahora cuenta con personal de apoyo para cada país (cambio significativo desde 2018), ofrece guías, apoyo y herramientas.
- **Apoyo técnico:** El apoyo técnico del fideicomiso de OGP, otras fuentes de financiamiento y los socios implementadores, significa que más organizaciones de la sociedad civil y Gobiernos cuentan con mayor presupuesto específicamente asignado al personal y la infraestructura de OGP.
- **Intercambios:** Los intercambios y aprendizajes entre países más frecuentes resultan en más oportunidades que permiten a los miembros compartir sus retos y logros.
- **Sensibilidad:** La mayor sensibilidad alrededor de los estándares, metodología y recomendaciones incrementan la probabilidad de que los miembros se adhieran a ellos.

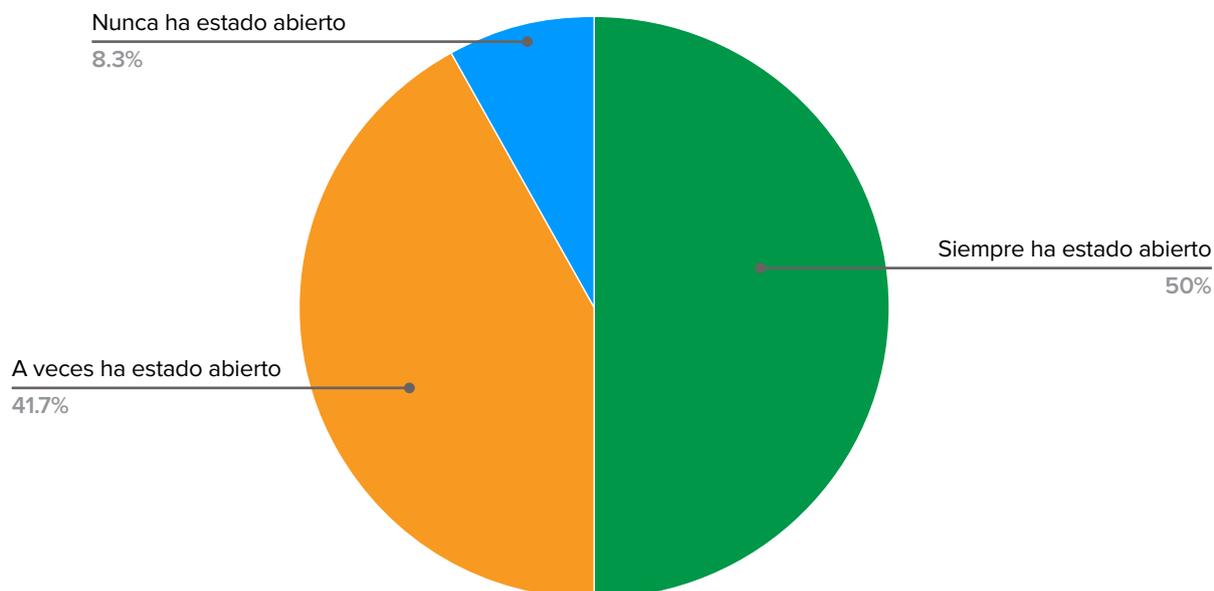
1.3.2 Posibles explicaciones a los niveles estancados de apertura

Una de las lecciones aprendidas durante los primeros diez años de OGP es que la sola existencia de un proceso participativo de cocreación no implica que es abierto y plural (es decir que ideas diferentes se discuten). Ciertamente, como lo muestra la sección 1.2.3, varios procesos de OGP no están abiertos a la sociedad civil u otros actores. Esta falta de apertura puede resultar en procesos poco ambiciosos pues los Gobiernos tienden a promover reformas que no generen conflictos en el aparato burocrático. Este resultado es contrario a los objetivos de OGP de ofrecer una plataforma para discutir temas difíciles e impulsar objetivos políticamente complicados.

Si se analiza detalladamente los datos sobre los procesos abiertos, se encuentra que la mayoría de los países han mantenido procesos abiertos a lo largo de su participación en OGP. La figura 1.6 muestra que la mitad de los países con múltiples planes de acción han llevado procesos abiertos de forma consistente. Únicamente cinco de ellos nunca han tenido procesos abiertos y el resto han alternado entre procesos abiertos y cerrados. Sin embargo, se mantiene la pregunta: ¿por qué algunos procesos no son abiertos?

FIGURA 1.6. La mitad de los países de OGP han conducido procesos abiertos consistentemente²⁷

Un proceso de OGP abierto es aquél que permite a todas las personas participar y no solo a las organizaciones de la sociedad civil que fueron invitadas a él.



Una posible explicación es la falta de sensibilización, recursos o historia de colaboración abierta en la cultura de la Administración. Otra posibilidad es que los Gobiernos tal vez prefieran trabajar con organizaciones de la sociedad civil selectas que ayuden a identificar, priorizar y elaborar compromisos en lugar de un grupo de organizaciones de la sociedad civil más diverso y probablemente menos técnico. Finalmente, una opción más pesimista es que algunos Gobiernos podrían estar manipulando el proceso de OGP, seleccionando específicamente a los participantes que se alinean con sus preferencias.

Es necesario llevar a cabo más investigación en dos áreas. Primero, ¿por qué algunos procesos son cerrados al público (excepto a los invitados)?, ¿cuáles son las razones declaradas e implícitas?,

¿qué tanto representa un riesgo para la credibilidad de OGP, tanto en los países como para la alianza en general? Segundo, ¿qué factores podrían cambiar el desempeño en este tema?, ¿hay países que no conocen las reglas (en cuyo caso, es necesario mayor capacitación y discusión?, ¿es un problema de capacidades o de financiamiento?, ¿o existe un grupo pequeño de personas u organizaciones fuera del Gobierno que han monopolizado el proceso para impulsar su agenda?

En las secciones anteriores se hizo referencia a la importancia de la voluntad política y del conocimiento, capacidad y financiamiento del Gobierno. En muchos sentidos, estos temas podrían ser fundamentales para comprender el funcionamiento del proceso de OGP. A continuación se exploran estos temas.

²⁷ Este resultado solo aplica a los países que tienen varios planes de acción evaluados por el IRM

1.4 Las instituciones de OGP han cambiado a lo largo del tiempo

La oficina de Gobierno a cargo de la coordinación del proceso de OGP se ha tornado más estable con el tiempo. La oficina del jefe de Gobierno ha reducido su participación. Ambos hallazgos podrían apuntar a una mayor institucionalización de OGP.

Parecería intuitivo que el tipo de institución que está involucrada en el proceso de OGP afectaría significativamente el proceso. Cada Gobierno de OGP selecciona la institución que coordinará las actividades de OGP. Entre otras cosas, estas oficinas son responsables de trabajar con otras instituciones. Esta sección se enfoca en dos temas relacionados a estas instituciones: (1) la frecuencia con la que incluyen al jefe de Estado y (2) la rotación de las oficinas.

1.4.1 Participación del jefe de Estado

Para OGP, el proceso de apertura del Gobierno no representa únicamente un ejercicio técnico. Desde sus inicios, se ha invitado a participar en el proceso a políticos de alto nivel y grupos importantes de la sociedad civil. Antes de analizar si este factor es un elemento importante en el capítulo 4, “Predictores de resultados”, primero se analizarán las tendencias observadas.

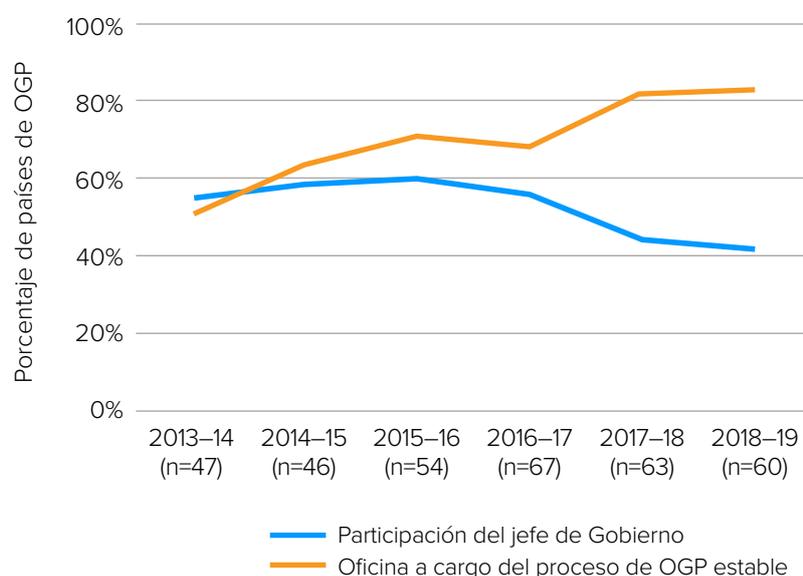
Específicamente, se analizará la frecuencia con la que el jefe de Estado se involucra en OGP y cómo esto ha cambiado con el tiempo. La oficina del jefe de Estado se define como la oficina del presidente o primer ministro, una persona de la oficina o el presidente o primer ministro en sí mismo. Su participación implica involucrarse en el proceso de cocreación (incluyendo con un discurso en un evento), asistir a las reuniones del foro multiactor o liderar el proceso de OGP.

Examinando estos datos, se encontró que la participación del jefe de Estado se ha reducido (ver figura 1.7). El nivel más alto se alcanzó en 2015-2016 con un 60% y desde entonces se ha reducido a el 40% de los países miembros de OGP.

Es importante mencionar que esta reducción no implica una menor voluntad política. Por el contrario, el cambio podría relacionarse con una mayor institucionalización de OGP (como lo demuestra el número creciente de foros multiactor) y el consecuente impulso a asignar personal que sea capaz de enfrentar cambios políticos. Ciertamente, otras métricas podrían ser mejores indicadores de la voluntad política de alto nivel, por ejemplo la participación ministerial en el proceso de OGP, asistencia de alto nivel a los eventos de OGP o el interés en incorporarse al Comité Directivo de OGP. Estas preguntas pueden resolverse con investigaciones adicionales. Para mayor detalle sobre las implicaciones de esta reducción, consulte el capítulo 4, “Predictores de resultados”.

FIGURA 1.7. La participación del jefe de Gobierno se ha reducido y la estabilidad se ha incrementado

Una oficina líder de OGP es estable si permanece a cargo del proceso de OGP a lo largo de todo el proceso del plan de acción. La participación del jefe de Gobierno se refiere a cualquier tipo de participación en el proceso de cocreación por parte de la oficina del presidente o el primer ministro.



Nota: Incluye la media acumulada a dos años para representar los ciclos bianuales del plan de acción.

1.4.2 Estabilidad de la oficina a cargo de OGP

Es difícil coordinar un plan de acción cuando los equipos de Gobierno son inestables o están en constante cambio²⁸. Una investigación previa, el Informe Técnico 1 de OGP, encontró una correlación (aunque débil) entre los niveles de cumplimiento y la estabilidad de la oficina (con un tamaño de muestra mucho menor)²⁹. Por ello, la Unidad de Apoyo ofrece pautas sobre cómo mantener un equipo estable en el *Manual de OGP*. Además, algunas iniciativas similares como la [Gobernanza del gobierno abierto](#) de la OCDE buscan fortalecer la capacidad de coordinación.

La oficina a cargo de OGP se ha tornado más estable con el tiempo (ver figura 1.7). En los primeros años, la mitad de los países registraban cambios en la oficina líder durante el ciclo del plan de acción. Hoy, solo uno de cada cinco realiza cambios.

Las oficinas a cargo del proceso podrían cambiar por diversas razones, incluyendo elecciones, asignación de nuevos ministros o cambios estratégicos. Aunque

estos cambios en ocasiones son inevitables, las rotaciones constantes pueden afectar el proceso de forma negativa, como se describe en el capítulo 4 “Predictores de resultados”. Esta inclinación hacia una mayor estabilidad refleja la tendencia descrita anteriormente sobre la mayor institucionalización de OGP y una mayor coordinación de esfuerzos para salvaguardar la iniciativa contra cambios políticos.

Los datos de este capítulo revelan tres tendencias:

1. La mayoría de los países está cumpliendo o avanzando hacia el cumplimiento de los requisitos formales, aunque permanecen brechas alrededor de la retroalimentación a los participantes.
2. La calidad del diálogo durante el proceso de cocreación está mejorando, aunque en algunos países la oportunidad de participar sigue estando limitada.
3. La institucionalización de OGP ha incrementado en los países, las oficinas líderes de OGP han mejorado su estabilidad y los foros multiactor son más comunes.

²⁸ Esto no significa que los cambios siempre sean negativos. En algunos casos, el equipo podría permanecer dentro de una institución que no es capaz de desarrollar y coordinar un plan de acción, en cuyo caso el cambio sería productivo.

²⁹ Joseph Foti, Informe técnico 1, Independent Reporting Mechanism, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Technical-paper-1_final.pdf.



El plan de acción de Paraguay de 2014 incluyó la creación de Consejos de Desarrollo Municipales para trabajar con la ciudadanía en la identificación de prioridades presupuestarias y discutir temas relacionados con la salud y la infraestructura. Fotografía de OGP.

2. Planes de acción y compromisos

La calidad de los compromisos plasmados en los planes de acción de OGP es una de las medidas más importantes de la salud de OGP. Luego de diez años de informes del IRM, cerca de 300 planes de acción y 4.500 compromisos, existen varias formas de medir el desempeño. En este capítulo, se analizan cuatro medidas clave sobre el desempeño de los planes de acción:

- 1. Alcance:** La cantidad de compromisos y temas incorporados en los planes
- 2. Ambición:** El impacto potencial de los compromisos
- 3. Cumplimiento:** La implementación de los compromisos
- 4. Resultados tempranos:** Los cambios en la práctica de gobierno que resultan de la implementación

El análisis a continuación se enfoca en los planes de acción como unidad de análisis, no en los compromisos. Esto significa que la mayoría de los datos hacen referencia a promedios *por plan de acción*³⁰. Ya que algunos planes de acción incluyen más compromisos que otros, este método tiene la ventaja de considerar a los planes de forma equitativa independientemente de su extensión. Para mayor información, consulte el anexo.

³⁰ Se incluyen ponderaciones por país de manera que los países que cuentan con mayor cantidad de planes de acción no tengan mayor peso que aquellos que tienen menos planes. Para mayor información, consulte el anexo.

2.1 Alcance del plan de acción

Los planes de acción han reducido su extensión y aumentado su diversidad, abarcando más áreas de política y sectores. Se han diseñado más compromisos sobre participación cívica, pero menos sobre mecanismos de rendición de cuentas.

El alcance es una medida importante de la calidad de los planes de acción por varias razones. Primero, muestra la medida en la que los planes de acción atienden las prioridades de diversos actores. La incorporación de más temas invita (y hasta cierto punto refleja) la diversidad de los grupos y personas que participan en el proceso.

Al mismo tiempo, más no necesariamente es mejor. Los planes de acción más extensos tienden a incluir compromisos menos ambiciosos, incluso cuando abarcan varias áreas del gobierno abierto. Por ello, en esta sección se analiza tanto la extensión de los planes como la diversidad de los temas que abarcan.

Para ello, se revisan datos sobre los compromisos de OGP. Una vez presentados a la Unidad de Apoyo, los compromisos son etiquetados por el personal de OGP según una lista de más de 50 temas relacionados con el gobierno abierto³¹. Los temas se agrupan en dos categorías: áreas de política y sectores. Las áreas de política se refieren a herramientas de política que los Gobiernos utilizan para abrir el Gobierno³², mientras que los sectores son las áreas que afectan a la sociedad³³. Antes de entrar en este nivel de detalle, se analiza cómo ha cambiado la extensión de los planes de acción en el tiempo.

2.1.1 Extensión de los planes de acción

En general, los planes han reducido su extensión, tal y como lo definen las pautas de OGP³⁴. Con el fin de incentivar la adopción de menos compromisos pero más ambiciosos, el *Manual de OGP* recomienda a los reformadores incluir entre 5 y 15 compromisos en cada plan de acción bianual³⁵. Además, para promover la adopción de reformas ambiciosas, a partir de 2018, los países no pueden incorporar más de 20 compromisos³⁶.

La extensión de los planes de acción se ha reducido, sobre todo desde la decisión del Comité Directivo³⁷. En 2018, por primera vez, la cantidad promedio de compromisos por plan se redujo a 15, el máximo recomendado por el *Manual de OGP* (ver figura 2.1). Varios planes de acción aún exceden la extensión sugerida, pero menos que en años previos³⁸.

³¹ Consulte la guía de datos de OGP para la lista de áreas de política, disponible aquí: <https://www.opengovpartnership.org/open-data/#data-guide>.

³² Por ejemplo, contratación abierta, presupuestos abiertos y transparencia en los beneficiarios reales. Ver la guía de datos de OGP para consultar la lista completa de etiquetas de las áreas de políticas y sectores: <https://www.opengovpartnership.org/open-data/#data-guide>.

³³ Por ejemplo, educación, agua y saneamiento e industrias extractivas. Los sectores también incluyen reformas lideradas por otros poderes del Gobierno como los compromisos de justicia abierta y de parlamentos abiertos.

³⁴ Esta subsección solamente abarca miembros nacionales, pues los planes de acción locales tienen un máximo de cinco compromisos desde el inicio del programa.

³⁵ Manual de OGP: Reglas y guía para participar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/OGP-Handbook-Rules-and-Guidance_20200207.pdf.

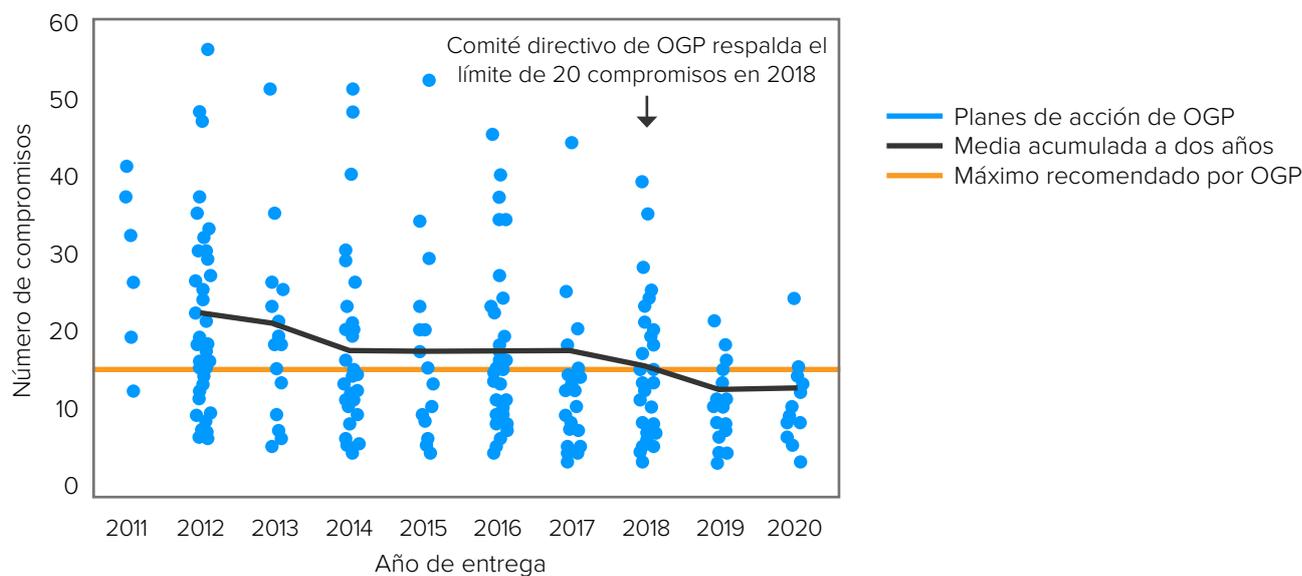
³⁶ Reunión ministerial y de trabajo del Comité Directivo de OGP, Nueva York, septiembre de 2017, <https://us3.campaign-archive.com/?u=b25f647af089f5f52485a663d&id=48c22ffc5d>.

³⁷ La caída entre 2012 y 2014 podría en parte deberse a la naturaleza del registro de datos en ese tiempo. Los compromisos e hitos de esos compromisos se registraban de forma separada lo que "artificialmente" incrementaba la extensión de algunos planes de acción. Desde 2014, los hitos ya no se consideran compromisos para fines de datos.

³⁸ Esto incluye el plan de acción de España de 2020, un plan atípico que no se ilustra en la figura 2.1 que incluye 100 compromisos.

FIGURA 2.1. Los planes de acción de OGP están reduciendo su extensión

El número promedio de compromisos de los planes de acción ha caído a menos de 15, el máximo recomendado por el Manual de OGP (línea roja).



El objetivo de desarrollar planes de acción más ambiciosos y menos extensos en ocasiones parece contradecir el objetivo de impulsar más áreas de política e involucrar a más actores en el proceso de OGP. Es posible que sea difícil atender varios temas de gobierno abierto si se establecen pocos compromisos. Para estudiar esto con mayor detalle, en la siguiente subsección se analiza la diversidad de planes de acción para determinar si la reducción de la extensión de dichos planes ha resultado en una reducción similar en el alcance temático.

2.1.2 Diversidad de los planes de acción

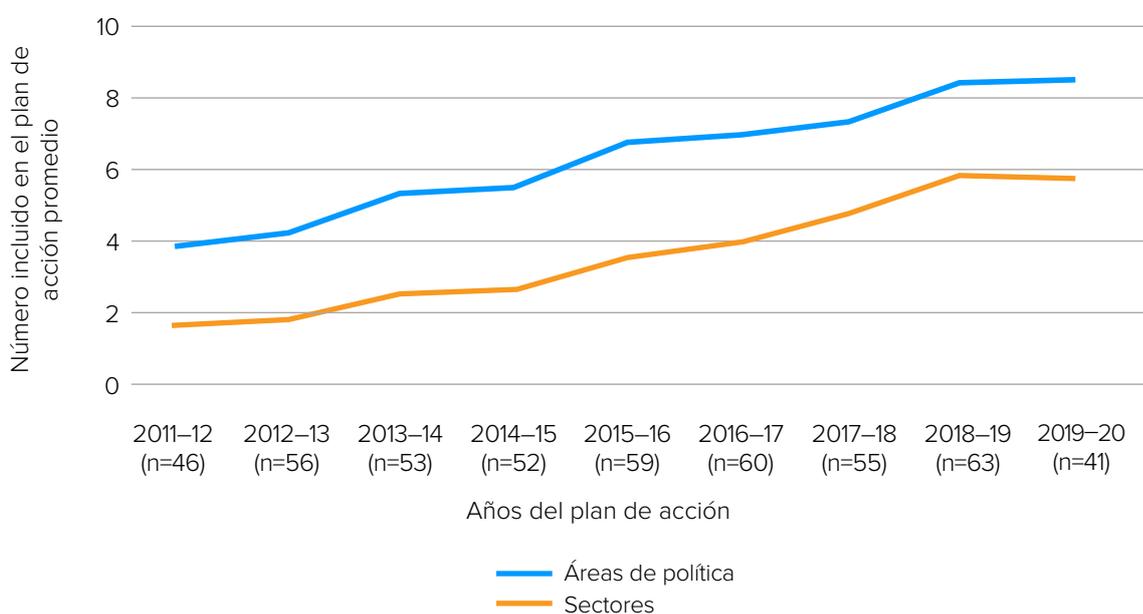
Aunque los planes de acción han reducido su extensión, abarcan una mayor variedad de temas. Por ejemplo, la figura 2.2 muestra un claro incremento en la cantidad de áreas de política y sectores atendidos en los planes de acción nacionales³⁹. Específicamente, un plan de acción de 2019 o 2020 que incluye diez compromisos abarca, en promedio, aproximadamente ocho áreas de política y cinco sectores. Aunque se espera que esta tendencia eventualmente alcance una meseta (hay un número máximo de temas que los planes de acción pueden abarcar), los números más recientes representan más del doble de lo que se registraba en los primeros años de OGP cuando los planes de acción se enfocaban en una cantidad limitada de temas como los datos abiertos y las adquisiciones electrónicas⁴⁰.

³⁹ Este análisis controla la cantidad de compromisos de cada plan de acción. Para facilitar la interpretación, la figura 2.2 muestra el número promedio de áreas de política y sectores para un plan de acción hipotético con diez compromisos.

⁴⁰ Por ejemplo, el plan de acción de Jordania de 2015 tenía ocho compromisos sobre el mismo proceso de digitalización de los servicios públicos.

FIGURA 2.2. Los planes de acción de OGP están incrementando su diversidad

Las áreas de política se refieren a las herramientas de gobierno abierto (por ejemplo contrataciones abiertas o auditorías). Los sectores se refieren a las áreas de la sociedad afectadas (por ejemplo la educación y la salud).



Nota: Los datos hacen referencia a un plan de acción nacional promedio con diez compromisos. Incluye la media acumulada a dos años para representar los ciclos bianuales del plan de acción.

La mayor diversidad de planes de acción podría sugerir que están participando nuevos actores en el proceso de cocreación. Sin embargo, estas medidas aún son indicadores muy indirectos para medir la diversidad real de la sociedad civil que está participando en el proceso de OGP. En el futuro, OGP deberá crear métricas nuevas para capturar el tipo de grupos de interés, organizaciones y actores que participan en los procesos de los planes de acción, con especial atención en la participación de grupos marginados.

Otra forma de medir la diversidad de los planes de acción es analizando la medida en la que los compromisos atienden los tres valores de OGP de gobierno abierto: acceso a la información, participación cívica y rendición de cuentas⁴¹. Los informes del IRM evalúan la relevancia de los compromisos a estos valores⁴².

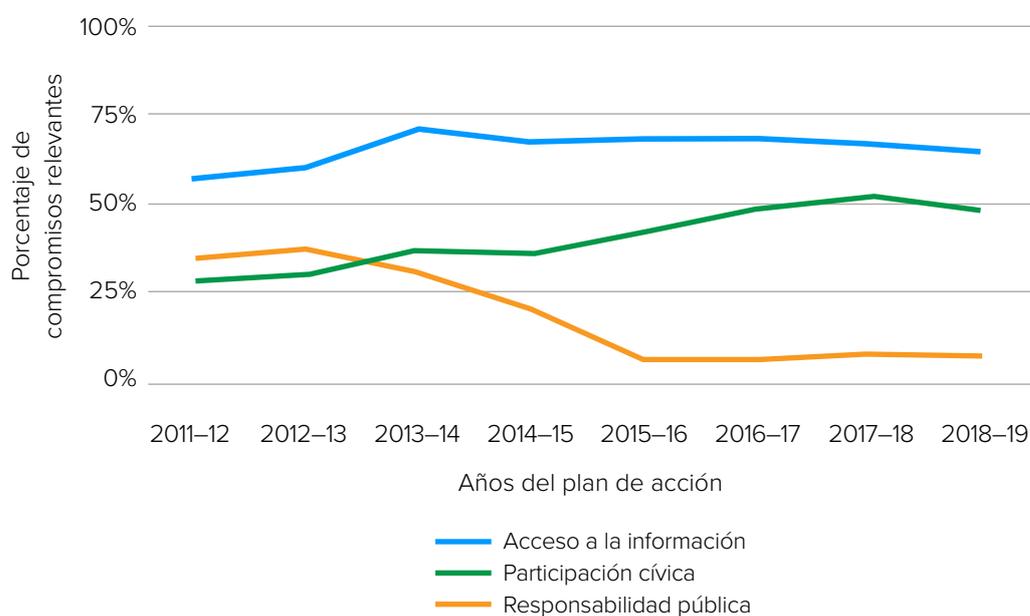
Estos datos muestran tendencias divergentes. Como lo muestra la figura 2.3, los compromisos están incluyendo más elementos de participación cívica. Cerca de la mitad de los compromisos de 2019 se relacionaban con la participación ciudadana, casi el doble que durante los primeros años de OGP. Por otro lado, el porcentaje de compromisos relacionados con la rendición de cuentas se ha reducido con el tiempo, desde cerca de una tercera parte en la primera ronda de planes de acción hasta menos del 10% en 2018 y 2019.

⁴¹ Puede consultar las definiciones de estos valores en la nota sobre los valores de OGP, disponible aquí: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGPvaluesguidancenote.pdf>.

⁴² Hasta los planes de acción de 2019-2021, el IRM evaluaba la relevancia de todos los compromisos frente a los tres valores de OGP. Desde entonces, el IRM realiza una evaluación general, indicando si todos los compromisos son relevantes frente a al menos uno de los tres valores.

FIGURA 2.3. Los compromisos con elementos de rendición de cuentas han disminuido

Porcentaje de compromisos nacionales y locales a los tres valores de OGP. Estos valores no son mutuamente excluyentes



Nota: Incluye la media acumulada a dos años para representar los ciclos bianuales del plan de acción.

Este análisis sugiere que los planes de acción de OGP están estableciendo canales de participación del público en una mayor cantidad de políticas y sectores. Al mismo tiempo, muchas de estas reformas no incluyen mecanismos concretos de rendición de cuentas. Dado el contexto de gobierno abierto descrito en el capítulo 3 “Áreas de política”, este hallazgo implica una discrepancia entre el tipo de compromisos establecidos en el marco de OGP y los retos que enfrentan las sociedades.

Para asegurar la sostenibilidad de OGP, no es suficiente establecer un grupo diverso de compromisos. Es necesario que, además, éstos sean ambiciosos. Los compromisos deben enfocarse en resolver problemas reales como dar fin a la corrupción, asegurar la provisión de servicios públicos y mejorar la salud y seguridad de las comunidades. Este tema se analiza en la siguiente sección. Específicamente, se intentó determinar el impacto que podrían tener los compromisos de OGP.

2.2 Ambición de los planes de acción

El nivel de ambición de los planes de acción no ha mejorado con el tiempo. Pocos compromisos de OGP son potencialmente “transformadores”.

Tras la publicación de la primera gran ronda de planes de acción previo a la cumbre de Brasilia de 2012, se identificó un patrón: muchos compromisos, aun si fueran implementados por completo, no harían la diferencia. Muchos de ellos se enfocaron en mejoras superficiales o en el rediseño de sitios web. Algunos incluso se habían implementado antes del inicio del periodo del plan de acción. Otros no iniciaron sino hasta el final del periodo. Desafortunadamente, este problema era generalizado. Más de la mitad de los compromisos de la primera ronda de planes de acción habrían tenido impacto mínimo, de ser implementados⁴³.

En ese sentido, el Comité Directivo de OGP adoptó lineamientos para definir la forma en la que el IRM debía medir el nivel de ambición de los compromisos, considerando el contexto, tanto positivo como negativo, alrededor del plan de acción. Por recomendación del IRM, la ambición (concepto inherentemente vago) se operacionalizó como *impacto potencial*. Este indicador captura el impacto potencial de los compromisos de ser implementados como están redactados. El IRM evalúa esta métrica a través de una prueba de tres partes:

1. Identificar la problemática social, económica o política.
2. Establecer el *statu quo* al inicio del plan de acción.
3. Evaluar la medida en la que el compromiso, de ser implementado abordaría el problema identificado.

El IRM utiliza una escala de cuatro puntos para codificar las respuestas. Las opciones son “ninguno”, “menor”, “moderado” y “transformador”. Los más relevantes son “moderado”, que indica un paso significativo limitado en escala o alcance, y “transformador”, que significa un cambio más extenso que modificaría la práctica del gobierno⁴⁴.

Es importante distinguir entre el impacto potencial y el impacto real, el cual no es analizado por el IRM por limitaciones de tiempo y escala. En el recuadro 2.1 puede consultar otras limitaciones de esta métrica. Con este contexto en mente, cabe mencionar que los términos “ambición” y su forma operativa “impacto potencial” muchas veces se utilizan de forma intercambiable.

Antes de entrar en detalle, primero se analiza por qué la ambición representa un reto tan grande para los compromisos de OGP. Después, se revisan las más recientes tendencias y se describe cómo los miembros de OGP pueden influir en ellas.

Recuadro 2.1. Limitaciones de la métrica de impacto potencial del IRM

Las métricas utilizadas por el IRM en sus evaluaciones tienen varias limitaciones. Específicamente, la métrica de ambición del IRM en ocasiones no logra capturar los impactos de largo plazo de las reformas. Dado el plazo bianual de los planes de acción de OGP, el IRM podría evaluar algunos compromisos como incrementales en alcance y por lo tanto con bajo nivel de ambición. Sin embargo, la apertura del Gobierno es un proceso gradual que implica una serie de pasos para lograr un cambio más amplio. Así, muchos compromisos con bajo nivel de ambición, en última instancia, podrían traer resultados importantes. Aun así, el nivel de ambición de los compromisos es un elemento importante para los resultados tempranos (ver capítulo 4 “Elementos importantes”) y sigue siendo la mejor medida del diseño de los compromisos en ausencia de mejores datos sobre cómo los compromisos de OGP podrían generar cambios en el comportamiento del Gobierno en el largo plazo.

⁴³ Joseph Foti, Informe técnico 1, Independent Reporting Mechanism, p. 23, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Technical-paper-1_final.pdf.

⁴⁴ Para mayor información sobre la metodología del IRM, consulte el manual de procedimientos del IRM, disponible aquí: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual/>. En 2021, el IRM presentó un nuevo método para evaluar el nivel de ambición de los compromisos. Para mayor información, consulte la nueva plantilla para los informes del IRM, disponible aquí: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-reports-and-analysis/>.

2.2.1 El nivel de ambición sigue siendo más débil que otros elementos del diseño de los compromisos

El nivel de ambición no es el único problema que presenta el diseño de los compromisos. Muchos de ellos presentan problemas de *verificabilidad*, pues son tan vagos que no pueden evaluarse, mientras que otros tienen problemas de *relevancia* en el sentido que no se relacionan con los valores de OGP de acceso a la información, participación cívica y rendición de cuentas. Juntos, estos tres elementos son las características fundamentales del diseño de los compromisos.

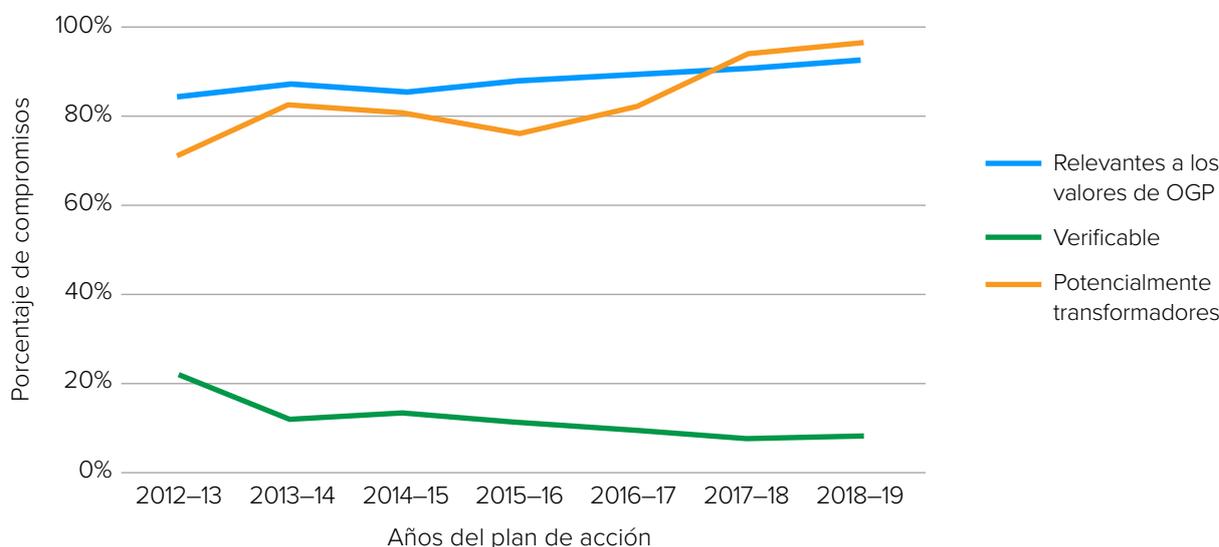
Un objetivo permanente de OGP ha sido reducir la cantidad de compromisos que no incluyen estos tres elementos en su diseño. Para incentivar estas mejoras, en 2014, el IRM introdujo los “compromisos estelares”. El objetivo inicial de esta designación era reconocer públicamente a los compromisos bien diseñados. El IRM otorgaba “estrellas” cuando

los compromisos cumplían con cuatro criterios: verificabilidad, relevancia a los valores de OGP, un nivel de ambición transformador y un nivel significativo de cumplimiento⁴⁵. En esta sección, se evidencia que algunos elementos han mejorado más que otros.

Específicamente, el nivel de ambición es la mayor limitación para el diseño exitoso de compromisos de OGP. Una investigación anterior también encontró que este elemento de diseño era el más débil⁴⁶. La figura 2.4 muestra que esta tendencia no ha cambiado. Aunque los compromisos de OGP son cada vez más verificables (96%) y relevantes a los valores de gobierno abierto (93%), el impacto potencial “transformador” es mucho menor (7%). Como lo describe en mayor detalle el capítulo 4 “Predictores de resultados”, este hallazgo es preocupante pues el nivel de ambición es un factor determinante para los resultados tempranos. A continuación se presenta un análisis más detallado de cómo se ha modificado el nivel de ambición con el tiempo.

FIGURA 2.4. La verificabilidad y relevancia de los compromisos han aumentado, mientras que el nivel de ambición se ha rezagado⁴⁷

Los compromisos relevantes son aquellos que se relacionan con el acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas. Los compromisos verificables son aquellos que pueden ser medidos. Los compromisos potencialmente “transformadores” cambiarían la práctica, de ser implementados.



Nota: Incluye la media acumulada a dos años para representar los ciclos bianuales del plan de acción. La figura muestra los niveles promedio por plan de acción.

⁴⁵ Los criterios específicos utilizados por el IRM para otorgar “estrellas” incluyen la verificabilidad, relevancia frente a los valores de gobierno abierto, un impacto potencial “transformador” y por lo menos un nivel de cumplimiento “sustancial”.

⁴⁶ Laura Vossler y Joseph Foti, Cuando más es más: Hacia compromisos de OGP de mayor impacto, 2018, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/IRM_Analysis-Paper_Higher-Impact_20180327.pdf.

⁴⁷ Una investigación anterior encontró que la caída en los compromisos calificados como “transformadores” entre 2012 y el 2014 podría deberse a un error de medición por parte del IRM. Ver Foti (2016): https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/IRM-Report_Technical-Paper_20161130_web.pdf.

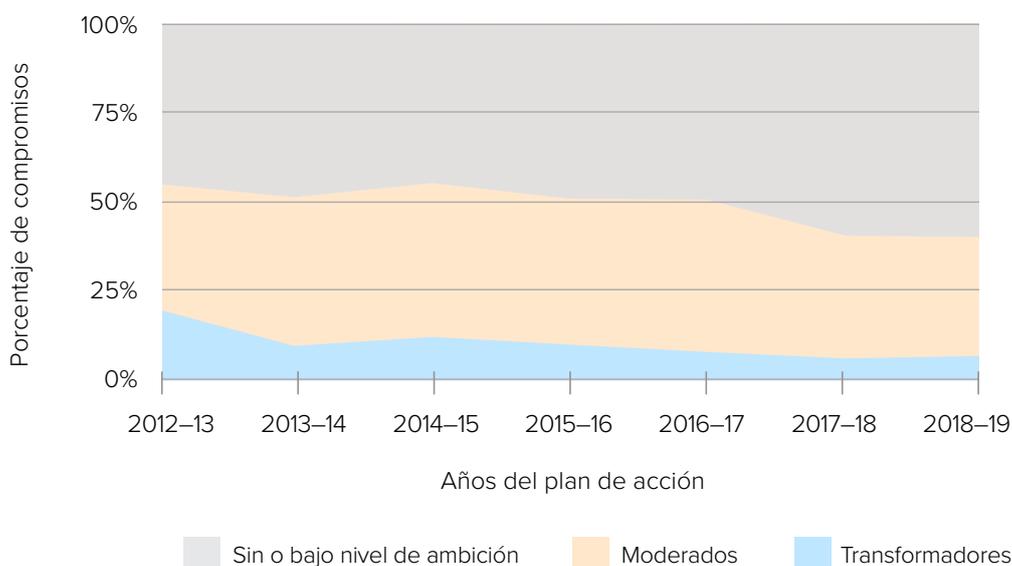
2.2.2 Cambios en los niveles de ambición

El nivel de ambición de los compromisos, aun cuando se ha definido de forma más liberal, no ha mejorado con el tiempo. Hoy, menos de la mitad de los compromisos son evaluados por el IRM con impacto potencial “moderado” o “transformador” (ver figura

2.5). Sin embargo, la mayoría de estos son calificados con impacto “moderado” y solo cerca del 7% son calificados como potencialmente “transformadores”. Aunque esta métrica no evalúa por completo el impacto potencial de largo plazo, estos niveles son aún demasiado bajos.

FIGURA 2.5. Los países de OGP están estableciendo pocos compromisos potencialmente “transformadores”

El nivel de ambición “moderado” representa un paso significativo, pero tiene límites en cuanto a la escala o alcance. El nivel “transformador” indica un cambio más extendido que podría transformar la práctica.



Nota: Incluye la media acumulada a dos años para representar los ciclos bianuales del plan de acción. La figura muestra los niveles promedio por plan de acción. Incluye ponderación por país.

La figura 2.5 muestra que la cantidad de compromisos “moderados” y “transformadores” se ha reducido ligeramente en años recientes. El promedio del nivel de ambición de los compromisos se redujo desde 55% en 2015-2016 hasta 41% en la más reciente ronda de evaluación de los planes de acción⁴⁸. En la siguiente subsección, se analiza si esta aparente reducción es estadísticamente significativa.

2.2.3 Significancia estadística en la tendencia sobre el nivel de ambición

La aparente reducción en el nivel de ambición de los compromisos no es estadísticamente significativa. La figura 2.6 ilustra el nivel de ambición de los compromisos en el tiempo. Esta figura incluye el nivel de ambición “moderado” y “transformador” como en el análisis anterior, pero ahora solo considera los compromisos que, además, son relevantes a los valores de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas. Esta información plantea una mejor perspectiva de cómo ha cambiado

⁴⁸ La aparente reducción en el nivel de compromisos potencialmente “transformadores” a partir de 2015 podría deberse a que el IRM elevó el umbral para los compromisos “estelares” de “moderado” a “transformador” ese año. Esto pudo haber hecho que el IRM fuera más cuidadoso en el otorgamiento de este puntaje. Sin embargo, esto no explica la aparente reducción en el nivel de compromisos potencialmente moderados que ocurrió en ese momento.

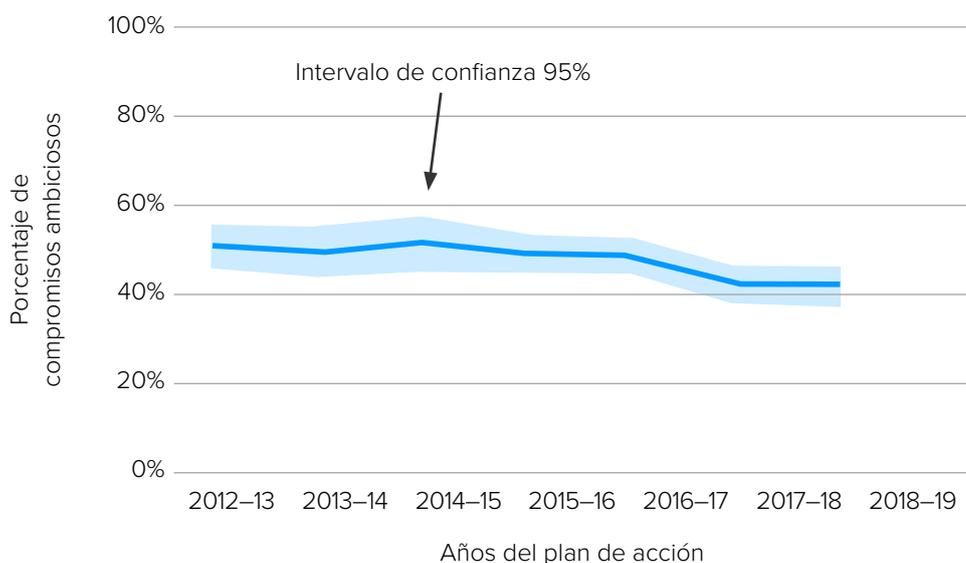
específicamente el nivel de ambición de los compromisos de *gobierno abierto*.

Esta tendencia es casi idéntica a la de la figura 2.5. Sin embargo, la figura 2.6 incluye un intervalo de confianza del 95% sobre la línea de tendencia, calculada utilizando los niveles de los planes de acción durante un periodo de dos años. Esta imagen

sugiere que la reducción no es estadísticamente significativa, aunque será fundamental seguir monitoreando esta métrica y tomar medidas para revertir la tendencia. En la siguiente subsección y en el capítulo 5 “Conclusiones” se definen algunos siguientes pasos.

FIGURA 2.6. El nivel de ambición se ha reducido, pero esta tendencia no es estadísticamente significativa

Los compromisos ambiciosos son aquellos que tienen un impacto potencial “moderado” o “transformador” y son relevantes a los valores de OGP



Nota: Incluye la media acumulada a dos años para representar los ciclos bianuales del plan de acción. La figura muestra los niveles promedio por plan de acción. Incluye ponderación por país.

2.2.4 Explicación al vacío en los niveles de implementación

Existen diversas posibles explicaciones a la falta de avances en la disminución de la brecha de ambición. Éstas pueden agruparse en seis categorías:

- 1. Justificación:** El IRM evalúa el impacto potencial, considerando la medida en la que el compromiso atendería el problema correspondiente. Sin embargo, en muchos casos, los Gobiernos establecen claramente las actividades que pretenden desempeñar, pero no cómo es que dichas actividades responden a problemas sociales, resultando en una evaluación menos favorable.
- 2. Factibilidad:** Los Gobiernos podrían estar incluyendo compromisos menos ambiciosos en sus planes de acción para asegurar mejores niveles de implementación. Sin embargo, como se describe en la siguiente sección, la ligera reducción en el nivel de ambición no ha sido acompañada por un alza en los niveles de cumplimiento.
- 3. Diversidad:** Una consecuencia de la mayor diversidad de planes de acción descrita en la sección 2.1.2 podría ser que los Gobiernos que están incluyendo nuevas áreas de trabajo aún se encuentran poco desarrolladas, como en el caso de los parlamentos abiertos o la transparencia de los algoritmos. Asimismo, la mayor variedad de participantes podría significar que muchos socios implementadores son nuevos en el espacio del gobierno abierto, por lo que es más probable que inicien con reformas graduales.

4. **Política:** La menor participación de los jefes de Gobierno descrita en el capítulo anterior podría indicar que hay menos apoyo político de alto nivel para comprometerse a reformas ambiciosas.
5. **Capacidad:** Investigaciones anteriores encontraron que el presupuesto y la capacidad técnica son las razones que más mencionan los reformadores de OGP cuando se les consulta acerca del incumplimiento de sus reformas⁴⁹. Aunque la capacidad podría ser una causa inmediata del diseño de compromisos menos ambiciosos, otros factores (como los políticos) podrían ser causas subyacentes.
6. **Medida:** Investigaciones anteriores encontraron que el IRM empezó a evaluar el impacto potencial de forma más estricta tras la modificación de los criterios para los compromisos estelares en 2015⁵⁰. Una causa similar de sesgos de medición podrían contribuir a la tendencia.

De estos temas, posiblemente el más fácil de atender sea la justificación de los compromisos. Asegurar que los compromisos de OGP claramente definan el problema de política que buscan resolver y especifiquen cómo es que las soluciones propuestas mejorarán directamente la vida de las personas y ofrecerán un mayor retorno a la inversión. Además, OGP se encuentra bien posicionado para facilitar intercambios entre pares en áreas de política que han mostrado bajos niveles de ambición o adopción en los planes de acción. Para leer una discusión más detallada de las medidas concretas que los miembros de OGP pueden tomar, consulte el capítulo 4 “Predictores de resultados”.

Otra herramienta que los miembros de OGP pueden utilizar para elevar el nivel de ambición de sus planes de acción es el IRM mismo. En la siguiente sección, se estudia la relación entre los informes del IRM (específicamente las recomendaciones clave) y varias de las métricas discutidas hasta ahora, incluyendo el nivel de ambición y alcance del plan de acción.

2.3 Recomendaciones del IRM y la calidad de los planes de acción

La mayoría de los miembros de OGP están implementando casi todas las recomendaciones clave del IRM. Los miembros que implementan estas recomendaciones tienden a desarrollar planes de acción más ambiciosos y a conducir procesos de cocreación más robustos que aquellos que no lo hacen. Esto puede explicarse de varias formas.

Desde la creación de OGP, el IRM ha representado una herramienta de aprendizaje y rendición de cuentas para sus miembros. Una característica importante de los informes del IRM es que incluyen recomendaciones técnicas para ayudar a los actores en los países a estructurar sus procesos de OGP, diseñar sus planes de acción e implementar reformas de mejor manera.

Específicamente, los informes del IRM incluyen una serie de recomendaciones clave. Estas

recomendaciones transversales sugieren mejoras tanto al proceso de cocreación como al contenido del plan de acción. En 2014, el Subcomité de criterios y estándares del Comité Directivo de OGP solicitó al IRM publicar cinco recomendaciones específicas y exigió a los países dar respuesta a dichas recomendaciones en los siguientes planes de acción. Lo anterior ha permitido un mejor monitoreo de las tasas de respuesta.

En esta sección se analiza la frecuencia con la que los Gobiernos implementan estas recomendaciones clave y cómo esto se relaciona con la calidad de los siguientes planes de acción. Este análisis tiene diversos objetivos:

- **Analizar la influencia del IRM:** Este análisis ayuda a identificar el nivel de influencia que tiene el IRM en los procesos del OGP. La implementación de las recomendaciones del IRM es un indicador de la

⁴⁹ Renzo Falla, “Por qué los compromisos de OGP fallan,” 2017, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/IRM_Technical-Paper_Failure_Dec2017.pdf.

⁵⁰ Ver la nota 47.

medida en la que el IRM está cumpliendo con sus funciones. Una mayor implementación significa que el IRM está ayudando a los miembros a adaptarse y mejorar.

- **Medir la capacidad de corrección:** El IRM ayuda a corregir el rumbo. El aprendizaje a partir de los éxitos y fracasos es una característica clave del modelo de OGP. La incorporación de las recomendaciones del IRM por parte de los miembros es un indicador indirecto de la medida en la que los miembros realizan ajustes con base en la experiencia de sus planes de acción anteriores .
- **Explicación de los resultados de OGP:** Además, se analizó si los miembros que incorporan las recomendaciones del IRM diseñan planes de acción más ambiciosos y diversos. Aunque no se puede establecer una relación de causalidad (los Gobiernos que incorporan las recomendaciones del IRM tienen mayor probabilidad de ser exitosos por varias razones), este análisis ofrece una mirada a los elementos que determinan planes de acción más sólidos.

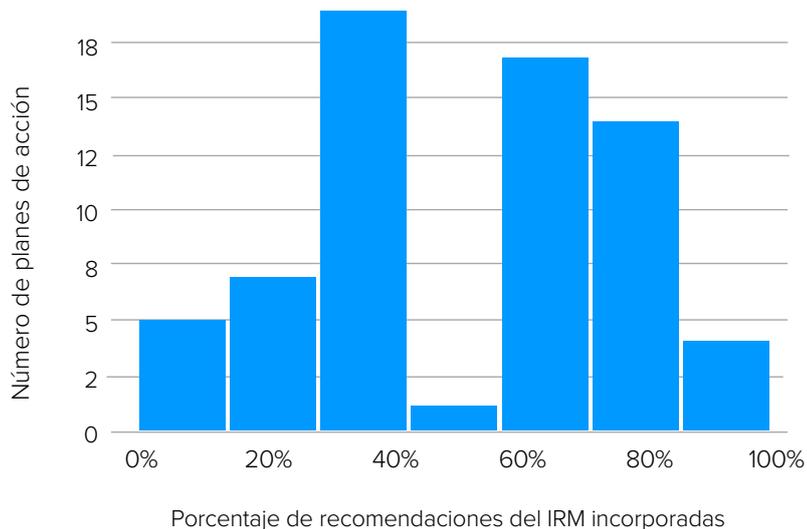
Los datos utilizados para desarrollar esta sección abarcan un conjunto de planes de acción menor que la mayoría de los signos vitales analizados en este informe. Debido a la naturaleza de la métrica, solamente aplica a los miembros que han desarrollado múltiples planes de acción. Por ello, los datos abarcan 67 planes de acción enviados entre 2017 y 2019, no los cerca de 200 planes utilizados como muestra para la mayor parte de este informe. Debido al pequeño tamaño de la muestra, se incluyó también a los miembros locales⁵¹.

2.3.1 Implementación de las recomendaciones del IRM

En promedio, los miembros de OGP implementan aproximadamente la mitad de las recomendaciones del IRM. La figura 2.7 muestra que la implementación varía ampliamente; algunos miembros no implementan ninguna recomendación, mientras que otros implementan todas. El dato más común es 40% de las recomendaciones, aunque el promedio se encuentra ligeramente por encima del 50%, pues más planes caen dentro del nivel más alto.

FIGURA 2.7. La mayoría de los miembros implementan aproximadamente la mitad de las recomendaciones del IRM

Categorías de los planes de acción nacionales y locales por porcentaje de implementación de las recomendaciones clave del IRM.



Nota: La mayoría de los informes incluyen cinco recomendaciones clave, por lo que el 50% es muy poco común.

⁵¹ Específicamente, la muestra incluye 58 planes de acción nacionales y nueve planes locales.

El nivel de implementación se ha mantenido relativamente constante en 50%. Aparentemente no hay un patrón de mejora entre los miembros que han desarrollado diversos planes de acción (aunque solamente siete miembros de OGP han sido evaluados por esta métrica por lo menos dos veces).

Estos datos muestran que se están incorporando la mayoría de las recomendaciones en los planes de acción. De hecho, más de la mitad de los miembros de OGP están implementando la mayoría de las recomendaciones. Esto sugiere que el IRM sí está influyendo en los procesos de OGP y que los miembros de OGP están utilizando los informes para ajustar sus metodologías.

Sin embargo, a falta de más contexto es difícil extraer conclusiones. Se podría promover una investigación de la forma en la que los miembros han respondido a las recomendaciones de otras iniciativas voluntarias, para dar más contexto a estos hallazgos⁵². Además, es necesario realizar investigaciones sobre el tipo de recomendaciones que tienden a ser más implementadas y cuáles no. Estos análisis detallados podrían ser insumos útiles para ajustar las estrategias del IRM.

Este análisis se enfoca en la frecuencia con la que los miembros de OGP implementan las recomendaciones del IRM. A continuación, se analiza la relación entre la implementación de estas recomendaciones y algunas métricas de la calidad del plan de acción.

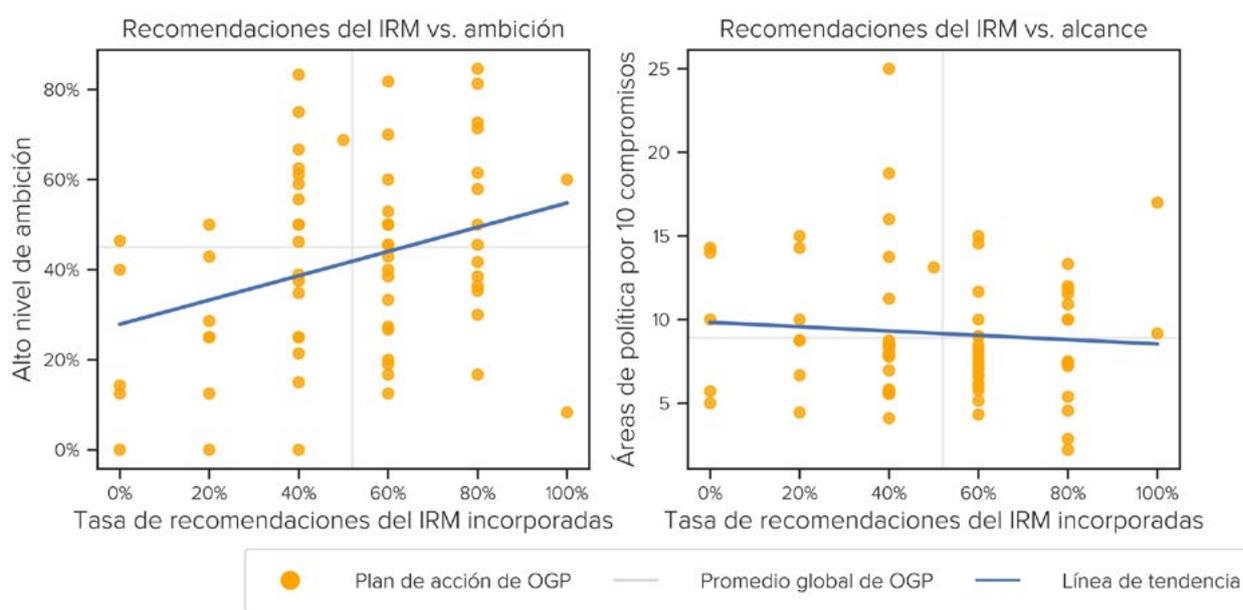
2.3.2 Las recomendaciones del IRM y la calidad de los planes de acción

En general, la implementación de las recomendaciones está asociada con una mejor calidad de los planes de acción. Esta se evalúa con dos métricas descritas en este capítulo: nivel de ambición y alcance. Primero, se analizará el nivel de ambición.

En general, la implementación de las recomendaciones del IRM está asociada a mayores niveles de ambición del plan de acción. El panel izquierdo de la figura 2.8 ilustra esta relación a nivel del plan de acción. La línea de tendencia es estadísticamente significativa al 1% de significancia. La pendiente de la tendencia indica que un plan de acción que implementa todas las recomendaciones clave del IRM es, en promedio, 26% más ambicioso que un plan que no implementa ninguna recomendación.

FIGURA 2.8. La adopción de las recomendaciones del IRM y el nivel de ambición presentan una relación positiva

Los compromisos ambiciosos tienen impacto potencial “moderado” o “transformador” y son relevantes a los valores de OGP. Las áreas de política se refieren a las herramientas de gobierno abierto (por ejemplo contratación abierta o auditorías).



⁵² Por ejemplo, una investigación similar pero distinta realizada anteriormente encontró que los informes del IRM tenían una importancia percibida alta (entre servidores públicos) en comparación con otras evaluaciones de gobernanza. Ver Masaki et al. (2016), disponible en: <https://www.aiddata.org/publications/2016-governance-assessment-profiles>.

Interesantemente, la implementación de las recomendaciones del IRM está relacionada significativamente con el nivel de ambición, aun considerando otras variables como los arreglos institucionales, la solidez de la cocreación y las regiones⁵³. Ciertamente, esto podría ser resultado de otros factores no medidos. En la sección 2.3.3 se discute con mayor detalle.

En cuanto a la relación entre la implementación de las recomendaciones del IRM y el alcance de los planes de acción, el panel de la derecha de la figura 2.8 no muestra una tendencia clara. En este caso, la línea de tendencia no es estadísticamente significativa. Esto significa que el porcentaje de las recomendaciones implementadas aparentemente no se relaciona con el porcentaje de cantidad de áreas de política incluidas en el plan de acción.

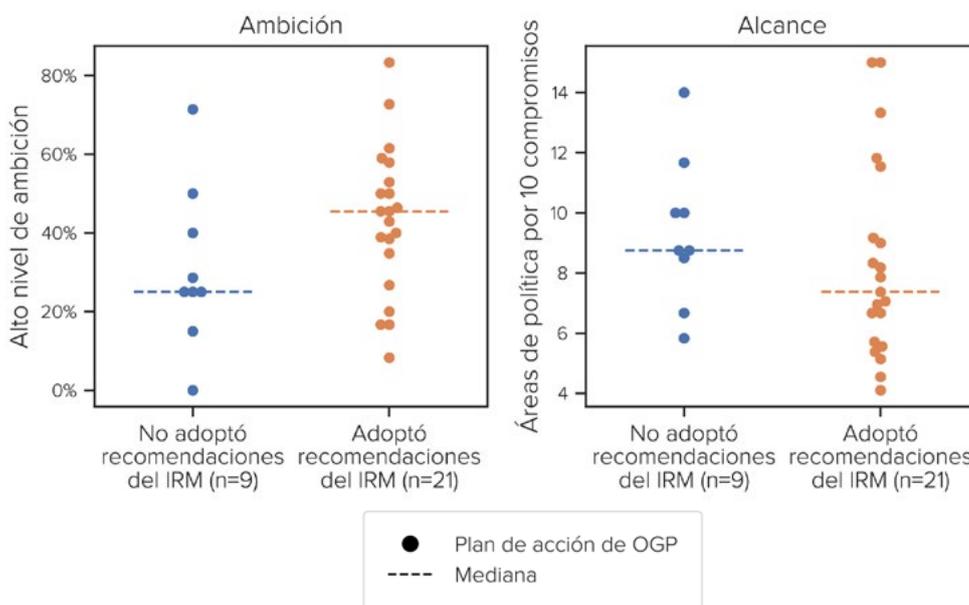
Para entrar en mayor detalle, se analiza el tipo de recomendaciones del IRM. Específicamente, las recomendaciones se dividieron en dos tipos: las relacionadas con el contenido y las relacionadas con el proceso. Las primeras hacen referencia a los compromisos y áreas de política incluidas (o no) en el plan de acción y las segundas se enfocan en el proceso de cocreación y la vinculación con la sociedad civil a lo largo del proceso de OGP.

El IRM recabó estos datos desagregados a nivel de miembro, con el objetivo de saber cuáles miembros implementaron las recomendaciones de contenido y de proceso y cuáles no. Estos datos únicamente abarcan 30 planes de acción nacionales y locales enviados en 2018, por lo que el tamaño de la muestra es bastante pequeño. Aun así, se esperaría que el nivel de detalle de estos datos mostraran una relación más fuerte entre las recomendaciones del IRM y aspectos específicos del proceso de OGP, como el nivel de ambición y la solidez de los procesos de cocreación.

Cuando se analizan las recomendaciones del IRM en ese sentido, se encuentra que la implementación de las recomendaciones de contenido y de proceso está asociada a mejores resultados, es decir planes de acción más ambiciosos y procesos de cocreación más colaborativos. Por ejemplo, se encontró que los miembros que implementaron las recomendaciones del IRM tenían planes de acción más ambiciosos (ver figura 2.9). Como en el caso anterior, se encontró una asociación positiva entre la implementación de las recomendaciones y el nivel de ambición, pero no una relación estadísticamente significativa con el alcance de los planes de acción.

FIGURA 2.9 . La adopción de las recomendaciones de contenido está asociada a un mayor nivel de ambición

Los compromisos ambiciosos son aquellos que tienen un impacto potencial “moderado” o “transformador” y que son relevantes a los valores de OGP. Las áreas de política se refieren a las herramientas de gobierno abierto (por ejemplo contratación abierta y auditorías).



⁵³ Para consultar los resultados de este análisis en particular, ver el anexo. Para mayor información sobre las variables explicativas y cómo se relacionan con el nivel de ambición del plan de acción, ver el capítulo 4, “Predictores de los resultados”.

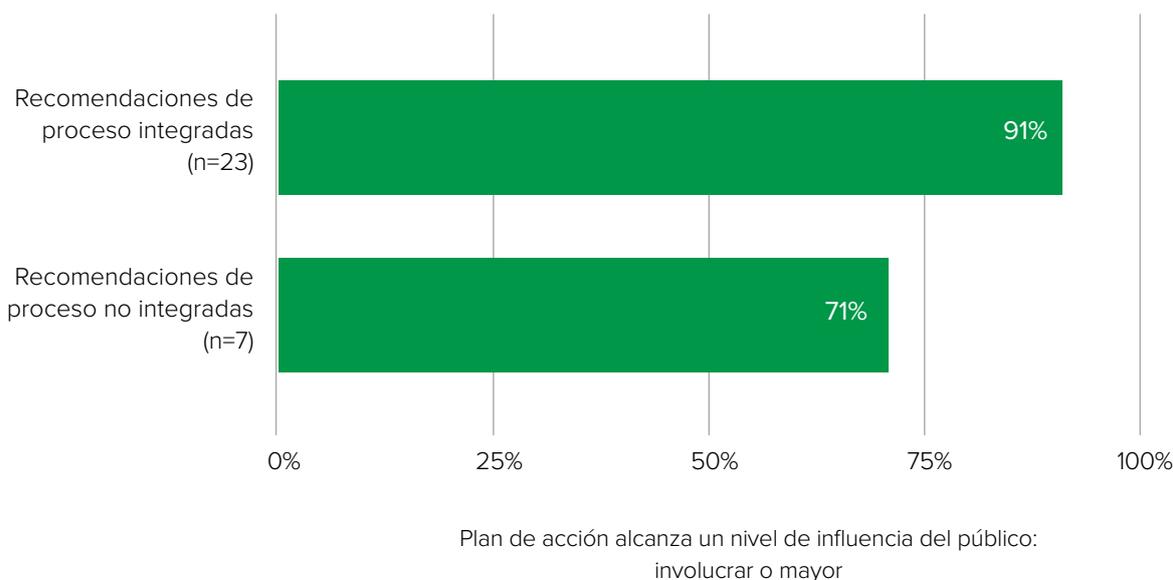
Una posible explicación es que solo algunas recomendaciones de contenido hacen referencia a ampliar el plan de acción. Muchos se enfocan en otros temas, por ejemplo en fortalecer los compromisos existentes o incluso eliminar ciertos temas de los próximos planes de acción. Una desagregación más fina de las recomendaciones del IRM podría dar mayor claridad.

En cuanto a las recomendaciones de proceso, se encontró que su adopción está asociada a procesos de cocreación más colaborativos. Específicamente, como muestra la figura 2.10, un porcentaje mayor de los miembros que implementan las recomendaciones

de proceso cumplen con el nivel de “involucrar” en el espectro de influencia del público (descrito en el capítulo anterior) comparado con los miembros que no adoptaron estas recomendaciones. Tomando en cuenta los requisitos necesarios para alcanzar el nivel de “involucrar”, esto significa que estos miembros tienen mayor probabilidad de presentar respuestas justificadas a los aportes del público y de establecer un foro para el diálogo multiactor⁵⁴. Sin embargo, la diferencia entre estos dos grupos no es estadísticamente significativa, en parte debido a que los miembros que no implementaron las recomendaciones de proceso representan una muestra pequeña.

FIGURA 2.10. La implementación de las recomendaciones de proceso está asociada a una mejor cocreación

Un nivel alto de influencia del público incluye el establecimiento de un foro multiactor y la presentación de retroalimentación a los participantes sobre la forma en la que se consideraron sus aportes.



⁵⁴ Para cumplir con el umbral de “involucrar”, (1) existe un foro, (2) el foro debe ser multiactor y (3) el Gobierno debe ofrecer respuesta justificada durante el proceso de cocreación. Para mayor información, consulte la sección 1.2.2.

2.3.3 Implicaciones

Los hallazgos descritos en esta sección no implican una relación de causalidad. Una relación causal entre las recomendaciones del IRM y resultados más robustos es plausible pero improbable. Una explicación más probable es que los miembros de OGP que implementan las recomendaciones del IRM están más comprometidos con el proceso de OGP, que tomen el gobierno abierto más seriamente o tengan más recursos y personal para realizar mejoras técnicas.

Aun si una combinación de estas otras razones está detrás del hallazgo. De cualquier manera, el indicador de las recomendaciones del IRM es indirecto para el nivel de compromiso con OGP. Por ello, es una variable de control importante que se relaciona con resultados positivos del proceso de OGP. Aunque no se cuenta con suficientes datos longitudinales para utilizar este indicador en análisis estadísticos en el capítulo 4, “Predictores de resultados”, es una métrica importante que la Unidad de Apoyo y el IRM deben seguir monitoreando.

Investigaciones futuras podrían clasificar las recomendaciones del IRM con base en el ámbito clave. Esto facilita el desarrollo de análisis sobre la

relación entre las recomendaciones y diferentes elementos del proceso de OGP. Por ejemplo, no se espera que la implementación de una recomendación sobre del monitoreo durante la implementación afecte la calidad del proceso de cocreación, pero hasta el momento se carece de la capacidad de distinguir entre los diferentes tipos de recomendaciones de proceso. Este tipo de investigación también ayudaría a identificar las recomendaciones que tienen mayor probabilidad de ser ignoradas. Finalmente, sería importante para ayudar al IRM a capturar datos sobre los participantes del proceso de OGP. Actualmente, aunque muchas recomendaciones están enfocadas en esta área, estos datos no existen en formato estructurado.

La calidad de los compromisos y planes de acción, área de enfoque de las secciones anteriores, es un elemento importante del proceso de OGP, pero no es suficiente para lograr un verdadero cambio. En ese sentido, los Gobiernos tienen que cumplir con sus promesas. En la siguiente sección, se explora este elemento clave del proceso de OGP. Específicamente, se estudia si los Gobiernos están implementando los compromisos que establecen y si los planes de acción están generando resultados valiosos.

2.4 Cumplimiento de los planes de acción y resultados tempranos

En general, el nivel de cumplimiento de los compromisos de OGP y de resultados tempranos se ha mantenido constante a lo largo del tiempo. Pocos compromisos producen resultados tempranos “excepcionales”, es decir cambios más significativos en la práctica de gobierno.

Los planes de acción de OGP tienen que implementarse. Un aspecto fundamental de OGP es que no puede ser un espacio para hacer promesas vacías. Por ello, los fundadores de OGP crearon el IRM con el fin de monitorear la implementación de los compromisos. Esto protege la credibilidad de los reformadores que están trabajando por impulsar cambios verdaderos de aquellos que pudieran utilizar a OGP para mejorar su imagen a nivel internacional sin tomar medidas concretas.

Si los Gobiernos no dan seguimiento a sus compromisos, la sociedad civil pierde el incentivo de participar en el proceso de OGP. ¿Por qué dedicar tiempo y recursos a cocrear reformas ambiciosas si los Gobiernos no las implementan? Se ha visto que esto ya ha pasado⁵⁵.

Por estas razones, el IRM siempre ha evaluado el estatus de los compromisos de una u otra forma. Al inicio, estas evaluaciones se llevaban a cabo a un año del inicio del plan de acción. Sin embargo, este esquema no lograba capturar toda la información necesaria para evaluar lo que los Gobiernos estaban logrando a lo largo de todo el periodo del plan de acción. Además, surgían dudas alrededor de los cambios que los hitos y entregables generaban en el mundo real.

⁵⁵ Gabriella Razzano, Lenguaje político y acción política: Una lección de OGP para Sudáfrica, 22 de febrero de 2017, <https://www.makingallvoicescount.org/blog/political-language-and-political-action-an-ogp-lesson-for-south-africa/>.

En ese sentido, el IRM creó dos nuevos indicadores a evaluar al final del periodo del plan de acción: el primer indicador es el nivel de *cumplimiento*, el cual mide los resultados (si las actividades se implementaron o no). Esto responde a la ausencia de información sobre implementación al final del periodo del plan de acción.

El segundo nuevo indicador es la evaluación de *resultados tempranos*. La variable “¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?”, fue el primer indicador

sistematizado que, más allá de medir resultados y entregables, medía los cambios que realmente ocurrían en la práctica. Esta métrica captura la medida en la que los resultados de los compromisos han ayudado a cambiar la práctica de gobierno en cuanto a apertura. Hoy, a pesar de sus limitaciones (ver el recuadro 2.2), este indicador es la mejor medida indirecta de los cambios que están generando los compromisos. Esta sección presenta tendencias para este indicador y para el de cumplimiento.

Recuadro 2.2 Limitaciones de la métrica de resultados tempranos del IRM

Esta evaluación se lleva a cabo al final del periodo bianual del plan de acción y solo analiza los resultados obtenidos durante el periodo del plan de acción. Por lo tanto, subestima significativamente los resultados reales, pues las reformas ambiciosas y correctamente implementadas pueden tomar muchos años en mostrar cambios tangibles en la práctica de gobierno. En ese sentido, la mayor utilidad de estos datos es identificar logros iniciales y comparar tendencias a lo largo del tiempo, entre miembros y entre áreas de política. Asimismo, es menos útil (e incluso engañoso) como métrica para medir el impacto de los compromisos de OGP en las prácticas de gobierno abierto.

Un ejemplo del tiempo que pueden tomar los resultados es la legislación de Nigeria sobre beneficiarios finales. En su plan de acción de 2017-2019, Nigeria se comprometió a crear un registro de beneficiarios finales, pero logró pocos avances legislativos en este periodo. No fue sino hasta después del final del plan de acción en 2020 que Nigeria estableció un nuevo marco legal para la publicación de datos de beneficiarios finales⁵⁶. Este es el primer paso en el desarrollo del registro e ilustra el potencial de obtener resultados mucho después del fin del ciclo del plan de acción.

⁵⁶ OGP, Nigeria lidera el gobierno abierto en África, toma medidas para detener US\$15.7B en flujos ilícitos a través de los sistemas financieros, 14 de agosto 2020, <https://www.opengovpartnership.org/news/nigeria-spearheads-open-government-in-africa-takes-steps-to-stop-us15-7b-of-illicit-flow-through-financial-systems/>.

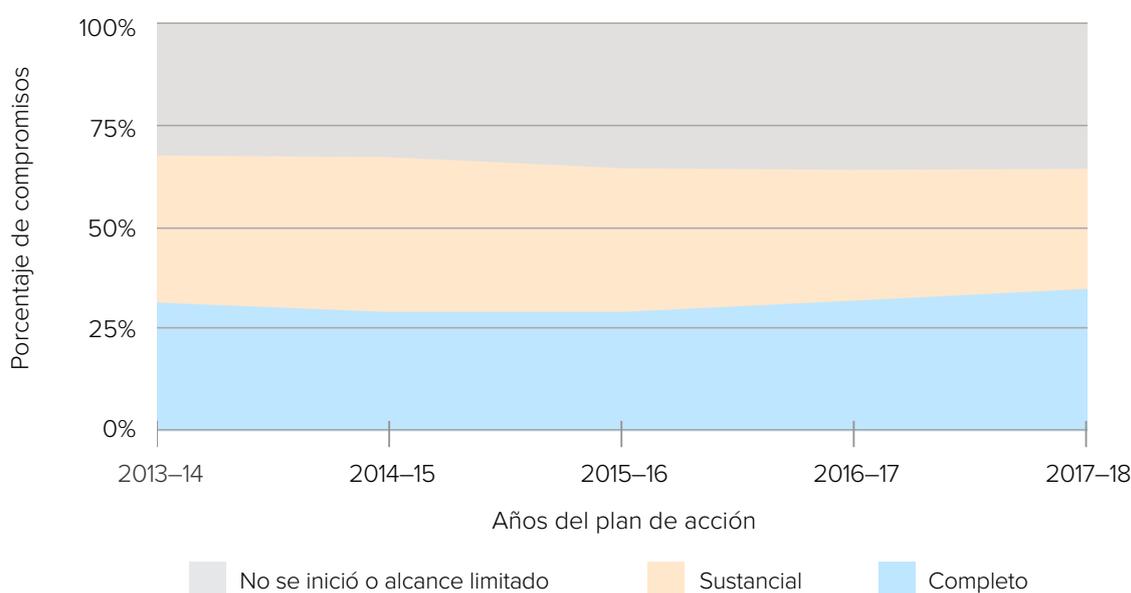
2.4.1 Cumplimiento a lo largo del tiempo

El nivel de cumplimiento de los compromisos de OGP se ha mantenido constante, aunque los compromisos completamente implementados registraron un ligero aumento en años recientes. Desde que el IRM comenzó a dar seguimiento a estos datos, cerca de dos terceras partes de los compromisos

se evaluaron como sustancial o completamente implementados para el final del periodo del plan de acción. De estos, cerca de la mitad se completaron sustancialmente y la otra mitad completamente. Como lo muestra la figura 2.11, en años recientes se ha visto una ligera tendencia a favor de los compromisos completamente implementados y menos compromisos sustancialmente implementados, pero el dato combinado se ha mantenido constante.

FIGURA 2.11. Los niveles de cumplimiento se han mantenido constantes a lo largo del tiempo

La figura muestra el nivel de cumplimiento de los planes de acción nacional hacia el final del periodo bianual del plan de acción.



Nota: Incluye la media acumulada a dos años para tomar en cuenta el ciclo bianual de plan de acción. La figura muestra los niveles promedio por plan de acción. Incluye ponderación por país.

La interpretación de los niveles de implementación es compleja. Debido a que OGP es una plataforma que permite experimentar e impulsar reformas innovadoras, no es claro si el nivel de cumplimiento de dos tercios es adecuado. En última instancia, esto es subjetivo. Sin embargo, el bajo nivel de compromisos potencialmente “transformadores” descritos anteriormente en este capítulo sugiere la necesidad de recalibrar hacia compromisos más ambiciosos, aunque sean más difíciles de alcanzar.

Además, es difícil extraer conclusiones sin tener datos de implementación de otras iniciativas similares. Otras iniciativas multiactor no siguen el modelo

de compromisos o no tienen un mecanismo de evaluación. Una posible investigación futura podría enfocarse en el nivel de implementación de las promesas realizadas en foros internacionales. Un estudio reciente de OGP sobre este tema encontró que el nivel de promesas establecidas durante la Cumbre Anticorrupción de 2016 fue similar al de los compromisos de los planes de acción cumplidos⁵⁷. Este hallazgo sugiere que el nivel de implementación en OGP es comparable al de otras iniciativas. Sin embargo, es necesario investigar un número mayor de ejemplos.

⁵⁷ Kate Meads y Joe Powell, Cinco años después: Cuatro lecciones que aprendimos de la Cumbre anticorrupción de Londres, 22 de junio de 2021, <https://www.opengovpartnership.org/stories/five-years-later-four-lessons-we-learned-from-the-london-anti-corruption-summit/>.

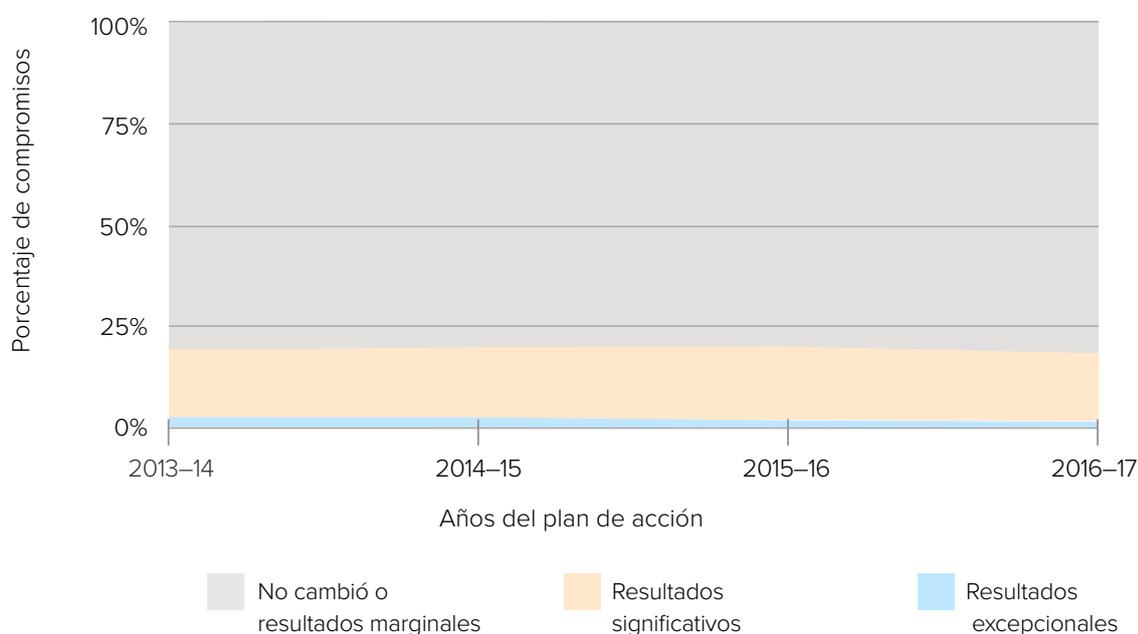
2.4.2 Resultados tempranos a lo largo del tiempo

A lo largo de los años, el nivel de logro de resultados tempranos se ha mantenido estable. Cada año, cerca de uno de cada cinco compromisos alcanzan el nivel de “significativo” o “excepcional”. Lo anterior se refiere a cambios en el Gobierno que resultan de la implementación de los compromisos. De acuerdo con el IRM, un compromiso “excepcional” puede

transformar la práctica de gobierno en cierta área de política, mientras que los resultados “significativos” son aquellos que representan un paso en la dirección correcta, pero que tienen alcance limitado⁵⁸. La figura 2.12 muestra que la mayoría de estos compromisos lograron resultados tempranos “significativos”, pero pocos lograron resultados “excepcionales”. En la ronda más reciente de planes de acción evaluados, cerca del 1% de los compromisos alcanzaron el nivel más alto⁵⁹.

FIGURA 2.12. Pocos compromisos de OGP logran resultados tempranos “excepcionales”

Los resultados tempranos “significativos” son aquellos que indican cambios importantes en la práctica de gobierno, pero que tienen alcance limitado. Los resultados tempranos “excepcionales” son los que transforman la práctica de gobierno. Los informes del IRM solo evalúan los cambios registrados durante el periodo del plan de acción.



Nota: Incluye la media acumulada a dos años para representar los ciclos bianuales del plan de acción. La figura muestra los niveles promedio por plan de acción. Incluye ponderaciones por país.

⁵⁸ Por ejemplo, un compromiso que llevó a la publicación de licencias de exploración de petróleo podría no ser considerado “excepcional” si las licencias de gas natural no se incluyeron en el compromiso, pero forman parte importante del sector en el país.

⁵⁹ El IRM actualizó su metodología de evaluación de resultados tempranos en los informes del 2018. Solamente ciertos compromisos se evaluaron en cuanto a resultados en estos informes, por lo que los datos de ese año se excluyeron del análisis.

El bajo niveles de resultados tempranos “excepcionales” no necesariamente es algo negativo, debido a que los informes del IRM solo evalúan los resultados logrados *durante el periodo del plan de acción* (ver recuadro 2.2). Por lo tanto, no capturan los resultados obtenidos después de este periodo. Aunque es posible que algunos resultados tempranos registren retrocesos en las siguientes administraciones, un número mucho mayor de reformas madurarán en los siguientes años y producirán resultados positivos en el mediano y largo plazo.

Los resultados de esta sección parecen indicar que todos los compromisos de OGP han tenido un desempeño similar a lo largo del tiempo. Sin embargo, el desempeño ha cambiado significativamente dependiendo del área de enfoque. Para explorar estas diferencias entre los compromisos, el siguiente capítulo analiza resultados con las diferentes áreas de política como unidad de análisis.



La plaza Gwanghwamun fue sitio de manifestación contra la corrupción cuando, durante las manifestaciones de octubre de 2016, se reunieron decenas de miles de personas en las calles para exigir la renuncia de Park Geun-Hye, tras un escándalo asociado a intereses industriales. Desde este movimiento, la República de Corea ha ampliado su plataforma de propuestas ciudadanas desde un esquema presencial hacia el virtual. Fotografía de iStock.

3. Áreas de política

Los miembros de OGP utilizan sus planes de acción para impulsar políticas de gobierno abierto. Algunas de estas áreas se han incluido en muchas ocasiones en los planes de acción desde el inicio de OGP, por ejemplo el derecho a la información, la apertura fiscal y las adquisiciones abiertas. Por otro lado, hay áreas que se han agregado más recientemente: la transparencia en los beneficiarios finales y las reformas de gobernanza han empezado a incorporarse a los planes de acción.

En este capítulo se analiza el desempeño que han registrado estas áreas de política, tanto al interior del proceso de OGP como fuera de él. En el siguiente capítulo, se explora la relación entre el desempeño en las áreas de política de los planes de acción de OGP y los avances en medidas de terceros. Un análisis detallado de los diferentes tipos de compromisos establecidos en temas específicos de gobierno abierto está fuera del alcance de este informe. Para consultar un análisis más detallado de las áreas de política, consulte las investigaciones temáticas de OGP más recientes que incluyen informes sobre justicia abierta, gobernanza regulatoria y apertura en el contexto de la pandemia⁶⁰.

⁶⁰ OGP, investigación, <https://www.opengovpartnership.org/learning/research/>.



3.1 Desempeño de los miembros de OGP en las diferentes áreas de política

Los compromisos de OGP en ciertas áreas de política son más sólidos que otros. Muchas áreas de política son cada vez más comunes entre los planes de acción. Sin embargo, el espacio cívico destaca como área desatendida.

En los últimos años, la Unidad de Apoyo ha enfocado sus esfuerzos en un grupo prioritario de áreas de política. Estas áreas fueron seleccionadas a solicitud de los reformadores, distinguiendo oportunidades de colaboración con socios y a partir de tendencias identificadas en los planes de acción y otras iniciativas globales. Actualmente, estas áreas de política son:

- **Anticorrupción**, especialmente transparencia en beneficiarios finales, contratación abierta, integridad política (incluyendo el cabildeo y dinero en la política) e industrias extractivas
- **Justicia**, especialmente justicia abierta y la justicia para el gobierno abierto
- **El papel de la ciudadanía en la definición de los servicios públicos** en sectores como la educación, salud y agua
- **Gobernanza digital**, específicamente rendición de cuentas alrededor de la automatización de las decisiones, comunicación política, desinformación y el espacio cívico digital (es decir, más que únicamente el uso de la tecnología y las iniciativas digitales)
- **Género y espacio cívico** como temas transversales

En las siguientes secciones se analiza el estatus de estas áreas de política en términos de adopción, el nivel de ambición de los compromisos y los resultados.

3.1.1 Adopción de áreas de política

La medida en la que los miembros de OGP incluyen las diferentes áreas de política en sus planes de acción varía significativamente. La figura 3.1 ilustra el nivel de adopción en la ronda de planes de acción más reciente (planes presentados en 2019 y 2020)⁶¹. Para este análisis la adopción se define como el porcentaje de planes que incluyen, al menos, un compromiso relevante en el área de política⁶². La gráfica sugiere algunos mensajes clave:

- Cerca de tres cuartas partes de los miembros de OGP han incluido compromisos para involucrar a la ciudadanía en la provisión de servicios públicos⁶³.
- En el otro extremo del espectro, aproximadamente uno de cada seis miembros se han comprometido a aprobar reformas de gobernanza digital, área en crecimiento aunque aún incipiente.
- El espacio cívico destaca como un área poco atendida. En la más reciente ronda de planes de acción, menos de una cuarta parte de los miembros establecieron compromisos relevantes a este tema.

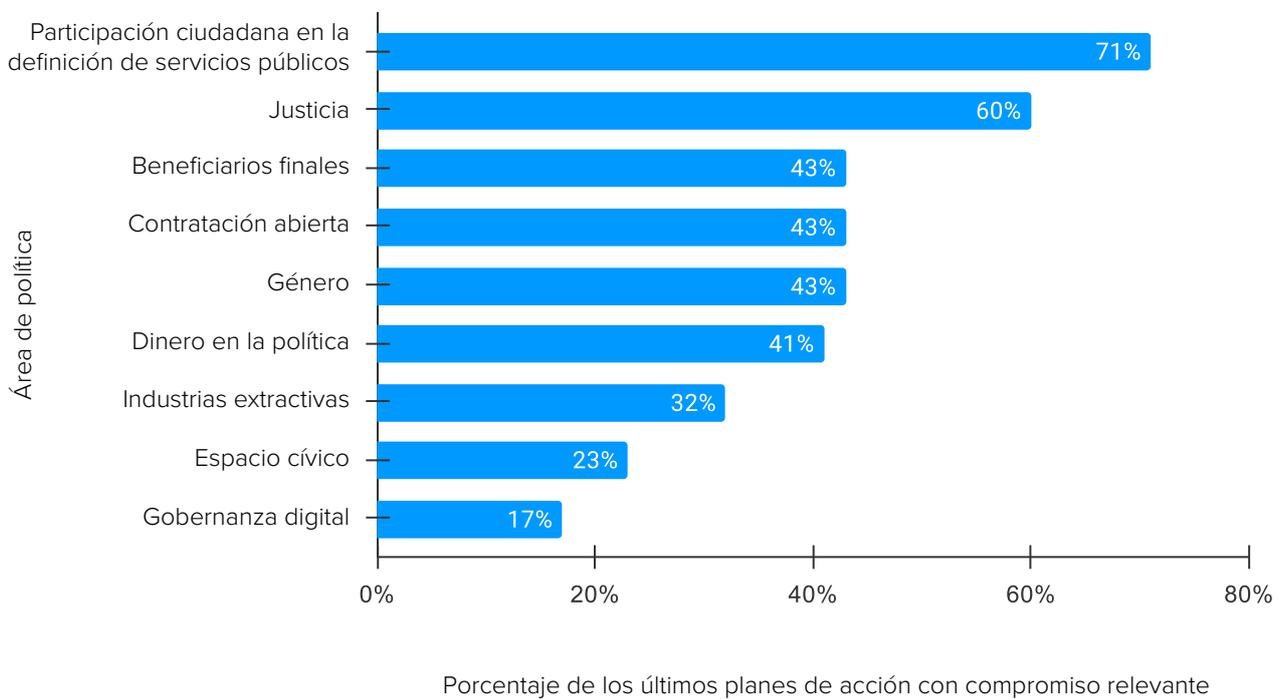
⁶¹ Esto incluye 46 planes de acción de un total de 326 planes enviados por los miembros de OGP (al momento de redactar este informe). Específicamente, la muestra incluye 41 planes nacionales y cinco locales.

⁶² La gráfica muestra la adopción tanto en los miembros nacionales como locales, excepto beneficiarios finales que solo abarca planes nacionales pues las entidades locales usualmente no pueden implementar este tipo de reformas.

⁶³ Los compromisos de ciudadanía que determinan los servicios públicos son aquellos relevantes a la etiqueta de servicios públicos y, ya sea a participación pública, o rendición de cuentas. Ver la guía de datos de OGP para mayor información sobre estas etiquetas, disponible aquí: <https://www.opengovpartnership.org/open-data/#data-guide>.

FIGURA 3.1 . La adopción de las diferentes áreas de política varía ampliamente

El nivel de adopción se define como el porcentaje de planes de acción que incluyen al menos un compromiso relacionado con el tema. La gráfica abarca los planes de acción de 2019 y 2020.

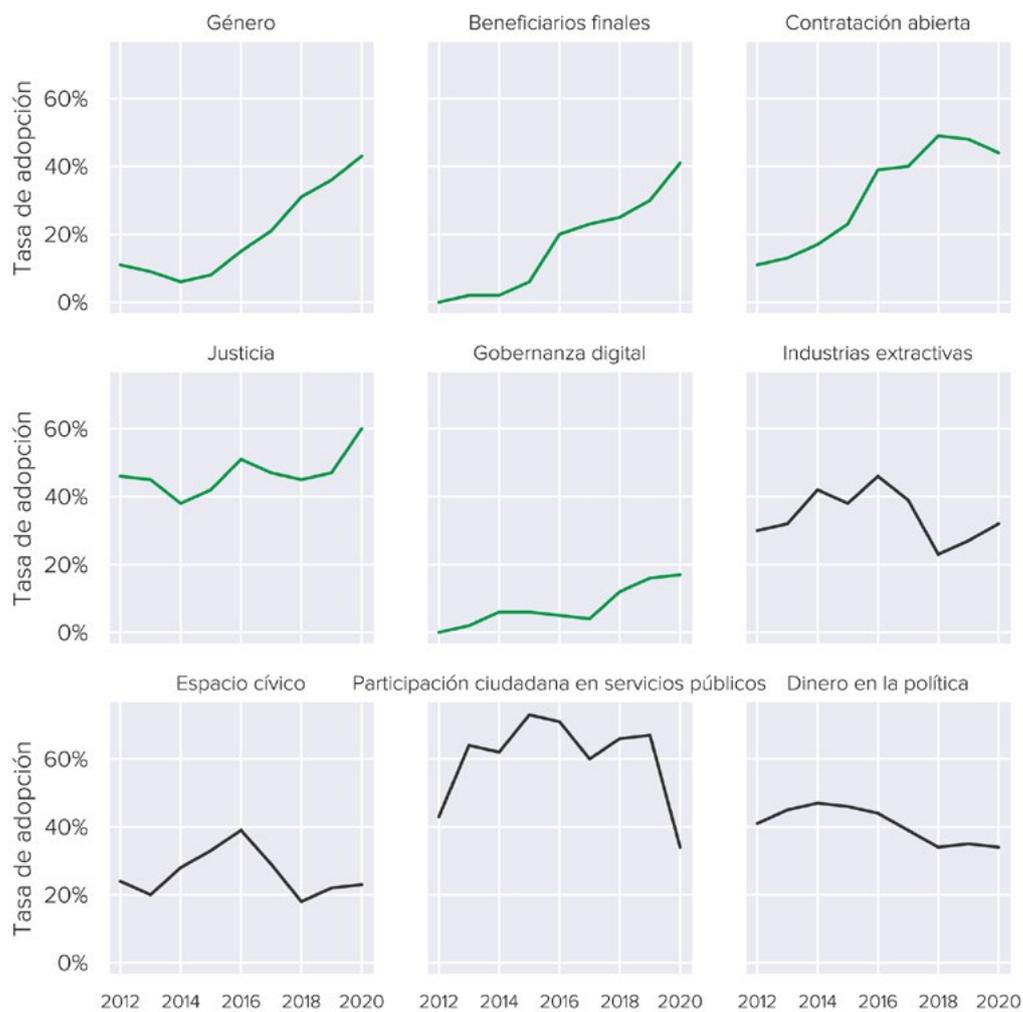


El nivel de adopción de estas áreas de política ha variado a lo largo del tiempo. La figura 3.2 ilustra cómo ha cambiado el porcentaje de planes de acción que han atendido estas áreas. La mayoría de las áreas de política están creciendo (en verde), en especial los compromisos relacionados con género, transparencia

en los beneficiarios finales y contratación abierta. Por el contrario, la cantidad de compromisos sobre financiamiento político y participación ciudadana en la definición de servicios públicos se redujo en la ronda más reciente de planes de acción.

FIGURA 3.2. La adopción de las áreas de política varía de forma similar a lo largo del tiempo

El nivel de adopción se define como el porcentaje de planes de acción que incluye por lo menos un compromiso sobre el tema. Las gráficas en verde muestran incrementos en la adopción en el largo plazo.



Nota: Incluye la media acumulada a dos años para representar los ciclos bianuales del plan de acción. La transparencia en los beneficiarios finales solamente incluye a los miembros nacionales.

3.1.2 Desempeño de los compromisos por área de política

Cuando se comparan la solidez de los compromisos nacionales y locales en diferentes áreas de política, se identifican tendencias divergentes. La figura 3.3 ilustra el nivel de ambición⁶⁴ y de resultados tempranos⁶⁵ para cada área de política⁶⁶. La figura apunta a varios hallazgos:

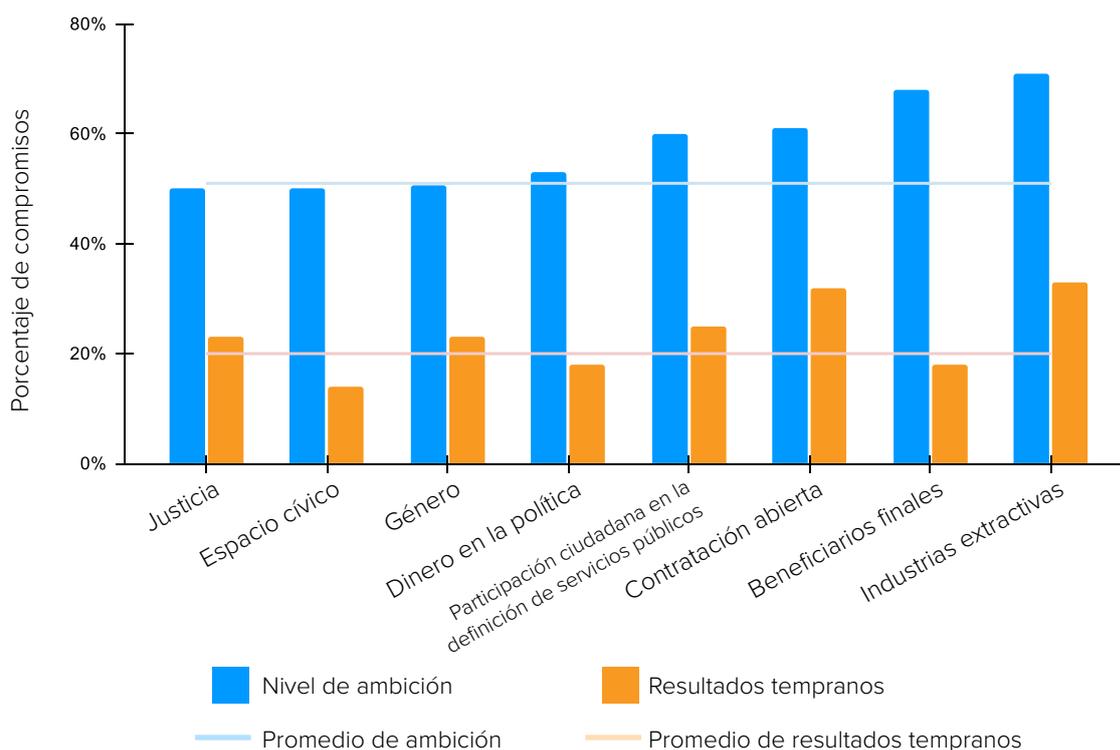
- Los compromisos relacionados con las industrias extractivas, contratación abierta y participación ciudadana en la definición de servicios públicos sobrepasan los promedios globales de OGP,

tanto en nivel de ambición como de resultados tempranos⁶⁷.

- Todas las áreas de política sobrepasan o corresponden al promedio global de ambición.
- Los compromisos sobre espacio cívico producen relativamente pocos resultados tempranos.
- Los compromisos sobre transparencia en beneficiarios finales destacan por su disparidad en cuanto al nivel de ambición y resultados, indicando una posible dificultad en la implementación de estas reformas muy técnicas aunque potencialmente “transformadoras”.

FIGURA 3.3. El desempeño de los compromisos entre las áreas de política varía

La ambición se refiere a compromisos con impacto potencial “moderado” o “transformador” y que son relevantes a los valores de OGP. Los resultados tempranos son los que generan cambios “significativos” o “excepcionales” en la práctica de temprano.



⁶⁴ Un compromiso ambicioso es aquel que tiene impacto potencial “moderado” o “transformador” y que además es relevante a los valores del gobierno abierto según el IRM.

⁶⁵ Los resultados tempranos sólidos son aquellos compromisos con resultados tempranos “significativos” o “excepcionales” según el IRM.

⁶⁶ La gobernanza digital es la única área de política que no se incluyó porque no se cuenta con una muestra de compromisos de suficiente tamaño para sacar conclusiones.

⁶⁷ Los compromisos relacionados con la ciudadanía que definen los servicios públicos son, en general, más ambiciosos que los de solo transparencia de los servicios públicos. Aun cuando se compara con otros compromisos enfocados en mejorar la participación cívica y la rendición de cuentas, la participación de la ciudadanía en los servicios públicos sigue siendo de mayor ambición.

3.2 Desempeño de los miembros de OGP en las diferentes áreas de política

Los miembros de OGP han tenido un desempeño especialmente bueno en las áreas relacionadas a la anticorrupción. Lo contrario ocurre con las áreas de política relacionadas a los servicios públicos. Además, los miembros tienden a establecer pocos compromisos en las áreas de política de mayor impacto.

En esta sección se analizan datos sobre los compromisos de OGP en todas las áreas de política, tanto en los miembros nacionales como en los locales. La Unidad de Apoyo etiqueta los compromisos en función del área de política y sector al que pertenecen, para un total de más de 50 etiquetas⁶⁸. Estas incluyen herramientas de política como la

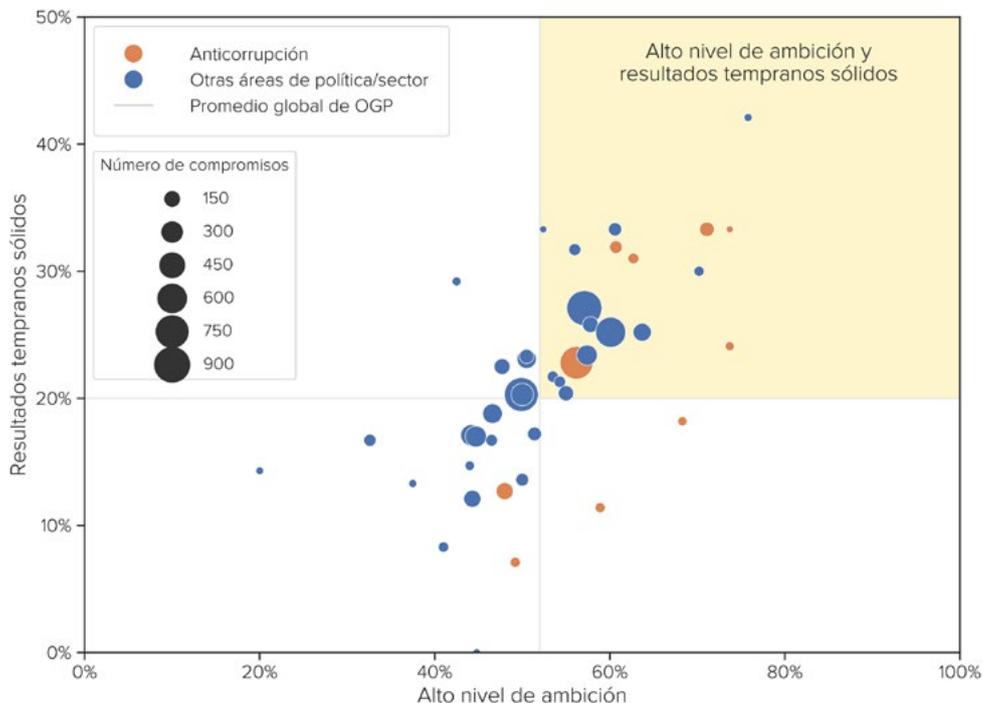
contratación abierta y las reformas de cabildo y sectores como la educación o la infraestructura. Para una descripción más detallada del desempeño de los miembros de OGP en aspectos de gobierno abierto, consulte las investigaciones temáticas⁶⁹.

3.2.1 Desempeño de los compromisos entre áreas de política y sectores

El desempeño de los compromisos varía ampliamente dependiendo del tema que aborden. En la figura 3.4 se muestran las áreas de política y sectores según su nivel de ambición y resultados tempranos. La imagen ilustra varios puntos que se describen a continuación.

FIGURA 3.4. Los compromisos de anticorrupción tienen un nivel alto de ambición

Los compromisos ambiciosos son aquellos que tienen impacto potencial “moderado” o “transformador” y que son relevantes a los valores de OGP. Los resultados tempranos son las prácticas de gobierno abierto que resultan de la implementación de los compromisos.



Nota: La anticorrupción incluye a las instituciones de anticorrupción, declaraciones patrimoniales, auditorías, transparencia en beneficiarios finales, conflictos de interés, elecciones y financiamiento a partidos políticos, industrias extractivas, contratación abierta, adquisiciones abiertas y protección a denunciantes.

⁶⁸ Ver la guía de datos de OGP para consultar la lista de etiquetas áreas de política y sectores, disponible aquí: <https://www.opengovpartnership.org/open-data/#data-guide>.

⁶⁹ Alianza para el Gobierno Abierto, investigación, <https://www.opengovpartnership.org/learning/research/>.

Primero, las reformas anticorrupción tienden a ser de las reformas más ambiciosas en los planes de acción de OGP. Casi todas las áreas de anticorrupción (en naranja) se encuentran al lado derecho de la gráfica, indicando que son más ambiciosas que el promedio⁷⁰. De estos, solo dos caen por debajo del promedio en cuanto a resultados tempranos: transparencia en los beneficiarios finales y declaraciones patrimoniales (cuadrante inferior derecho). Todos los demás generan más resultados tempranos que los compromisos de otras áreas. Esto refuerza la idea de que incluir temas de anticorrupción en los planes de acción es una buena inversión.

Segundo, los miembros de OGP establecen relativamente pocos compromisos en las áreas de política y sectores más ambiciosos. En la figura, el tamaño de los círculos corresponde a la cantidad de compromisos por área de trabajo. Como muestra el cuadrante superior derecho, los temas más ambiciosos y efectivos tienden a incluir menos compromisos (cabildo, protección a denunciantes y peticiones electrónicas). En la siguiente subsección, se exploran estos temas destacados con más detalle.

Tercero, la relación entre los niveles de ambición y resultados tempranos es significativamente positiva. Este dato no es sorprendente, pues los compromisos ambiciosos tienen por naturaleza el potencial de generar resultados significativos en el comportamiento del Gobierno. Este hallazgo sugiere que establecer compromisos ambiciosos desde el inicio es fundamental para garantizar resultados tangibles. Para una descripción más detallada de esta relación y cómo se manifiesta cuando se analizan los planes de acción como unidad de análisis (en lugar de las áreas de política), consulte el capítulo 4 “Predictores de resultados”.

Este análisis tiene dos implicaciones concretas para los reformadores de OGP.

1. Más compromisos de política de alto

impacto: Primero, es necesario establecer *más* compromisos en áreas que generan cambios tangibles en la práctica de gobierno. Ésta puede ser una forma efectiva de elevar el impacto de los planes de acción. Se sabe que ciertas áreas de política son especialmente “buenas inversiones” como la contratación abierta, regulación del cabildo y otras reformas en temas de anticorrupción (consulte la lista completa en la siguiente subsección). Estas áreas identifican tipos de reformas que los miembros pueden adaptar a sus contextos e incluirlos en sus planes de acción.

- **Mejores compromisos en áreas que actualmente tienen menor impacto.** La segunda implicación es que es necesario establecer compromisos *de mejor calidad* en otras áreas. Como lo muestra el lado izquierdo de la figura 3.4, varias áreas de política tienen un nivel de ambición de menos del 50%. Ejemplo de ello son temas como la inclusión, acceso a la justicia y educación. Elevar la calidad de estas áreas es igualmente importante.

⁷⁰ Para fines de este análisis, se considera a las siguientes áreas de política parte de la “anticorrupción”: instituciones anticorrupción, declaraciones patrimoniales, auditorías, beneficiarios finales, conflictos de interés, industrias extractivas, protección a denunciantes, cabildo, contratación abierta y protección a denunciantes. Para la lista completa de definiciones, consulte la guía de datos de OGP, disponible aquí: <https://www.opengovpartnership.org/open-data/#data-guide>.

3.2.2 Áreas de política y sectores con mejor desempeño

Los datos sugieren que un grupo pequeño de áreas de política y sectores tienen mayor probabilidad de generar compromisos ambiciosos y resultados tempranos sólidos. En la figura 3.5 se presenta la lista completa de temas e incluye las 15 áreas de política y sectores con mayores niveles de ambición y resultados tempranos.

La figura ilustra tres puntos principales:

1. El nivel de ambición y los resultados tempranos

van de la mano: Once temas se encuentran en ambas listas (de 15), reforzando la relación entre

el nivel de ambición y los resultados tempranos descritos en la subsección anterior.

2. El área de anticorrupción tiene buen

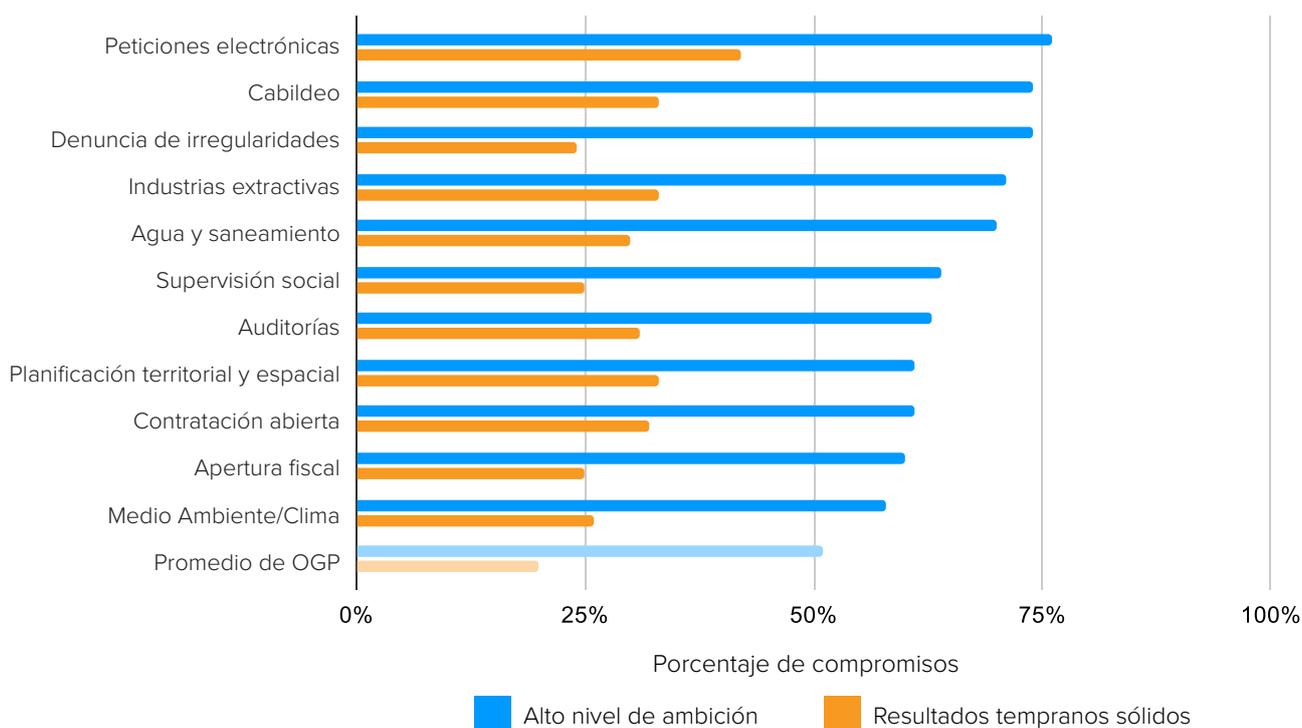
desempeño: Muchos temas se relacionan con la anticorrupción como la protección a denunciantes, contratación abierta e industrias extractivas.

3. El área de servicios públicos tiene relativamente

mal desempeño: Pocos sectores de servicios públicos aparecen en la lista de alto desempeño. Los compromisos sobre servicios públicos como la educación, salud, nutrición, ciudadanía y migración tienen menor desempeño que el promedio, tanto en nivel de ambición como en resultados tempranos.

FIGURA 3.5. Áreas de política con los más altos niveles de ambición y resultados tempranos

Los compromisos ambiciosos son aquellos que tienen impacto potencial “moderado” o “transformador” y que son relevantes a los valores de OGP. Los resultados tempranos sólidos son aquellos que resultan cambios en la práctica de gobierno a partir de la implementación de los compromisos.



* Área de política con menos de 30 compromisos evaluados en función de resultados tempranos.

** Área de política con menos de 30 compromisos evaluados en función del nivel de ambición y de resultados tempranos.

Nota: Las áreas de política que tienen menos de diez compromisos evaluados no se incluyeron en esta evaluación.

Estas métricas son internas a OGP y están sujetas al juicio de los informes del IRM que son evaluados por expertos. Es probable que las evaluaciones reflejen la realidad, aunque son inherentemente relativistas. Por ejemplo, un compromiso que plantea involucrar a unas cuantas docenas de personas en un proceso de planeación sobre transporte podría ser ambicioso en un país en el que los procesos participativos no son

comunes, pero sería poco ambicioso en un país en el que normalmente participan miles de personas. En ese sentido, las descripciones del nivel de ambición del IRM son *relativas* a la línea de base y a los resultados. No describen un cambio *absoluto*. Para evaluar cambios absolutos en el tiempo, se utilizan métricas independientes, descritas en la siguiente sección y se comparan con el desempeño en OGP.

3.3 Desempeño de los países de OGP en métricas externas

Aunque los países de OGP están mejorando en áreas como la anticorrupción y los datos abiertos, el espacio cívico está empeorando, en especial en lo relativo a la seguridad de periodistas y activistas. Proteger las libertades fundamentales es un siguiente paso importante para los países de OGP.

En las dos secciones anteriores, se analizó el desempeño de los miembros de OGP en diversas áreas de política con base en la evaluación que el IRM realiza de los compromisos de OGP. Esta sección analiza el desempeño *más allá* de los *planes de acción*. Este análisis se basa en datos de los criterios de elegibilidad de OGP y en el Informe global de OGP, el cual, a partir de datos de organizaciones aliadas, estudia el estado del gobierno abierto en los países miembros. En las siguientes subsecciones, se discute en dónde se encuentran los países en cuanto a dichas métricas y cómo ha cambiado su desempeño a lo largo del tiempo. Antes de analizar con más detalle los datos del Informe global, se analizan los datos de los criterios de elegibilidad.

3.3.1 Desempeño en los criterios de elegibilidad de OGP

Para ser elegibles para incorporarse a OGP y mantenerse como miembro de la alianza, los países deben demostrar un compromiso con el gobierno abierto. Desde 2016, estos criterios incluyen dos elementos: los *criterios de elegibilidad* de cuatro partes y la Verificación de valores de dos partes.

Criterios de elegibilidad

La elegibilidad se mide a través del desempeño en cuatro criterios, evaluados anualmente utilizando datos de terceros con una escala del 0 al 4⁷¹:

- 1. Apertura fiscal:** Publicación oportuna de documentos sobre presupuestos (presupuesto ejecutivo e informe de auditoría) con base en la Encuesta de Presupuestos Abiertos (OBS, por sus siglas en inglés).

- 2. Acceso a la información:** Ley de acceso a la información con base en la valoración sobre el derecho a la información (RTI, por sus siglas en inglés).
- 3. Declaraciones patrimoniales:** Leyes que exijan a los funcionarios presentar declaraciones patrimoniales accesibles al público con base en la biblioteca jurídica de transparencia financiera del Banco Mundial.
- 4. Participación ciudadana:** Protecciones básicas a las libertades cívicas (de acuerdo con el subindicador del Índice de Democracia de The Economist Intelligence Unit).

El desempeño en estos criterios muestra tendencias divergentes. La figura 3.6 ilustra el porcentaje de países de OGP⁷² que ha alcanzado el máximo puntaje en los tres criterios para los que se tienen datos de largo plazo⁷³. El análisis muestra lo siguiente:

- **Mejoras en el acceso a la información:** El acceso a la información ha registrado el mayor avance desde 2012, pues casi todos los países ahora tienen el puntaje máximo por contar con leyes de acceso a la información.
- **Poco cambio en la apertura fiscal:** Los resultados en apertura fiscal han empeorado ligeramente. Esto podría ser resultado del cambio en la muestra de miembros de OGP que se ha dado con el tiempo.
- **Menor participación ciudadana:** El porcentaje de países con el puntaje máximo en el criterio de participación ciudadana se ha reducido en 20%.
- **Los promedios permanecen en gran medida sin cambios:** A pesar de la caída en la participación ciudadana, el valor promedio en cada criterio nunca ha bajado por debajo de tres de cuatro puntos, indicando que los cambios han sido en su mayoría marginales. Los países miembros de OGP continúan teniendo mejor desempeño que aquellos que no forman parte de la alianza.

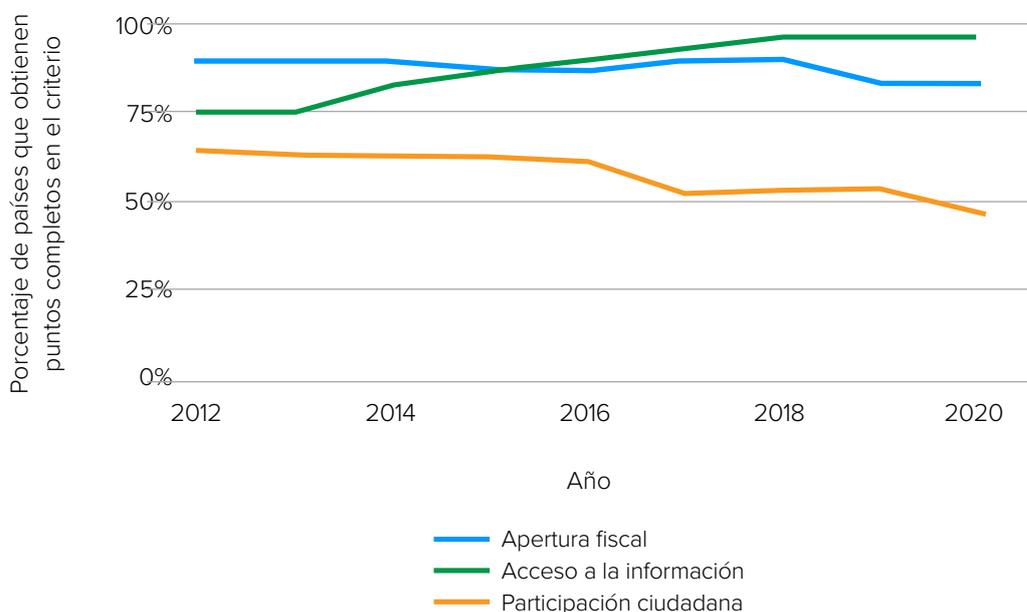
⁷¹ La lista completa de indicadores, así como su uso, están disponibles en la página web de criterios de elegibilidad de OGP, disponible aquí: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/eligibility-criteria/>.

⁷² Consulta la sección de resultados colectivos del Informe global de OGP (2019) para un análisis de cómo difieren las tendencias entre los países miembros de OGP y aquellos que no forman parte de la alianza: <https://www.opengovpartnership.org/campaigns/global-report/collective-results-open-government-ogp/>.

⁷³ Las tendencias de declaraciones patrimoniales no se ilustran debido a que el Banco Mundial dejó de actualizar los datos en 2014-2105

FIGURA 3.6. El desempeño en los criterios de elegibilidad muestra tendencias divergentes

Porcentaje de países de OGP que alcanzan el máximo puntaje (cuatro de cuatro) en todos los criterios de elegibilidad.



Fuentes: Encuesta de Presupuestos Abiertos (apertura fiscal); Right2Info y Calificación de RTI (acceso a la información); Economist Intelligence Unit (participación ciudadana)

Verificación de valores

La Verificación de valores es un requisito adicional que se exige para incorporarse a OGP. La Verificación de valores consiste en dos indicadores de terceros que miden las libertades de las organizaciones de la sociedad civil⁷⁴. A diferencia de los criterios de elegibilidad, la Verificación de valores solamente aplica a los países que están en proceso de incorporarse a la alianza y no afecta el estatus de los países que ya forman parte de ella.

La gran mayoría de los países de OGP han aprobado la Verificación de valores. Sin embargo, un número cada vez mayor de países (cinco en el 2020) no lo aprueban⁷⁵. Esto indica una caída en el espacio cívico entre los miembros de OGP, especialmente en unos cuantos países. Para explorar esta tendencia con mayor detalle, se revisaron datos más puntuales de la edición más reciente del Informe global de OGP, el cual presenta un análisis más detallado del estado del gobierno abierto en los países de OGP.

3.3.2 Desempeño según métricas de terceros del Informe global

Los criterios de OGP abarcan un conjunto acotado de reformas de gobierno abierto. Con el fin de dar seguimiento al desempeño de los países de OGP en una gama de reformas más amplia y de asegurar que los planes de acción atiendan las áreas de mayor preocupación (como el espacio cívico), en 2018, la Unidad de Apoyo de OGP empezó a recolectar datos de terceros, más allá de los criterios de elegibilidad. Lo anterior como parte del desarrollo del Informe global de OGP.

El Informe global de OGP se publicó por primera vez en 2019 con el fin de monitorear el desempeño de los países miembros de OGP en 14 áreas de gobierno abierto, analizando tanto datos del IRM como indicadores de terceros (ver el recuadro 3.1). La tabla 3.1 presenta los datos más recientes recolectados a través de esta iniciativa. La tabla enlista las 14 áreas de gobierno abierto, el puntaje promedio por país en cada tema y la implicación más común.

⁷⁴ Específicamente, evalúan la medida en la que el Gobierno (1) tiene control sobre la entrada y salida de las organizaciones de la sociedad civil en la vida pública y (2) intenta reprimir a las OSC.

⁷⁵ Estos países incluyen Azerbaiyán, Jordania, Marruecos, Pakistán y Sri Lanka.

Recuadro 3.1. Acerca del informe global de OGP

El informe global de OGP es la primera evaluación integral de gobierno abierto. Incluye análisis globales, temáticos y por miembros. El objetivo del análisis de los miembros, descrito en este informe, es generar:

1. Evaluaciones del desempeño de los miembros dentro y fuera del marco de OGP
2. Comparaciones entre el desempeño de los miembros de OGP
3. Implicaciones para cada miembro

Para cumplir con estos objetivos, la Unidad de Apoyo de OGP recolecta, anualmente, datos de terceros en 14 dimensiones de gobierno abierto. En total, estos datos incluyen más de 50 indicadores a nivel nacional recolectados por nueve organizaciones. Por ejemplo, los datos resultantes del Índice de Secreto Financiero con los datos disponibles sobre información de beneficiarios finales se utilizan como indicador en la sección de beneficiarios finales. Puede consultar la lista completa de indicadores en línea⁷⁶.

Las 14 dimensiones no pretenden capturar toda la diversidad de reformas que forman parte del marco de gobierno abierto y tampoco sugieren la necesidad de tomar medidas en cualquiera de estas áreas. Aunque los datos pueden aportar a las discusión, los planes de OGP deben responder a las prioridades nacionales y locales.

⁷⁶ Los indicadores están disponibles en las páginas de los miembros de OGP del Informe global de OGP, haciendo clic en fuentes. Las páginas de los miembros pueden encontrarse aquí: <https://www.opengovpartnership.org/members/>. Para mayor información sobre estos indicadores, incluyendo cómo fueron seleccionados y adaptados para los fines de OGP, consulte el capítulo de métodos del Informe global, disponible aquí: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/Global-Report_Volume-2.pdf

TABLA 3.1. Las métricas de terceros muestran diferentes niveles de desempeño entre los miembros de OGP

Desempeño promedio entre los países de OGP con base en los datos más recientes del IRM e indicadores de terceros del 2021.

Áreas de política	Implicación más común	Puntaje promedio de los países de OGP en métricas de terceros (0-4)
Anticorrupción		
Beneficiarios finales	Considerar tomar medidas ⁷⁷	0,9
Contratación abierta	Implementar para generar resultados ⁷⁸	2,1
Espacio cívico		
Libertad de asamblea	Compartir innovación ⁷⁹	2,9
Libertad de asociación	Compartir innovación	3,2
Defensa a periodistas y activistas	Considerar tomar medidas	2,6
Diseño abierto de políticas públicas		
Participación en el diseño de leyes	Considerar tomar medidas	2,4
Gobernanza regulatoria	Compartir innovación	2,6
Acceso a la información		
Derecho a la información	Implementar para generar resultados	2,4
Datos abiertos (agua/saneamiento)	Considerar tomar medidas	1,9
Datos abiertos (salud)	Considerar tomar medidas	1,9
Datos abiertos (educación)	Considerar tomar acción	1,8
Apertura fiscal		
Transparencia	Implementar para generar resultados	2,3
Participación	Implementar para generar resultados	0,7
Supervisión	Considerar tomar medidas	2,5

⁷⁷ Estos miembros tienen áreas de oportunidad en el área de política de acuerdo con los indicadores de terceros y no han aprovechado su plan de acción para abordar el tema. Podrían considerar crear reformas en el área de política, ya sea como parte del proceso o fuera de él.

⁷⁸ Son miembros que han establecido compromisos para mejorar su desempeño en el área de política. Después de haber demostrado compromiso político a través del proceso de OGP, el siguiente paso es asegurar que los compromisos implementados tengan el máximo impacto posible.

⁷⁹ Como líderes en el tema, estos miembros podrían considerar apoyar a sus pares, compartiendo sus experiencias e iniciativas innovadoras con otros actores de OGP si no lo están haciendo ya.

El análisis apunta a diversas áreas en las que los países miembros de OGP podrían considerar tomar medidas, ya sea en el marco de OGP o fuera de él. En la tabla 3, estas áreas son las que incluyen la leyenda “considerar tomar acción”. Esta implicación significa que la mayoría de los países tienen puntajes bajos según indicadores de terceros (menor a 3) y que no han establecido compromisos ambiciosos (o compromisos en general) para atender este vacío. Destacan tres áreas de política:

- 1. Transparencia en los beneficiarios finales:** La mayoría de los países miembros de OGP tienen puntajes bajos, indicando que no han publicado sus datos completos sobre beneficiarios finales en línea, de acuerdo con el Índice de Secreto Financiero de la Alianza Mundial para la Justicia Fiscal.
- 2. Supervisión fiscal:** Pocos países de OGP han establecido compromisos sobre supervisión fiscal, a pesar de que cada vez se generan más compromisos sobre la participación en la política fiscal. Esto refleja la falta de compromiso por mejorar la supervisión del Gobierno en general. Para mayor información sobre este tema, consulte la serie de justicia de OGP⁸⁰.
- 3. Defensa a periodistas y activistas:** Muchos países de OGP tienen bajos puntajes en esta área, en particular en las investigaciones sobre derechos humanos y seguimiento a reportes (según datos del Índice de estado de derecho del World Justice Project). Como se describe en esta sección, esta tendencia es particularmente preocupante pues el desempeño en esta área, en general, está en caída.

3.3.3 Tendencias en el desempeño en medidas de terceros del Informe global

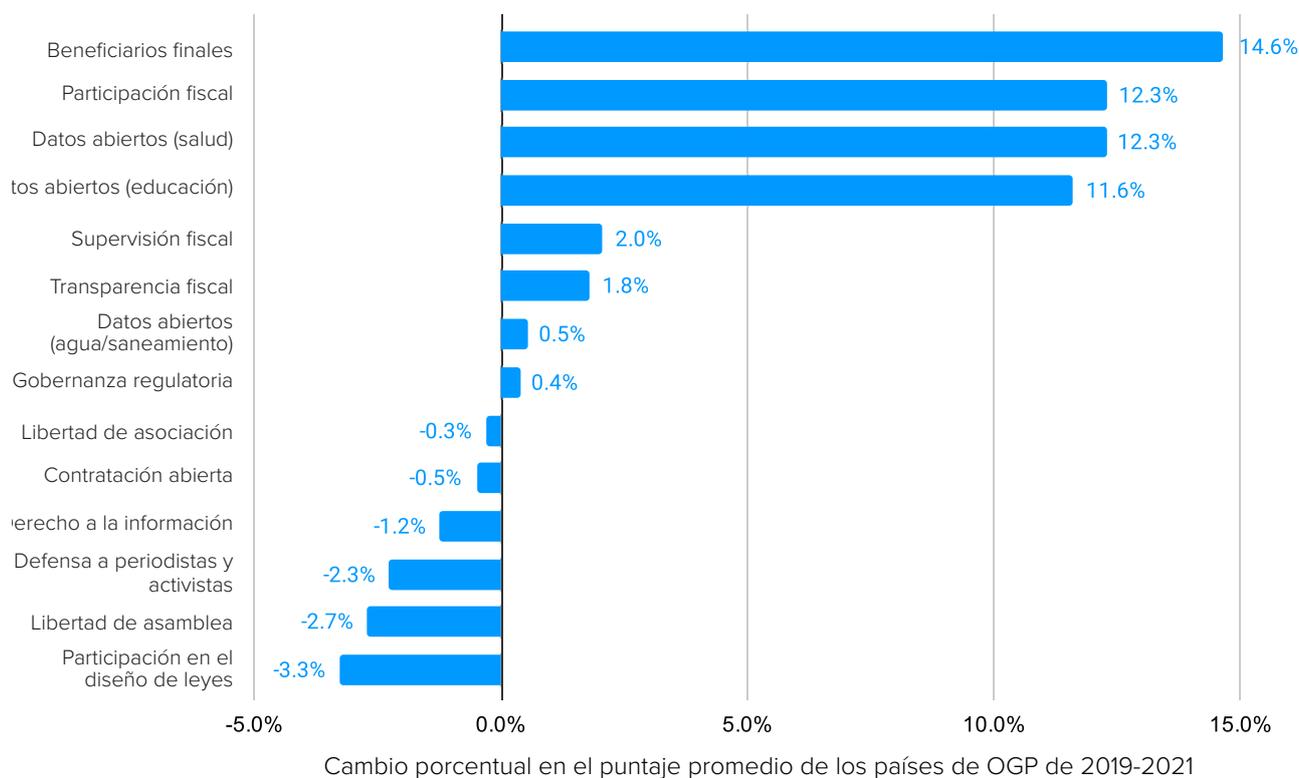
Desde que, en 2019, la Unidad de Apoyo de OGP empezó a monitorear datos de terceros sobre gobierno abierto, la dirección de cambio ha variado significativamente por área de política. La figura 3.7 ilustra el porcentaje de cambio en el puntaje promedio de OGP para las 14 dimensiones de gobierno abierto enumeradas en la tabla 3.1. La figura no muestra una tendencia clara en algunas áreas como el derecho a la información, gobernanza regulatoria y contratación abierta. Por otro lado, entre 2019 y 2021 los países mejoraron en los siguientes temas:

- **Transparencia en los beneficiarios finales:** Aunque sólo aproximadamente el 10% de los países de OGP mostraron mejoras significativas en la edición de 2020 del Índice de Estados Frágiles, la dirección de cambio es totalmente positiva. Dinamarca, Ecuador y Estonia son ejemplos de países que han incrementado la transparencia en los beneficiarios finales.
- **Apertura fiscal:** Aunque la mayoría de las mejoras han sido menores, casi todos los países han mejorado sus puntajes de acuerdo con la Encuesta de Presupuestos Abiertos, en especial en lo que se refiere a la participación en políticas fiscales. Ejemplos de los países con mejoras son Brasil, Croacia, Marruecos y Serbia.
- **Datos abiertos sobre servicios públicos:** De acuerdo con la evaluación más completa de Open Data Inventory, la publicación de datos abiertos sobre educación y salud es ahora más común. Cerca de una cuarta parte de los países de OGP han logrado mejoras significativas en datos abiertos sobre salud, incluyendo a Alemania, Eslovaquia y España.

⁸⁰ OGP, Serie de justicia, <https://www.opengovpartnership.org/topic/justice-policy-series/>.

FIGURA 3.7. En los países miembros de OGP, los datos abiertos han mejorado, mientras que el espacio cívico se ha reducido

Cambio promedio en los puntajes de terceros para los países de OGP entre el 2019 y el 2021.



En el otro extremo del espectro, el desempeño en el espacio cívico ha seguido cayendo, específicamente la libertad de expresión (incluyendo la defensa a periodistas y activistas), libertad de asamblea y de asociación. Aunque la mayoría de las caídas han sido pequeñas, más de la mitad de los países de OGP presenta disminuciones en la protección a periodistas y activistas. Aunque en menor medida, los puntajes también han caído en la libertad de asamblea. Un dato positivo es que unos pocos países mostraron mejoras en algunas áreas del espacio cívico, incluyendo a Armenia, Ecuador y Jamaica.

La conclusión más importante de este análisis de tendencias es que los miembros de OGP deben considerar realizar esfuerzos más coordinados para proteger los derechos fundamentales. El desempeño de los miembros de OGP en el espacio cívico (libertad de expresión, de asamblea y de asociación) continúa en caída, al igual que el acceso a la información a través de marcos habilitadores para el derecho a la información⁸¹. Estos temas requieren especial atención en los planes de OGP, pues son un elemento habilitador para el gobierno abierto. Sin embargo, como lo plantea el inicio de este capítulo, los compromisos establecidos en esta área son muy pocos y aislados.

⁸¹ El acceso a la información se refiere al acceso *de facto*, en contraste con el alza en la publicación de leyes de acceso a la información observado, como lo capturan los criterios de elegibilidad de OGP. Para mayor información, consulte la sección 3.3.1.

Este análisis muestra que el desempeño de los miembros de OGP varía ampliamente entre las áreas de política, tanto al interior del proceso de OGP como fuera de él. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, estos hallazgos presentan dos hilos conductores:

- **La necesidad de proteger las libertades**

fundamentales: El espacio cívico, medido por el Informe global de OGP y los criterios de elegibilidad, está en caída en toda la alianza. La falta de seguridad de los periodistas y activistas es un área de particular preocupación. Desafortunadamente, los compromisos de OGP que buscan atender este tema son escasos y aquellos que sí se han establecido no han generado resultados significativos. Éste es un vacío importante que los miembros de OGP deben atender.

- **Inversión continua en la lucha contra la**

corrupción: Las áreas de política relacionadas con la anticorrupción como la protección contra denunciantes, contratación abierta e industrias extractivas han mostrado tener el mayor retorno a la inversión. Estas áreas han generado los resultados tempranos más sólidos en OGP y requieren de mayor inversión. Algunas áreas de la anticorrupción como la transparencia en los beneficiarios finales están registrando mayores niveles de adopción por los miembros de OGP, así como mejores puntajes según las métricas independientes. En el siguiente capítulo se analiza si ambos están relacionados.



El primer ministro de Letonia Krišjānis Kariņš y el director de la Cancillería del Estado Janis Citkovskis se reúnen con el director ejecutivo de OGP, Sanjay Pradhan, y su equipo para discutir estrategias de gobierno abierto en Riga, Letonia. Fotografía de OGP.

4. Predictores de resultados

Los hallazgos del capítulo anterior plantean una pregunta importante: ¿cómo se pueden explicar estas tendencias en los resultados de OGP? En este capítulo se comienza a responder esta pregunta tan compleja analizando las asociaciones entre las diferentes métricas de los signos vitales de OGP presentadas hasta ahora. A través de estadísticas inferenciales, se pueden identificar qué elementos del proceso de OGP (por ejemplo la cocreación, arreglos institucionales, contenidos del plan de acción) están asociados a mejores resultados.

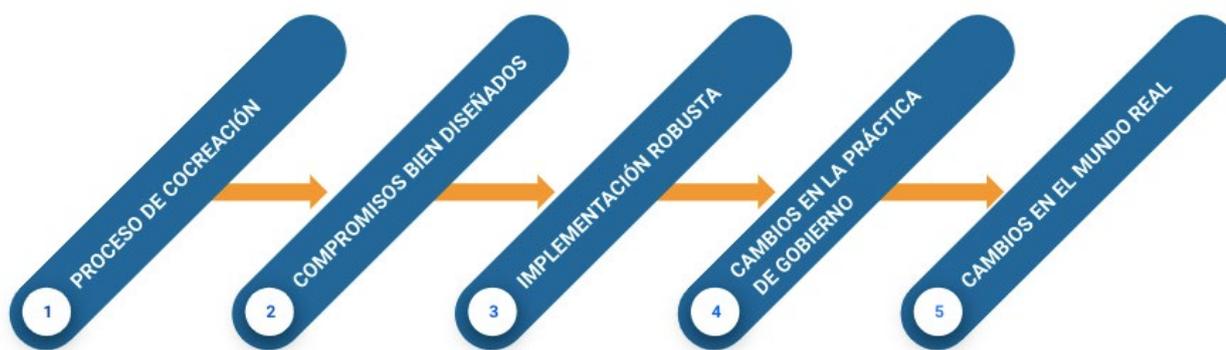
Este análisis no establece una relación de causalidad. Por lo tanto, no se identificaron las *causas* de los resultados positivos. Otros estudios de OGP que han analizado un grupo más pequeño de países y que han utilizado métodos de seguimiento de procesos complementan este análisis⁸². Sin embargo, analizando los datos de todos los países de OGP, se identificaron elementos que pueden ser insumos para actualizar la estrategia, reglas y estándares y prioridades de los donantes de OGP, así como la agenda de investigación en gobierno abierto.

Este capítulo se enfoca específicamente en las cuatro métricas de *resultados* de éxito discutidas en las secciones anteriores: nivel de ambición, cumplimiento, resultados tempranos y desempeño en las áreas de política. Éstas representan la base de una teoría de cambio simplificada para los planes de acción de OGP, ilustrada en la figura 4.1⁸³.

⁸² Munyema Hasan, Presentando una evaluación de OGP, 9 de octubre de 2019, <https://www.opengovpartnership.org/stories/launching-an-evaluation-of-ogp/>.

⁸³ Esta teoría de cambio es una versión simplificada y tiene alcance mucho menor que la teoría de cambio de OGP completa, disponible en el plan de implementación de OGP de 2020-2022: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2016/12/OGP-MTR-Report_Final-Jan26-20161.pdf.

FIGURA 4.1. Teoría de cambio simplificada para los planes de acción de OGP



La intuición detrás de la teoría es que un proceso sólido de cocreación en el que la sociedad civil ayuda a priorizar y determinar los compromisos (paso 1) genera planes de acción ambiciosos (paso 2). Cuando éste es seguido de una implementación robusta (paso 3), un plan de acción ambicioso produce resultados tempranos (paso 4) o cambios en la práctica del Gobierno. Finalmente, estos cambios se reflejan en

una mayor apertura entre las diferentes áreas de política (paso 5).

Con el fin de probar esta teoría, este capítulo intenta predecir cada uno de los eslabones de la cadena (pasos 2 a 5), utilizando los vínculos y factores internos y externos de OGP. En la siguiente sección se analizan estos factores con mayor detalle. Para consultar los resultados, consulte directamente a la sección 4.3.

4.1 Variables del análisis

Las variables de este análisis abarcan resultados de OGP y observados en el mundo real, la cocreación del plan de acción, instituciones políticas y controles. Los resultados de OGP se utilizan como variables dependientes y explicativas.

En esta sección se estudian las variables principales, junto con su justificación, origen y uso en este informe. Consulte el anexo de estadísticas descriptivas para conocer todas las variables y detalles adicionales sobre su construcción. Las variables de este análisis caen dentro de cuatro categorías principales: resultados, cocreación, instituciones y controles, descritas a continuación.

4.1.1 Variables de resultado

En este análisis se intentan explicar cuatro variables de resultados. Éstas ayudan a explicarse entre sí. Hacen referencia a los pasos 2 a 5 de la figura 4.1. Tres de las variables de resultados son parte del proceso de OGP y la última es externa a OGP.

Las tres variables de OGP son *nivel de ambición*, *cumplimiento* y *resultados tempranos*. Estas variables capturan si los Gobiernos están estableciendo compromisos que podrían hacer la diferencia, si están dando seguimiento a los mismos y si estos compromisos están generando efectos tangibles. La tabla 4.1 muestra que las tres variables derivan de informes del IRM y que son operacionalizadas a nivel de plan de acción. Consulte los recuadros 2.1 y 2.2 para una discusión de las limitaciones.

En este capítulo se examinan estos resultados como *variables dependientes* y *variables explicativas*:

- **Como variables dependientes:** Estas métricas son importantes por sí mismas. Como variables dependientes, se quieren identificar los factores asociados a obtener *más* de cada uno de ellos. Es decir, se quieren ver más planes de acción ambiciosos, planes mejor implementados y más cambios en la práctica del Gobierno, por lo que se busca identificar cómo es que algunas políticas podrían tener un papel en ese sentido.

- **Como variables explicativas:** El *nivel de ambición, cumplimiento y resultados tempranos*, además, pueden explicar otros resultados (ver la figura 4.1). Por lo tanto, también se evalúa si estas variables de resultados, por sí mismas, son elementos que predicen los resultados subsecuentes. Por ejemplo, los compromisos ambiciosos tienen una mayor probabilidad de ser implementados porque tienen un perfil más alto y mayor voluntad política, mientras que los resultados tempranos podrían depender de la implementación de los compromisos.

La cuarta variable del análisis es el desempeño “en el mundo real” en ciertas áreas de política como la transparencia en los beneficiarios finales, contratación abierta y apertura fiscal⁸⁴. Esto representa el resultado de la figura 4.1. El objetivo es determinar si los resultados robustos de OGP tienen una relación con puntajes más altos en estas métricas. Como en el capítulo anterior, estos datos fueron tomados de organizaciones independientes⁸⁵.

TABLA 4.1. Resumen de las variables de resultados

Variable	Fuente	Descripción
Ambición	Informes del IRM	Porcentaje de los compromisos del plan de acción que son relevantes al gobierno abierto y que alcanzan el nivel de “moderado” o “transformador” en el indicador de impacto potencial del IRM. Se evalúa antes de la implementación con base en el compromiso como está redactado en el plan de acción.
Cumplimiento	Informes del IRM	Se operacionaliza como dos variables, ambas evaluadas al final del plan de acción: <ul style="list-style-type: none"> • Compromisos implementados: Porcentaje de los compromisos del plan de acción que el indicador de cumplimiento del IRM califica como “completo”. • Alto cumplimiento: Porcentaje de compromisos del plan de acción que el indicador de cumplimiento del IRM califica como “sustancial” o “completo”.
Resultados tempranos	Informes del IRM	Porcentaje de compromisos del plan de acción que logran el nivel de “significativo” o “sobresaliente” en la variable “¿Contribuyó a la apertura en del Gobierno?”. Refleja los cambios a la práctica del Gobierno observados durante el ciclo del plan de acción que resultan de la implementación de los compromisos.
Desempeño en el área de política	Organizaciones independientes ⁸⁶	Niveles de apertura en la transparencia en los beneficiarios finales, contratación abierta y apertura fiscal.

⁸⁴ Para mayor información sobre por qué se eligieron estas áreas de política para el análisis, consulte la sección 4.6.

⁸⁵ Incluyen el Índice de Secreto Financiero de Tax Justice Network para la transparencia en los beneficiarios finales, el Barómetro de Datos Abiertos (BDA) para la contratación abierta y la Encuesta de Presupuestos Abiertos de la International Budget Partnership para apertura fiscal.

⁸⁶ Ibid.

4.1.2 Variables de participación de la sociedad civil

La calidad de la participación de la sociedad civil a lo largo del proceso de OGP es una variable explicativa clave del análisis. Investigaciones anteriores han mostrado correlaciones entre ciertos requisitos del proceso y resultados⁸⁷. Algunos miembros de la comunidad de OGP consideran que la calidad de la participación afecta la calidad del plan de acción y sus resultados⁸⁸. Esto se puede dividir en dos hipótesis:

1. Vinculación con la sociedad civil y nivel de ambición:

La primera es que la colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil en la identificación, priorización y finalización de los compromisos genera planes de acción con mayor probabilidad

de atender áreas de alto perfil que el Gobierno por sí mismo no priorizaría. Por lo tanto, estos compromisos deben ser en promedio más ambiciosos.

2. Vinculación con la sociedad civil e implementación:

La segunda es que la participación de la sociedad civil a lo largo del proceso del plan de acción le permite monitorear los avances, plantear preguntas a las instituciones encargadas de la implementación y sugerir propuestas, lo cual promovería una mayor implementación y resultados.

Para evaluar estas hipótesis, se utilizaron las variables de la tabla 4.1 como indicadores indirectos de la naturaleza colaborativa del proceso de OGP.

TABLA 4.2. Resumen de las variables de vinculación con la sociedad civil

Variable	Fuente	Descripción
Nivel de influencia del público ⁸⁹	Informes del IRM	<p>Escala de cinco puntos que evalúa la medida en la que la sociedad civil influye en el proceso de OGP. Se evalúa durante la cocreación y durante la implementación de forma independiente. Se operacionalizan como variables binarias con umbrales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Colaborar” o mayor: La sociedad civil ayuda a establecer la agenda y participa a lo largo de todo el proceso. • “Involucrar” o mayor (área de atención de este análisis): La sociedad civil recibe una respuesta por parte del Gobierno acerca de la inclusión, modificación o rechazo a sus aportes y se puede reunir con el Gobierno en el foro multiactor. • “Consultar” o mayor: La sociedad civil tiene la oportunidad de aportar, pero el Gobierno no ofrece respuesta justificada y el foro podría no existir.
Respuesta justificada	Informes del IRM	Variables binarias que miden si el Gobierno responde a los aportes del público (subcomponente del umbral de “involucrar”) ⁹⁰ .
Foro multiactor	Informes del IRM	Variable binaria que mide la existencia del espacio en el que la sociedad civil y el Gobierno discuten el plan de acción regularmente (subcomponente del umbral de “involucrar”) ⁹¹ .

⁸⁷ Joseph Foti, Independent Reporting Mechanism, Informe técnico 1, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Technical-paper-1_final.pdf

⁸⁸ Por ejemplo, los proyectos que recibieron donaciones del Fideicomiso de OGP se motivaron en parte por un interés de contar con más compromisos ambiciosos, como se puede ver aquí: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-multi-donor-trust-fund/co-creation-for-ambitious-action-plans-request-for-expressions-of-interest/>.

⁸⁹ Para mayor información, ver las pautas del IRM, disponibles aquí: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/IRM-Guidance-Involve.pdf>.

⁹⁰ El IRM empezó a monitorear este indicador desde 2017. Para obtener datos longitudinales para los planes de acción previos a 2017, se utilizaron datos del IRM sobre la presentación de un resumen de los comentarios del Gobierno hacia la sociedad civil. Para mayor información sobre la construcción de la variable, consulte el anexo.

⁹¹ Desde 2017, esto implica reuniones trimestrales. Antes de 2017 no había requisitos de frecuencia siempre y cuando fueran regulares. Para mayor información, consulte el anexo.

4.1.3 Variables institucionales

Como uno de los actores clave del proceso de OGP, la institución de Gobierno que está a cargo de coordinar el proceso de OGP tiene una alta probabilidad de impactar los resultados de forma significativa. Como lo explica la tabla 4.3 este análisis se enfocó en cuatro variables institucionales.

- **Jefe de Gobierno:** Primero, se probó teoría que involucrar al jefe de Gobierno en el proceso de cocreación puede incrementar el nivel de ambición al otorgar apoyo político de alto nivel a los compromisos. Debido a su peso político, estas oficinas pueden ser tener más éxito en el invitar a otras instituciones a presentar compromisos ambiciosos.
- **Estabilidad política:** Se utilizaron tres variables como indicadores indirectos de la inestabilidad política.
 - **Cambio en el personal:** La primera es la inestabilidad de la institución a cargo del proceso de OGP. Cambios frecuentes en esta oficina pueden resultar en procesos desarticulados, retrasos en la cocreación y la implementación y mayor tiempo invertido en informar a los funcionarios sobre el proceso de OGP.
 - **Cambio en el poder ejecutivo:** También se tomó en consideración cambios de poder registrados durante el ciclo del plan de acción que podrían interrumpir el calendario de OGP o debilitar el apoyo político otorgado a los compromisos.
 - **Elecciones:** Finalmente, tomó en consideración a las elecciones presidenciales o legislativas durante el ciclo del plan de acción que podrían desviar la atención del ciclo de la cocreación e implementación, incluso si no hay cambios en el poder.

TABLA 4.3. Resumen de las variables institucionales

Variable	Fuente	Descripción
Participación del jefe de Gobierno	Informes del IRM y la Unidad de Apoyo de OGP	Variable binaria que mide la participación en la cocreación por parte de la oficina del presidente o el primer ministro, un miembro del equipo o el presidente o primer ministro mismos.
Estabilidad del líder de OGP	Informes del IRM y la Unidad de Apoyo de OGP	Variable binaria que mide si la agencia que coordina el OGP cambió durante el ciclo del plan de acción.
Cambios en el poder	Variedades de democracia (V-DEM)	Variable binaria que mide si el jefe de Gobierno (y el partido o coalición en el poder) cambiaron durante el plan de acción.
Elecciones	V-DEM	Variable binaria que mide si se llevaron a cabo elecciones presidenciales o legislativas durante el ciclo del plan de acción.

4.1.4 Variables de control

Reconociendo que factores externos al proceso podrían afectar los resultados de OGP, en este análisis se utilizó una serie de variables de control. Estas controlan cuatro factores enumerados en la tabla 4.4: compromiso de los países con OGP, su contexto de gobernanza, región y riqueza.

Controlar el compromiso con OGP es especialmente importante. Una de las principales limitaciones de esta investigación es lo que se conoce como “problema de endogeneidad” en el que las variables omitidas explican las variables explicativas y de resultados⁹². En el caso de OGP, un factor externo que podría explicar las variables de proceso de OGP (como la participación ciudadana durante el proceso) y los resultados, es el compromiso general que demuestra el país con la iniciativa. Específicamente, se esperaría que los países con mayor voluntad política o recursos para OGP tengan un mejor desempeño en diversas métricas como la solidez del proceso de cocreación, el nivel de ambición y los resultados tempranos. Para tomar esto en cuenta (aunque de forma imperfecta), se incluyeron controles de compromiso político entre las variables de control que se describe a continuación:

- **Compromiso político:** Se utilizaron dos indicadores indirectos: *participación en el Comité Directivo de OGP* y *contribuciones financieras a OGP*. Tomando en cuenta los criterios para incorporarse al Comité Directivo y los requisitos de participación (a nivel técnico y ministerial), se esperaría que los miembros del Comité Directivo, en general, tendrían mayor nivel de compromiso con OGP⁹³. Asimismo, aunque las contribuciones financieras a OGP desde 2015⁹⁴ son un requisito para mantenerse en la alianza, solo la mitad de los países presentan sus contribuciones⁹⁵. La muestra de países que contribuyen inclina los altos ingresos que los miembros en general, pero de cualquier manera se considera que es una forma efectiva de “preferencia revelada” hacia OGP.

- **Contexto de gobernanza:** Otro conjunto de controles importante a tomar en cuenta es el contexto de gobernanza de cada país. Específicamente, el enfoque fue en la *corrupción política y espacio cívico*. El primero es un indicador indirecto de contextos de gobernanza débil, lo cual podría afectar los resultados de OGP. Por un lado, los intereses políticos podrían ser muy fuertes en algunos países como para permitir que los impulsores del gobierno abierto establezcan e implementen compromisos ambiciosos. Por otro lado, estos países tienen mayor margen de mejora, lo cual significa que ciertas reformas podrían lograr mayores resultados que si se implementaran en otros sitios. En términos del espacio cívico, cuando hay pocas oportunidades para la sociedad civil de colaborar con el Gobierno en las discusiones de política, podría ser para un país más difícil ser exitoso en una iniciativa como OGP en donde la colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil es un requisito.

- **Ubicación geográfica e ingresos:** Finalmente, se controla la región y riqueza. Se controla la geografía porque existen disparidades regionales relacionadas con los resultados de OGP. Por ejemplo, el promedio de nivel de ambición de los países africanos es de 60%, mientras que en Europa este nivel se encuentra en el 43%. En cuanto al cumplimiento, ocurre lo contrario: los países africanos implementan cerca de la mitad de sus compromisos, mientras que dos terceras partes de los países africanos lo logran. En cuanto a la riqueza, se utiliza la participación en la OCDE como indicador indirecto bruto, pues 29 de los 38 países de la OCDE son miembros de OGP. Se esperaría que estos países están en posibilidad de implementar reformas ambiciosas, especialmente aquellas que requieren de especializaciones técnicas y planeación presupuestaria de largo plazo como los registros de beneficiarios finales y portales de datos abiertos.

⁹² En términos técnicos, el problema de endogeneidad surge cuando las variables explicativas se correlacionan con el término de error en una regresión. El sesgo de variable omitida es una posible fuente de este problema, aunque hay otras.

⁹³ Para mayor información sobre el Comité Directivo, consulte: <https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/steering-committee/>.

⁹⁴ Reunión del Comité Directivo de OGP, 4–5 de mayo de 2014, Bali, Indonesia, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/10/May2014SC_SC_Minutes_Final_0.pdf.

⁹⁵ Contribuciones de los países de OGP, actualizado el 4 de mayo de 2021, <https://www.opengovpartnership.org/about/transparency-financial-information/government-contributions/>.

TABLA 4.4. Resumen de las variables de control

Variable	Fuente	Descripción
Corrupción política	V-DEM	Variable continua (0-1) que mide la penetración de la corrupción política durante el periodo del plan de acción, combinando índices del sector público, ejecutivo, legislativo y judicial.
Espacio cívico	V-DEM	Variable continua (0-1) que mide los intentos del Gobierno de reprimir a las organizaciones de la sociedad civil durante el periodo del plan de acción.
Contribución a OGP	Unidad de apoyo de OGP	Variable binaria que mide si el Gobierno contribuyó financieramente durante el periodo del plan de acción a través de la contribución de país, una donación bilateral o contribución al fideicomiso de OGP.
Comité Directivo de OGP	Unidad de apoyo de OGP	Variable ficticia de participación en el Comité Directivo de OGP durante el periodo del plan de acción.
OCDE	OCDE	Variable ficticia de participación en la OCDE.
Región	Grupos regionales de la ONU	Variable ficticia de regiones: África: Américas, Asia-Pacífico y Europa

4.2 Metodología

El análisis implica una regresión multivariable que identifica asociaciones entre las variables. No evalúa la causalidad. Los datos abarcan 174 planes de acción establecidos por 75 países miembros de OGP entre 2014 y 2019.

Antes de iniciar el análisis, en esta sección se presenta una breve descripción de la metodología utilizada, así como sus beneficios y limitaciones. Para una descripción más detallada de la metodología, consulte el anexo. Para consultar directamente los resultados, revise la sección 4.3.

4.2.1 Resumen de la metodología

El objetivo del análisis es identificar las variables que covarían con tres resultados clave de OGP: nivel de ambición de los planes de acción, nivel de cumplimiento de los planes de acción y resultados

tempranos por plan de acción⁹⁶. Para predecir estas variables con precisión, se requieren diversas variables explicativas, como se definió anteriormente (vinculación con la sociedad civil, instituciones, gobernanza, geografía y riqueza). Para ello, es necesario aplicar una metodología que puede controlar diversas variables al mismo tiempo (es decir, una regresión multivariable).

Este análisis utiliza una regresión combinada de mínimos cuadrados ordinarios (OLS, por sus siglas en inglés), es decir una regresión OLS que utiliza datos de paneles con observaciones entre países y a lo largo del tiempo. Específicamente, se analizaron los datos de cada plan de acción y se desglosaron por país y año. Para una justificación más detallada de este enfoque y un análisis de sensibilidad utilizando otros métodos como regresiones aleatorias y de efectos fijos, consulte el anexo.

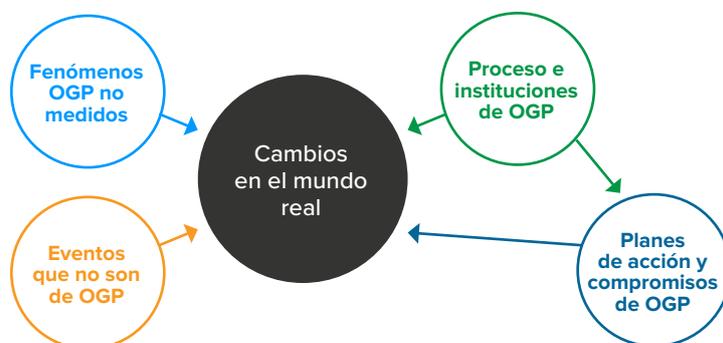
⁹⁶ Ver la sección 4.6 para mayor información sobre la metodología para explicar los cambios en las métricas del “mundo real”, que difiere del método descrito aquí.

La muestra abarca los planes de acción enviados por 74 países miembros de OGP; no incluye planes de acción locales pues no se cuenta con datos subnacionales para las variables de control como la corrupción política y el espacio cívico. Además, sólo se incluyeron los planes de acción de OGP evaluados por el IRM en función de las variables de control. Esto significa que la mayoría de los planes de acción de la muestra fueron enviados entre 2014 y 2019 para una muestra máxima de 174 planes. Se eliminaron los planes que carecían de datos para cualquier variable del análisis. Consulte el anexo para ver las estadísticas descriptivas y mayor detalle.

4.2.2 Beneficios y limitaciones

Esta metodología tiene beneficios y limitaciones. Un beneficio es poder estudiar las relaciones entre diferentes variables, manteniendo otras constantes como la riqueza o inestabilidad política. Sin embargo, una limitación es que no se puede identificar relaciones de causalidad debido a que puede haber factores asociados a OGP o independientes a la alianza que están ocasionando las tendencias observadas (ver la figura 4.2). De cualquier manera, el análisis permite identificar factores que predicen resultados positivos, paso fundamental para entender si OGP está funcionando. Para una discusión más detallada de las limitaciones de la investigación, consulte el anexo.

FIGURA 4.2. Diversos canales pueden afectar los resultados en el mundo real



Una vez descrito el método y las variables, se comienza con el análisis. Específicamente, se empezó a aislar los predictores de cada una de las variables de resultado presentadas en la tabla 4.1:

nivel de ambición, nivel de cumplimiento y resultados tempranos. Se comenzó con el nivel de ambición, el primer resultado en orden cronológico en la teoría de cambio de los planes de acción.

4.3 Predictores del nivel de ambición

El diálogo de alto nivel entre los Gobiernos y la sociedad civil durante el proceso de cocreación está asociado con niveles más altos de ambición, incluso cuando se controlan otros factores. Por el contrario, no se identificó una asociación entre las transiciones políticas y los foros multisectoriales y el mayor nivel de ambición.

Esta sección busca identificar los predictores más importantes del nivel de ambición de los planes de acción. Como se plantea en la sección 2.2, los niveles de ambición no han mejorado en años recientes. En ese sentido, es particularmente importante entender

qué determina la ambición. Esta sección se enfoca en entender la relación entre la calidad del proceso de cocreación de OGP y el nivel de ambición del plan de acción resultante. Como se discutió anteriormente en este capítulo, los procesos incluyentes y participativos, en teoría, ayudan a asegurar que los Gobiernos establezcan compromisos de OGP ambiciosos y que respondan a las necesidades de la ciudadanía. Aquí, se empieza a probar esta teoría. Antes de presentar la complejidad de este análisis, primero se llevó a cabo un análisis bivariable simple.

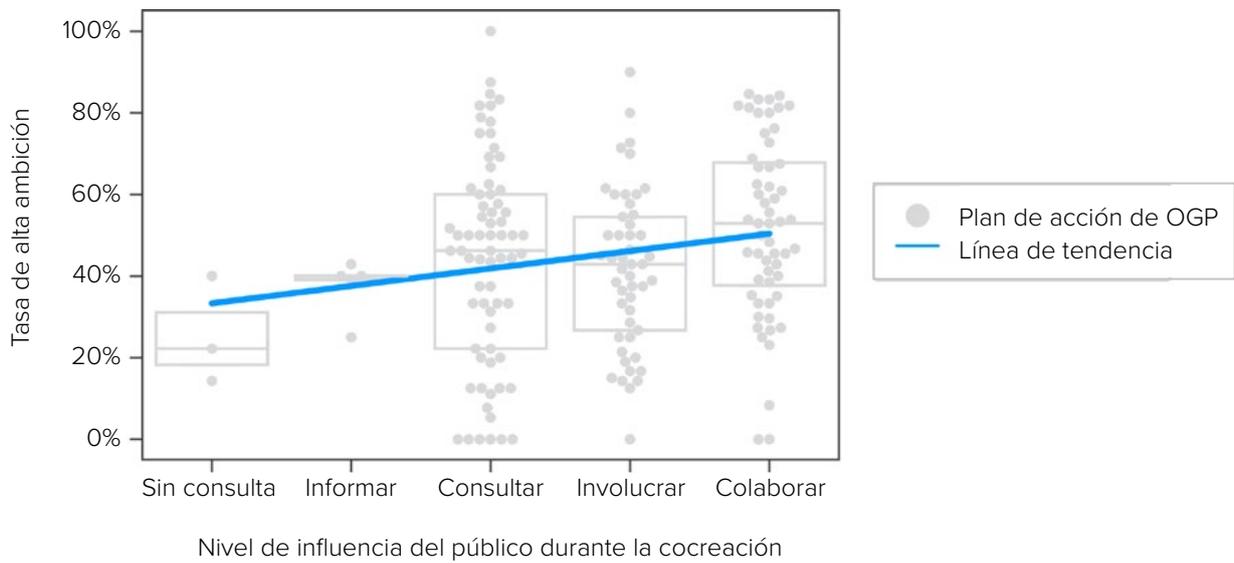
4.3.1 Existe una correlación positiva entre la cocreación y el nivel de ambición

El nivel de influencia del público durante el proceso de cocreación se asocia positivamente con el nivel de ambición del plan de acción. La figura 4.3 ilustra esta relación y muestra cómo el IRM codifica los planes de acción en varios niveles del espectro.

De forma intuitiva, esto sugiere que los planes de acción son más ambiciosos cuando la sociedad civil los define activamente. Sin embargo, como se describió anteriormente, muchos otros factores influyen en el nivel de ambición. Para tomar en consideración estos factores y probar la significancia estadística de la regresión, a continuación se presenta un análisis de regresión multivariable.

FIGURA 4.3. La relación entre el nivel de ambición y el nivel de influencia del público es positiva

Los compromisos ambiciosos son aquellos que tienen impacto potencial “moderado” o “transformador”.



Sin consulta	Sin consulta
Informar	El Gobierno presentó al público información sobre el plan de acción.
Consultar	El público tenía la oportunidad de dar insumos.
Involucrar	El Gobierno da retroalimentación sobre cómo se consideraron los aportes del público.
Colaborar	Hubo un diálogo iterativo y el público ayudó a establecer la agenda.

4.3.2 La cocreación es un predictor significativo del nivel de ambición

Aun cuando se toman en consideración otras variables explicativas y de control, la solidez del proceso de cocreación (específicamente la calidad del diálogo en la definición del plan) sigue siendo un predictor positivo y significativo del nivel de ambición. La figura 4.4 ilustra los resultados del análisis de regresión principal (consulte el anexo para ver todas las tablas). La calidad del proceso de cocreación es un predictor del nivel de ambición, incluso cuando se utilizan diferentes metodologías de medición:

- **“Involucrar” o mayor:** Lograr el nivel de “involucrar” en el espectro de participación pública se asocia con compromisos cerca de 10% más ambiciosos⁹⁷. Según los estándares de OGP, este umbral es el mínimo requerido para los países de OGP.
- **“Colaborar” o mayor:** El coeficiente de regresión es ligeramente mayor para el siguiente umbral, “colaborar”⁹⁸. Lo anterior refuerza la idea que una

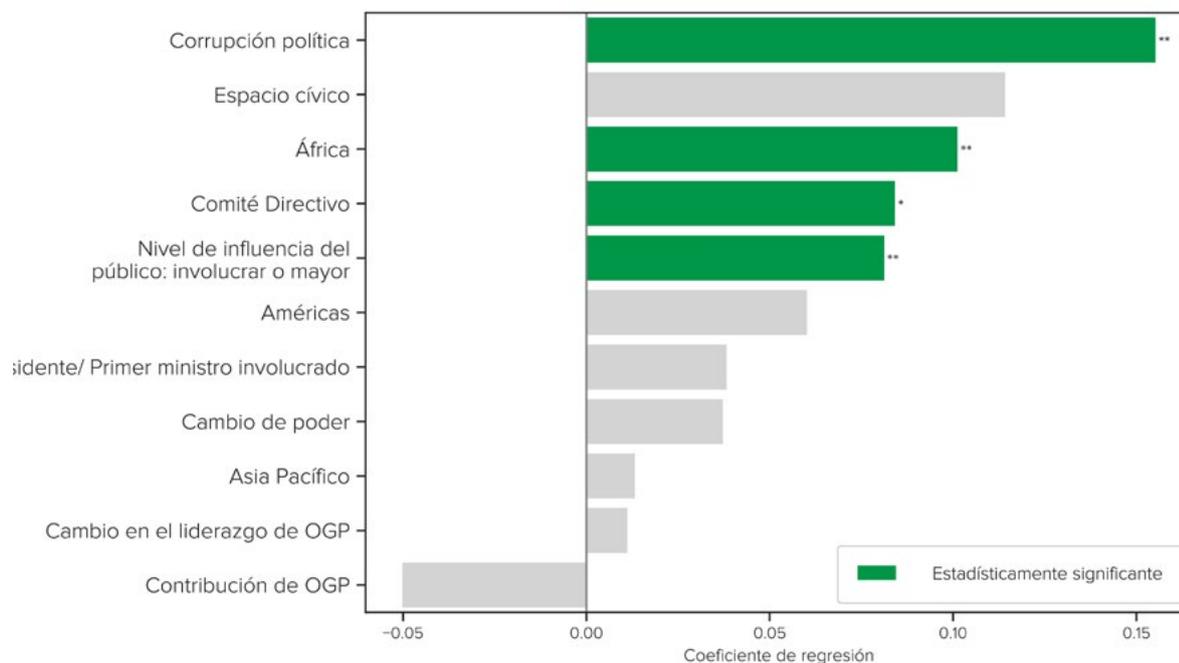
mayor participación del público está asociada a niveles mayores de ambición (consulte el anexo para los números exactos).

La respuesta justificada por parte de los Gobiernos a la sociedad civil parece ser un predictor del nivel de ambición. El nivel de “involucrar” exige a los Gobiernos (1) presentar respuesta justificada a la sociedad civil y (2) mantener un foro regular de diálogo con la sociedad civil. Incorporar cada subcomponente en el modelo de regresión muestra que publicar respuestas justificadas a los insumos del público es un predictor estadísticamente significativo del nivel de ambición. El contar con un foro multiactor también se relaciona positivamente con el nivel de ambición, aunque esta relación no es estadísticamente significativa. Para ver los resultados completos del análisis de regresión, consulte el anexo.

Aunque este análisis no demuestra ni desmiente una relación de causalidad, significa que la vinculación con la sociedad civil desde el inicio del proceso de OGP se asocia a planes de acción más ambiciosos.

FIGURA 4.4. Asociación entre las variables explicativas y el nivel de ambición

Los coeficientes de regresión para el modelo combinado OLS. La variable dependiente es un alto nivel de ambición, definida como los compromisos que tienen un impacto potencial “moderado” o “transformador”.



Nota: * p < 0.1; ** p < 0.05; *** p < 0.01

⁹⁷ Como recordatorio, para recibir la calificación de “involucrar”, los planes de acción deben cumplir con dos criterios: (1) el Gobierno presentó respuesta justificada al público sobre la forma en la que se incluyeron sus aportes y (2) el plan de acción se discutió en un foro entre el Gobierno y la sociedad civil.

⁹⁸ El umbral de “colaborar” implica que la sociedad civil ayudó a establecer la agenda de cocreación y que participó a lo largo de todo el proceso.

4.3.3 Otros predictores del nivel de ambición

Dos variables de control, la corrupción política y la participación en el Comité Directivo de OGP, están asociadas significativamente con el nivel de ambición.

Cabe mencionar que los altos niveles de corrupción política están asociadas a mayores niveles de ambición, posiblemente debido a que el IRM evalúa el nivel de ambición comparando los objetivos del compromiso con el *statu quo* del lugar. En ese sentido, la misma reforma podría considerarse más ambiciosa en un país en donde el punto de partida es menor. Esto implica que la corrupción política es una variable de control efectiva, pues toma en cuenta los efectos de la metodología del IRM en el nivel de ambición.

La participación en el Comité Directivo está asociada a planes de acción aproximadamente 8% más ambiciosos. Esto podría capturar que algunos miembros de OGP están más comprometidos con OGP (y tal vez con el gobierno abierto en general), lo que podría explicar los mayores niveles de ambición. De ser así, esto también sugiere la efectividad de esta variable de control, pues se encuentra una relación entre la cocreación y el nivel de ambición, aun cuando se toma en cuenta el desempeño mayor de este grupo de países de OGP. En el futuro, podrían llevarse a cabo investigaciones que estudien a los miembros del Comité Directivo de OGP y de qué forma las dinámicas nacionales predicen su desempeño en las iniciativas internacionales.

En cuanto a las diferencias regionales, ubicarse en África es el único predictor estadísticamente significativo del nivel de ambición. Europa es la línea de base en el modelo de regresión, lo que significa que, en promedio, los planes de acción africanos son 10% más ambiciosos que los europeos, controlando los demás factores, incluyendo los niveles de corrupción. Los países de OGP de las Américas y la Asia Pacífico parecen tener planes de acción más ambiciosos que los europeos, aunque la diferencia no es estadísticamente significativa.

Vale la pena mencionar las relaciones no encontradas. Específicamente, no se encontró asociación significativa entre los arreglos institucionales y el nivel de ambición del plan de acción. La participación del jefe de Gobierno, cambios en el poder y cambios en la institución a cargo del proceso de OGP presentan asociaciones positivas débiles con el nivel de ambición, pero no son estadísticamente significativas. Asimismo, el espacio cívico se relaciona positivamente

con el nivel de ambición, pero esta relación tampoco es estadísticamente significativa. Lo mismo aplica para la participación en la OCDE, utilizada como indicador indirecto de desarrollo. Finalmente, se encontró que las contribuciones financieras a OGP se asocian negativamente con el nivel de ambición, aunque esta relación no es estadísticamente significativa. En ese sentido, aunque algunas de estas características merecen ser impulsadas, los datos, en este punto, no sugieren que se podría esperar que resultarán en mayores niveles de ambición.

4.3.4 Implicaciones

A continuación se describen las conclusiones principales de este análisis.

Los procesos de cocreación robustos se asocian con mayores niveles de ambición

El diálogo de calidad entre los Gobiernos y la sociedad civil durante el proceso de cocreación podría ser un impulsor del nivel de ambición. Este hallazgo tiene muchas implicaciones para OGP y sus socios. Lo que es más importante, valida el énfasis que el modelo de OGP pone en asegurar la colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil durante el diseño de los planes de acción y los compromisos.

Adicionalmente, resalta la necesidad urgente de asegurar que los reformadores de OGP mejoren su desempeño en las métricas de cocreación evaluadas en este informe. Como se menciona en la sección 1.1, actualmente menos de la mitad de los Gobiernos de OGP ofrecen respuestas justificadas a la sociedad civil sobre sus aportes. Además, cerca del 20% de los países no cumplen con el nivel de “involucrar” en el espectro de influencia del público. A continuación se plantean algunas recomendaciones al respecto:

- **Asesoría:** La Unidad de Apoyo de OGP puede ofrecer a los reformadores de los países recursos dirigidos a mejorar la calidad del diálogo durante el proceso de cocreación, por ejemplo, manuales, lecciones aprendidas de otros miembros e intercambios de experiencias.
- **Investigación:** Es necesario llevar a cabo mayor investigación para explicar *de qué manera* los procesos de cocreación colaborativos podrían impactar el nivel de ambición. Describir la dinámica está más allá del alcance de este informe, pero podría ayudar a entender de qué forma los reformadores podrían modificar sus procesos para promover mejores resultados.

- **Monitoreo:** La investigación apunta a la importancia de monitorear el nivel de influencia del público en la definición de los planes de acción y a los Gobiernos que están ofreciendo respuestas justificadas al público o no. El IRM debe seguir incorporando estas métricas en sus informes y podría desarrollar nuevas formas para evaluar la calidad del diálogo durante el proceso de cocreación.
- **Estándares:** Este análisis sugiere que el nivel de influencia del público y la respuesta justificada, actualmente, son el mejor indicador indirecto de la calidad del proceso de cocreación. Esto valida la decisión de incluir estas métricas como requisitos mínimos para los miembros de OGP. En el futuro, los estándares deben seguir enfocándose en estas características del proceso y priorizar la calidad del diálogo como requisito clave para participar en la alianza.

Las transiciones políticas no están asociadas al nivel de ambición

La segunda conclusión del análisis es que las transiciones políticas no son predictores significativos del nivel de ambición. Una posible explicación es que estos eventos (elecciones, cambios en el poder y cambios en la institución a cargo del proceso de OGP) podrían ser tanto oportunidades como obstáculos. Por ejemplo, aunque los cambios ministeriales podrían generar demoras en los procesos de cocreación, también podrían dar mayor apoyo político a ciertas reformas. Si este es el caso, la Unidad de Apoyo de OGP y los reformadores de los países deben enfocarse en aprovechar las instituciones de OGP a nivel internacional y nacional, aprovechando estos momentos políticos.

Los foros multiactor no están asociadas al nivel de ambición

Finalmente, la tercera conclusión es que la existencia de un foro multiactor no es un predictor significativo del nivel de ambición del plan de acción. Sin embargo, como se explica en las siguientes dos secciones, esto no le resta importancia a asegurar el establecimiento de estos espacios a lo largo del proceso de OGP. Es necesario llevar a cabo mayor investigación para comprender la relación entre los foros y el nivel de ambición.

Por un lado, este hallazgo podría ser la consecuencia de una anomalía de los datos. Por muchos años, el IRM ha evaluado la existencia de los foros multiactor únicamente durante la implementación del plan de acción. Esto puede significar que muchos de los foros en el set de datos simplemente no estaban operando durante el proceso de cocreación, lo cual podría explicar la débil relación con el nivel de ambición. Por otro lado, este hallazgo podría sugerir que muchos foros actualmente carecen de ciertos elementos que son esenciales para el diseño de compromisos ambiciosos como la participación de tomadores de decisiones o el establecimiento de reglas que empoderen a la sociedad civil para participar en la toma de decisiones. De cualquier manera, este hallazgo requiere mayor investigación.

Una vez que los planes de acción de OGP incorporan compromisos ambiciosos, el siguiente paso es asegurar que éstos sean implementados. En ese sentido, a continuación se estudia el nivel de cumplimiento de los compromisos. Específicamente, en la siguiente sección se comienza a responder las siguientes preguntas: ¿qué determina las diferencias en los niveles de implementación entre los miembros de OGP?, ¿qué pueden hacer los reformadores al respecto?

4.4 Predictores del nivel de cumplimiento

La vinculación con la sociedad civil a lo largo del plan de acción es un predictor clave del nivel de cumplimiento. Se identificaron bajos niveles de implementación en los países de ingresos bajos y en los países en los que participa el jefe de Gobierno en el proceso de cocreación. No se encontró una relación clara entre el nivel de ambición y de cumplimiento de los planes de acción, aunque es necesario llevar a cabo mayor investigación al respecto.

En esta sección se aíslan los predictores principales del cumplimiento de los compromisos y se identifican algunas implicaciones para OGP y sus socios. Como se explicó en la sección 2.4.1 de este informe, los niveles de cumplimiento se han mantenido relativamente estables desde que se fundó OGP. Cerca de dos terceras partes de los compromisos, en promedio, se cumplen sustancialmente para el final del periodo del plan de acción. Sin embargo, los niveles de cumplimiento varían significativamente dependiendo de la región y el país. En esta sección se explora el por qué de estas diferencias.

En el capítulo anterior se evidenció que los procesos de cocreación más colaborativos predicen un mayor nivel de ambición. En este capítulo se evalúa si lo mismo ocurre con el nivel de cumplimiento. Tal como se discutió en secciones anteriores, se esperaría que una verdadera participación de la sociedad civil durante el periodo de implementación permitiría monitorear y corregir el proceso. En teoría, esto elevaría los niveles de cumplimiento.

Además se hizo foco en el nivel de ambición. ¿Contar con un plan ambicioso lleva a mayores o menores niveles de cumplimiento? Los compromisos ambiciosos podrían ser más difíciles de implementar que otros compromisos, pero también podrían contar con mayor apoyo de los encargados de la implementación. Antes de presentar otras variables explicativas y de control, primero se llevó a cabo un análisis bivariado sencillo.

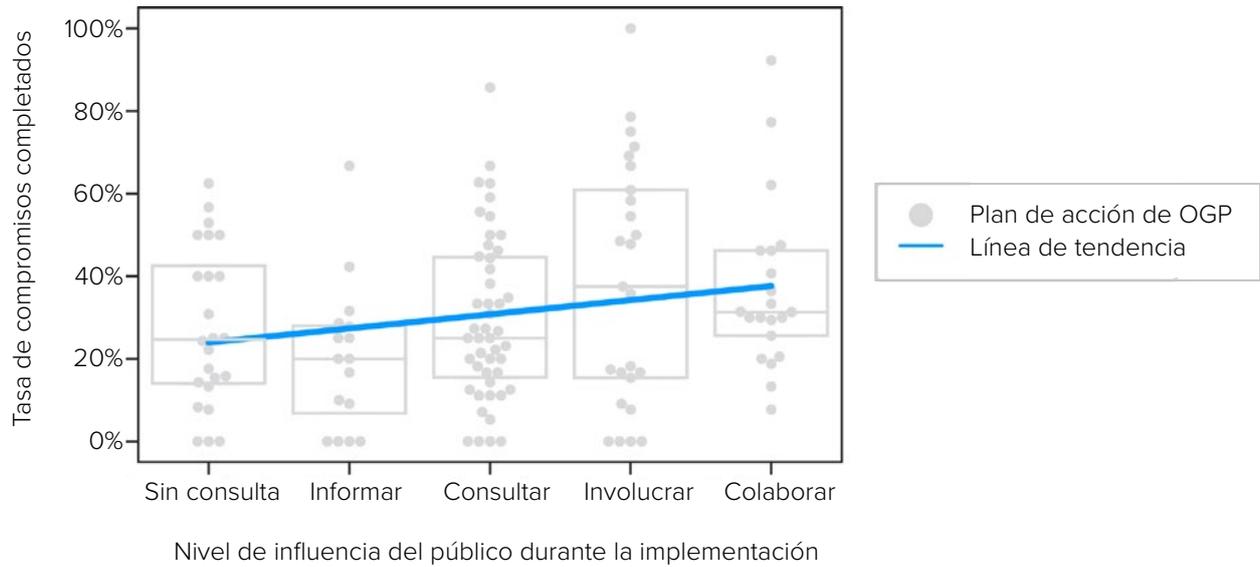
4.4.1 Existe una correlación positiva entre la vinculación con la sociedad civil y el nivel de cumplimiento

La vinculación con la sociedad civil está asociada a mayores niveles de cumplimiento. Se utilizaron dos indicadores de la calidad de la vinculación con la sociedad civil durante el periodo del plan de acción: el nivel de influencia del público durante la implementación y la existencia de un foro multiactor. En esta sección se analizan ambos, empezando por el nivel de influencia del público.

Una mayor influencia del público durante la implementación está asociada a mayores niveles de implementación. La figura 4.5 ilustra la relación entre los diferentes niveles de influencia del público y los niveles de cumplimiento de los compromisos. La tabla muestra una clara tendencia positiva. Cuando la sociedad civil se involucra más durante la implementación, los compromisos evidencian mayores niveles de cumplimiento. Esta relación no es clara cuando se analizan los compromisos con menores niveles de implementación. En ese sentido, se estudiaron ambos umbrales en el análisis multivariado de la sección 4.4.3.

FIGURA 4.5. La relación entre el nivel de cumplimiento y el nivel de influencia del público es positiva

Un alto nivel de cumplimiento es cuando los compromisos son implementados “sustancialmente” o “completamente”



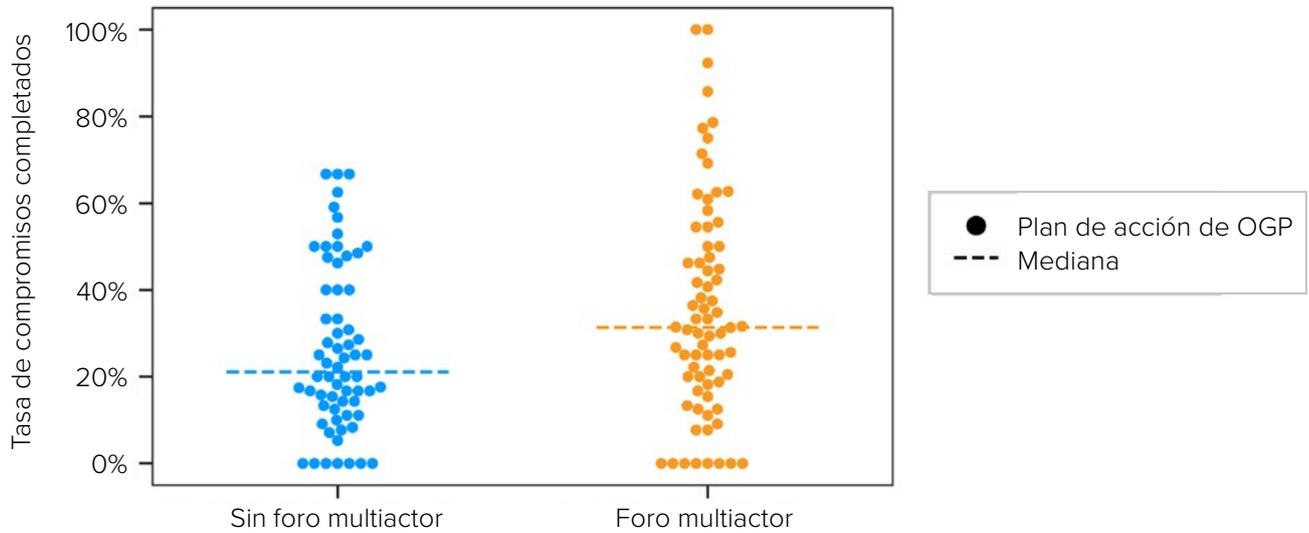
Sin consulta	Sin consulta
Informar	El Gobierno presentó al público información sobre el plan de acción.
Consultar	El público tenía la oportunidad de dar insumos.
Involucrar	El Gobierno da retroalimentación sobre cómo se consideraron los aportes del público.
Colaborar	Hubo un diálogo iterativo y el público ayudó a establecer la agenda.

Se observa una relación positiva similar entre la existencia de un foro multiactor y el nivel de cumplimiento. La figura 4.6 ilustra la diferencia en el cumplimiento entre los planes de acción de OGP discutidos regularmente en los foros multiactor y aquellos que se discutieron. Los puntos de color naranja en la esquina superior derecha de la figura revelan que todos los planes de acción con los niveles más altos de cumplimiento de los compromisos estuvieron acompañados de un foro multiactor.

Sin embargo, estos análisis bivariable no toman en cuenta otras variables de confusión. Por ello, más adelante se analiza con mayor detalle esta relación a través de una regresión multivariable. Antes de ello, se estudia la relación entre el nivel de cumplimiento y el paso anterior en la teoría de cambio de los planes de acción de OGP: el nivel de ambición.

FIGURA 4.6. Existe una relación positiva entre los foros multiactor y el nivel de cumplimiento

La figura muestra los compromisos completamente implementados y la existencia de un foro multiactor



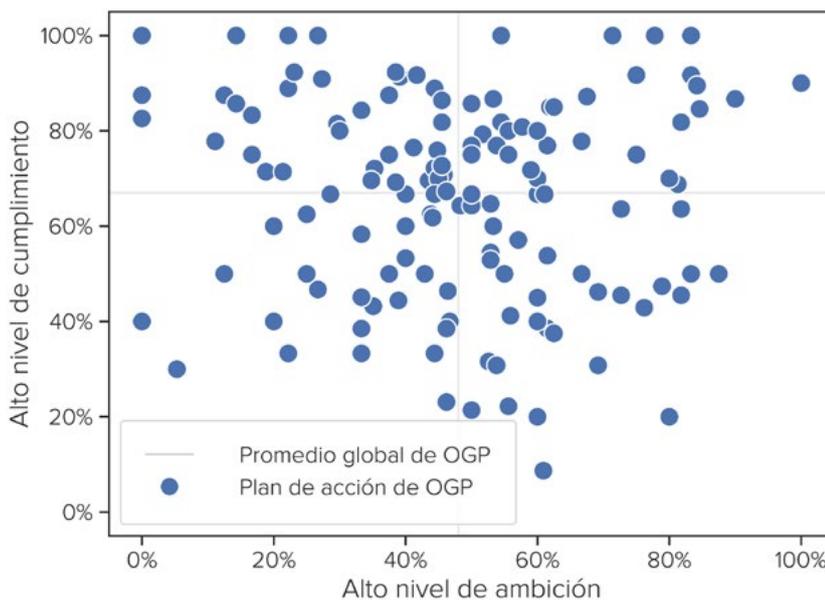
4.4.2 El nivel de ambición no tiene relación clara con el nivel de cumplimiento

Aparentemente, el nivel de ambición de los planes de acción no impacta el nivel de implementación. Como lo muestra la figura 4.7, no hay una relación clara entre las dos métricas. Cuando solo se analizan

los compromisos implementados completamente (en lugar de los compromisos sustancial y completamente implementados como en la figura 4.6), aparentemente existe una relación negativa muy débil entre ambas variables. Esto sugiere que podría ser más difícil implementar los planes de acción que incluyen muchos compromisos ambiciosos. Para analizar este punto con mayor detalle, se realizó una regresión multivariable.

FIGURA 4.7. No existe una relación clara entre el nivel de cumplimiento y el nivel de ambición.

El nivel de ambición alto es aquel que tiene impacto potencial “moderado” o “transformador”. Un alto nivel de cumplimiento es cuando los compromisos se implementan “sustancial” o “completamente”.



4.4.3 La vinculación con la sociedad civil es un predictor estadísticamente significativo del nivel de cumplimiento

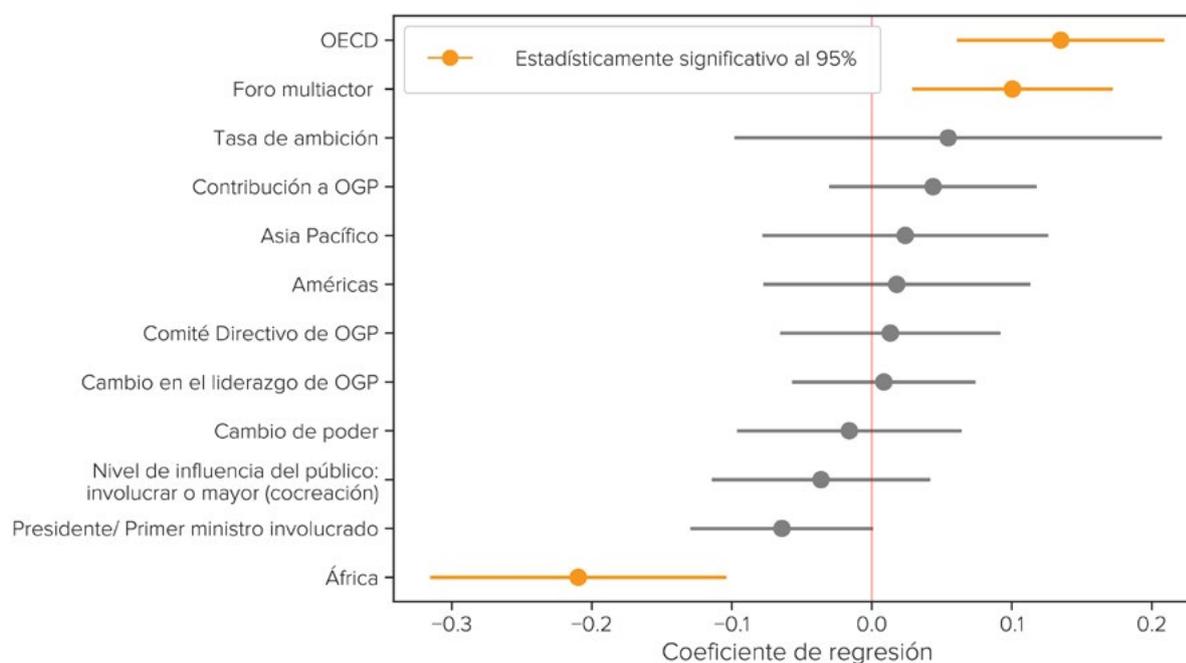
El nivel de vinculación con la sociedad civil durante la implementación sigue siendo un predictor significativo del nivel de cumplimiento, aún cuando se controlan otros factores. Como en la sección anterior, esto no implica una relación causal entre las dos variables. Sin embargo, refuerza la idea que la colaboración entre

los Gobiernos y la sociedad civil está relacionada con reformas de gobierno abierto más sólidas.

La figura 4.8 ilustra los principales resultados del análisis de regresión (para mayor información, consulte el anexo). La variable dependiente es el porcentaje de compromisos de cada plan de acción que se implementó sustancial o completamente. El coeficiente de regresión del foro multiactor (segundo) es 0,10. Esto implica que contar con un foro multiactor está asociado a un nivel de cumplimiento 10% mayor cuando se controla el resto de las variables.

FIGURA 4.8. Asociaciones entre las variables explicativas y los altos niveles de cumplimiento

Los coeficientes de regresión para el modelo combinado OLS. La variable dependiente es el alto nivel de cumplimiento, definida como aquellos compromisos con implementación “sustancial” o “completa”.



La relación entre la vinculación con la sociedad civil y el nivel de cumplimiento es robusta en diferentes variaciones del análisis. Específicamente, el siguiente “análisis de sensibilidad” examina si cambiar la forma en la que se operacionalizan las variables dependientes e independientes afecta los resultados⁹⁹:

- **Solamente completos:** Si solamente se analizan los compromisos implementados *completamente*, la relación entre la vinculación con la sociedad civil y el nivel de cumplimiento, de hecho, es mayor. El coeficiente de regresión del foro multiactor resulta 0,14 (en comparación con el 0,10 de los resultados de la subsección anterior).

- **Nivel de influencia del público (“involucrar”):** Cuando se reemplaza el foro con el umbral de “involucrar” de influencia del público durante la implementación, la asociación es similarmente positiva y significativa.
- **Nivel de influencia del público (“consultar”):** Aunque es positiva, la relación entre los Gobiernos que cumplen con el nivel de “consultar” y su nivel de cumplimiento no es estadísticamente significativa. La relación se torna significativa y positiva cuando solo se analizan los compromisos completos como la variable independiente, pero el coeficiente de regresión (fortaleza de la relación) es menor que en

⁹⁹ Para ver los resultados completos del análisis de regresión, consulte el anexo.

el caso del umbral de “involucrar”. Esto coincide con la idea de que los mayores niveles de vinculación con la sociedad civil están asociados a mayores niveles de implementación.

4.4.4 El nivel de ambición no es un predictor del nivel de cumplimiento

La relación entre el nivel de ambición de los planes de acción y su nivel de cumplimiento no es estadísticamente significativa en ninguno de los modelos de regresión. Sin embargo, un hallazgo importante es que la relación es positiva cuando se explican los compromisos implementados sustancial y completamente, pero negativa cuando solo se analizan los compromisos completamente implementados. Esta tendencia permanece igual cuando se operacionaliza el nivel de ambición como únicamente aquellos con impacto potencial “transformador”¹⁰⁰. Esto sugiere, aunque débilmente, que podría ser más difícil implementar *completamente* compromisos ambiciosos. Es necesario llevar a cabo una investigación enfocada en los compromisos como unidad de análisis para explorar esta relación con mayor detalle.

4.4.5 Existe una relación positiva entre la participación en la OCDE y el nivel de cumplimiento

Otro predictor estadísticamente significativo del cumplimiento es la participación en la OCDE. En promedio, esta participación está asociada a un grado de cumplimiento 15% más alto. Esto podría ser resultado de diversos factores. Por una parte, estos países cuentan con más recursos financieros y técnicos. Este dato coincide con investigaciones previas que identificaron que uno de los obstáculos principales a la implementación de los compromisos de OGP es la falta de capacidades financieras y técnicas¹⁰¹.

Esta relación positiva también podría estar relacionada con el ambiente de gobernanza de los países de la OCDE. Por ejemplo, factores como la eficiencia en el sector público, profesionalización de la función pública y las estructuras de incentivos podrían afectar la implementación. Se incluyen dos variables de V-DEM relevantes en el análisis para explorar esto en mayor detalle: remuneración burocrática¹⁰² y criterios para los nombramientos en la administración del Estado¹⁰³. Esta última está correlacionada con la participación en la OCDE, por lo que se eliminó del análisis. Por su parte, la remuneración burocrática no mostró ninguna relación estadística con el nivel de cumplimiento¹⁰⁴. Una investigación enfocada en los países de mayores ingresos entre los miembros de OGP podría arrojar luz sobre la dinámica presente.

4.4.6 Otros predictores del nivel de cumplimiento

Hay tres variables adicionales que son de particular interés: ubicación geográfica, participación del jefe de Gobierno y nivel de influencia del público durante el proceso de cocreación:

En cuanto a las diferencias regionales, se encontró que los compromisos de los planes de acción de África tienden a tener menores niveles de cumplimiento que los planes de acción de Europa. Cuando se controlan los demás factores, la diferencia entre los niveles de implementación entre ambas regiones es de más del 20%. En la sección anterior se señaló que los planes de acción de África tienden a ser más ambiciosos, pero debido a que en este análisis se controla el nivel de ambición, la brecha de implementación entre ambas regiones no puede explicarse sólo por las diferencias en el nivel de ambición.

¹⁰⁰ En el modelo presentado en la figura 4.8, el nivel de ambición se operacionaliza como los compromisos que son relevantes al gobierno abierto y tienen impacto potencial “moderado” o “transformador”.

¹⁰¹ Renzo Falla, Por qué los compromisos fallan, 2017, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/IRM_Technical-Paper_Failure_Dec2017.pdf.

¹⁰² Esto indica la medida en la que los empleados del Estado son asalariados. Para mayor información, consulte el libro de códigos V-DEM, disponible aquí: https://www.v-dem.net/media/filer_public/be/11/be11d657-a240-4fb0-a47f-bc151296e779/codebook.pdf.

¹⁰³ Indica la medida en la que las decisiones de nombramientos en la Administración del Estado se fundamentan en capacidades y méritos, no en conexiones personales y políticas. Para mayor información, consulte el libro de códigos de V-DEM, disponible aquí: https://www.v-dem.net/media/filer_public/be/11/be11d657-a240-4fb0-a47f-bc151296e779/codebook.pdf.

¹⁰⁴ La variable de corrupción política estaba tan cercanamente correlacionada con la variable de la OCDE que se eliminó.

Asimismo, la participación del jefe de Gobierno en el proceso de cocreación muestra una relación negativa con el nivel de cumplimiento. La relación es estadísticamente significativa al nivel de 10%. Una posible explicación a este hallazgo es que la oficina del jefe de Gobierno es más susceptible a cambios políticos y transiciones. En ese sentido, mientras que la participación del jefe de Estado podría asegurar una mayor voluntad política durante el proceso de cocreación, su participación en las siguientes fases (especialmente como institución a cargo del proceso de OGP) podría afectar la implementación. Ninguna otra variable institucional (cambios en el poder, elecciones y cambios en la institución a cargo del proceso) fueron predictores significativos del nivel de cumplimiento.

Finalmente, destaca la relación negativa entre el nivel de influencia del público durante la cocreación. La relación no es estadísticamente significativa en el modelo descrito en la figura 4.8 pero sí es significativa al nivel del 10% cuando la influencia del público durante la implementación se incorpora al modelo (consulte el anexo para revisar los resultados completos).

Este hallazgo es difícil de explicar. Una posible explicación es que los procesos más sólidos de cocreación podrían resultar en compromisos más aspiracionales que pueden implementarse con más dificultad durante el periodo del plan de acción. Otra posible explicación es que el Gobierno y la sociedad civil deben dedicar una cantidad importante de recursos, tiempo y energía para conducir procesos de cocreación verdaderamente participativos, por lo que podría restarles menos capacidad e interés para participar durante la implementación. Existe algo de evidencia para esta teoría: la variable del foro multiactor captura mejor la participación *sostenida* a lo largo del plan de acción y cuando esta variable se incluye en el modelo, la relación entre el nivel de influencia del público durante la cocreación y el nivel de cumplimiento deja de ser significativa.

4.4.7 Implicaciones

Cuatro hallazgos de este análisis tienen diversas implicaciones para OGP y sus socios.

La participación de la sociedad civil está asociada a mayores niveles de implementación

El hallazgo más importante es que hay una relación positiva entre la participación de la sociedad civil durante la implementación y los niveles de cumplimiento. Esto ofrece la primera evidencia estadística sobre la importancia de involucrar al público a lo largo del ciclo de implementación del plan de acción. A continuación se describen algunas implicaciones:

- **Participación sostenida:** El análisis apunta a la importancia de seguir estableciendo foros regulares. Como se explicó en la sección 1.1, la mayoría de los países de OGP cuentan con un foro multiactor o se encuentran en proceso de establecerlo. Sin embargo, cerca de la mitad de los países de OGP no cumplen por completo con el estándar.
- **Estándares:** La investigación valida el requisito de la más reciente versión de los estándares de tener un foro multiactor funcional. El análisis sugiere que tanto el espacio de diálogo como la calidad del diálogo durante la implementación son factores importantes. Por lo tanto, las futuras versiones de los estándares podrían incluir una combinación de estos elementos en los requisitos de implementación.
- **Investigación sobre los foros durante la implementación:** Es necesario llevar a cabo mayor investigación para comprender las características de los foros de OGP que los hacen efectivos. Desde 2017, el IRM ha recolectado datos detallados sobre los foros, incluyendo si cuentan con participación política de alto nivel, si ofrecen la opción de participar a distancia y la paridad entre los miembros del Gobierno y la sociedad civil. Es fundamental entender de qué manera estos factores influyen en los resultados¹⁰⁵.
- **Investigación sobre los repositorios:** Según la más reciente versión de los estándares, todos los países de OGP deben mantener un repositorio que incluya evidencia de la implementación, esté disponible en línea y se actualice regularmente. Tomando en cuenta los hallazgos de esta sección acerca de los

¹⁰⁵ Estos datos están limitados a evaluaciones relativamente nuevas, por lo que no se evalúan aquí. Sin embargo, los datos están creciendo y serán un recurso importante en el futuro.

foros multiactor, un siguiente paso es investigar si la existencia de los repositorios también está asociada al nivel de cumplimiento¹⁰⁶.

No hay una relación clara entre el nivel de ambición y el nivel de cumplimiento

El segundo hallazgo de esta sección es que el nivel de ambición y el nivel de cumplimiento no están asociados entre sí, al menos a nivel del plan de acción. Esto implica que no se compromete el nivel de ambición de los compromisos en los planes de acción por lograr mayores niveles de implementación. Lo anterior sugiere que los miembros de OGP deben aspirar a elevar el nivel de ambición de sus compromisos sin miedo a comprometer la implementación. Sin embargo, es necesario llevar a cabo más investigación para entender la relación entre estas dos métricas a nivel de compromisos.

Varios países de OGP tienen dificultades con la implementación

La tercera conclusión es que un grupo de países de OGP, en particular los de bajos ingresos, tienen dificultades con la implementación de los compromisos. Las diferencias en el nivel de cumplimiento entre las regiones y niveles de ingresos son muy grandes. Por ejemplo, de acuerdo con los análisis de la regresión, cuando se controla el resto de los resultados, la brecha en la implementación entre un país miembro de la OCDE de Europa (la región de mayores ingresos) y un país africano y no miembro de la OCDE (la región con los menores ingresos) es casi del 35%.

La implicación es clara: la Unidad de Apoyo de OGP, los socios temáticos y los donantes deben encontrar formas de dar apoyo político, financiero y técnico a los países para la implementación. Como se evidenciará en el siguiente capítulo, la implementación es

fundamental para lograr cambios de comportamiento. En los últimos años, la Unidad de Apoyo de OGP ha realizado esfuerzos más deliberados por promover la implementación, reuniendo a los actores de los países, organizando intercambios de experiencias y a través del fideicomiso de OGP¹⁰⁷. En el futuro, los trabajos de investigación deben evaluar el impacto de estas intervenciones para cerrar la brecha de implementación.

La participación del jefe de Estado está asociada a niveles más bajos de cumplimiento

La conclusión final es que la participación del jefe de Gobierno en el proceso de OGP presenta una relación negativa con la implementación de los compromisos. Este dato podría reflejar el hecho de que la oficina del jefe de Gobierno en ocasiones coordina el proceso de OGP. Otras instituciones (ministerios de planeación, tesorería o administración pública) probablemente sean menos susceptibles a cambios políticos y por lo tanto podrían coordinar las actividades de OGP de forma más efectiva. Sin embargo, en la sección anterior se evidenció una relación positiva, aunque débil, entre el nivel de ambición y la participación del jefe de Gobierno. Esto podría implicar que sería una ventaja contar con la oficina del jefe de Gobierno en el inicio del proceso, por ejemplo en el foro multisectorial, sin necesidad de que esta oficina coordine el proceso.

La implementación de compromisos ambiciosos es importante, pero no es suficiente para lograr cambios de gobierno abierto en el mundo real. Un paso intermedio es traducir los productos de los compromisos en cambios reales en el comportamiento del Gobierno. La siguiente sección se enfoca en los predictores de estos cambios que se conocen como resultados tempranos.

¹⁰⁶ Los datos del IRM sobre repositorios son limitados en alcance, pero están creciendo. Al momento de escribir este informe, abarcan sólo 25 países.

¹⁰⁷ Apoyo de OGP a países y Gobiernos locales, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-support-to-countries-and-locals/>

4.5 Predictores de resultados tempranos

Los niveles de ambición y de cumplimiento son los predictores más importantes de los resultados tempranos. La vinculación con la sociedad civil durante el proceso de cocreación y durante la implementación también presenta una asociación positiva con los resultados tempranos.

El sentido común sugiere que comprometerse a cambios significativos y dar seguimiento a esos acuerdos debe resultar en cambios en la práctica de gobierno. En general, esta sección muestra que los datos apoyan esta idea.

En esta sección se identifican los predictores de los resultados tempranos de OGP de forma más concreta (es decir, cambios en la práctica de gobierno que resultan de la implementación de estos compromisos). Como en el caso de los niveles de cumplimiento, los niveles de resultados tempranos se han mantenido estables desde que el IRM empezó a dar seguimiento a esta métrica en el 2016 (para mayor detalle, consulte la sección 2.3). Cerca de uno de cada cinco compromisos de OGP producen resultados “significativos” o “excepcionales” en la práctica de gobierno.

Sin embargo, como en el caso de los niveles de cumplimiento, este nivel varía ampliamente entre regiones y países. En esta sección se estudian posibles razones de ello. Específicamente, se explora si los siguientes pasos de la teoría de cambio de los planes de acción (vinculación con la sociedad civil, nivel de ambición e implementación) ayudan a explicar las diferencias entre los planes de acción. Tal y como en las otras secciones, se inicia con un análisis bivariable.

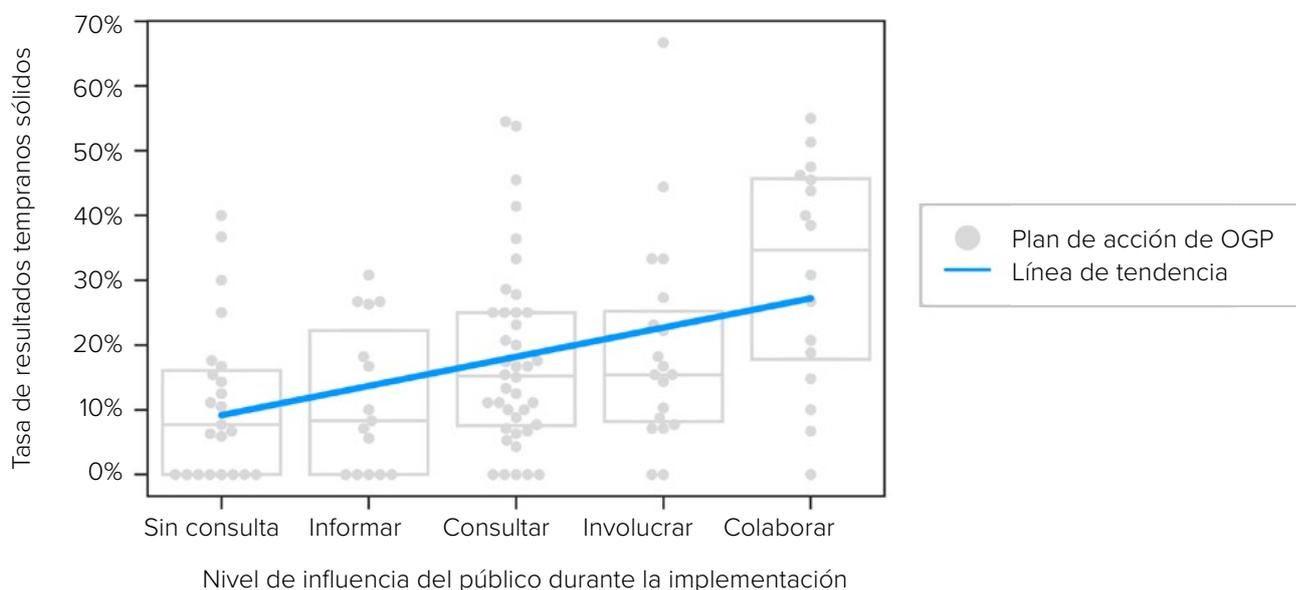
4.5.1 Se identifica una correlación positiva entre la vinculación con la sociedad civil y los resultados tempranos

Primero, en este informe se identifica un patrón general sobre la práctica de gobierno. Así como la participación del público muestra una relación positiva con los niveles de ambición y de cumplimiento, ésta también tiene una relación positiva con los cambios en la práctica de gobierno.

Específicamente, se identifica una relación positiva entre el nivel de influencia del público durante la implementación y los resultados tempranos. La figura 4.9 muestra que cuando los Gobiernos involucran en mayor medida a la sociedad civil durante la implementación, los planes de acción tienden a mostrar mejores resultados. El nivel promedio de resultados tempranos para los planes de acción que alcanzan el nivel de “colaborar” es de 33%; en contraste, aquellos que alcanzan al nivel de “no consulta” se encuentran en el 11%.

FIGURA 4.9. Se identifica una asociación positiva entre el nivel de influencia del público y los resultados tempranos

Los resultados tempranos sólidos son aquellos que generan resultados “significativos” o “excepcionales” en la práctica de gobierno.



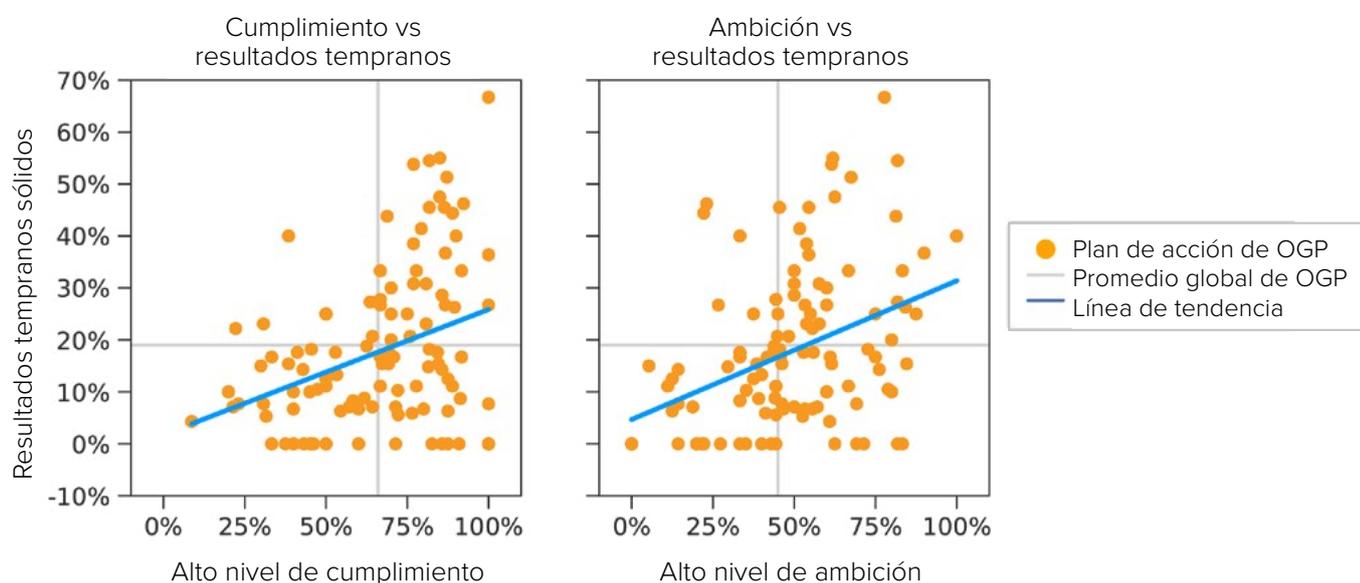
No se observa una relación positiva fuerte cuando se analiza por sí misma la existencia de los foros multiactor. Aun así, los planes de acción que se discuten en los foros multiactor generan, en promedio, 22% más resultados tempranos, en comparación con el 16% de otros planes. Esto se debe estudiar con más detalle. En la sección anterior se demostró que la influencia del público durante la implementación y la existencia de los foros multiactor está asociada a mayores niveles de cumplimiento, lo cual se espera que genere resultados tempranos. Por ello, más adelante se realizará un análisis de regresión multivariable, controlando el nivel de cumplimiento.

4.5.2 Los niveles de ambición y de cumplimiento muestran correlación positiva con los resultados tempranos.

Los niveles de ambición y de cumplimiento muestran una asociación positiva con los resultados tempranos. La figura 4.10 ilustra estas relaciones. Esto tiene sentido: difícilmente un plan de acción generaría cambios en la práctica de gobierno si la mayoría de los compromisos no se iniciaron o se implementaron de forma limitada. Asimismo, los compromisos ambiciosos, si se implementan, tienen una mayor probabilidad de fortalecer la práctica de gobierno. A continuación se presenta una regresión multivariable que busca determinar si esta relación se mantiene cuando se incorporan otras variables explicativas.

FIGURA 4.10. El nivel de resultados tempranos aumenta con mejores niveles de ambición y de cumplimiento

Los compromisos con alto nivel de ambición son aquellos que tienen impacto potencial “moderado” o “transformador”. Los compromisos con alto nivel de cumplimiento son aquellos que son implementados “sustancialmente” o “completamente”. Los resultados tempranos sólidos son aquellos que generan cambios “significativos” o “excepcionales” en la práctica de gobierno.



4.5.3 Los niveles de ambición y de cumplimiento son predictores estadísticamente significativos de los resultados tempranos

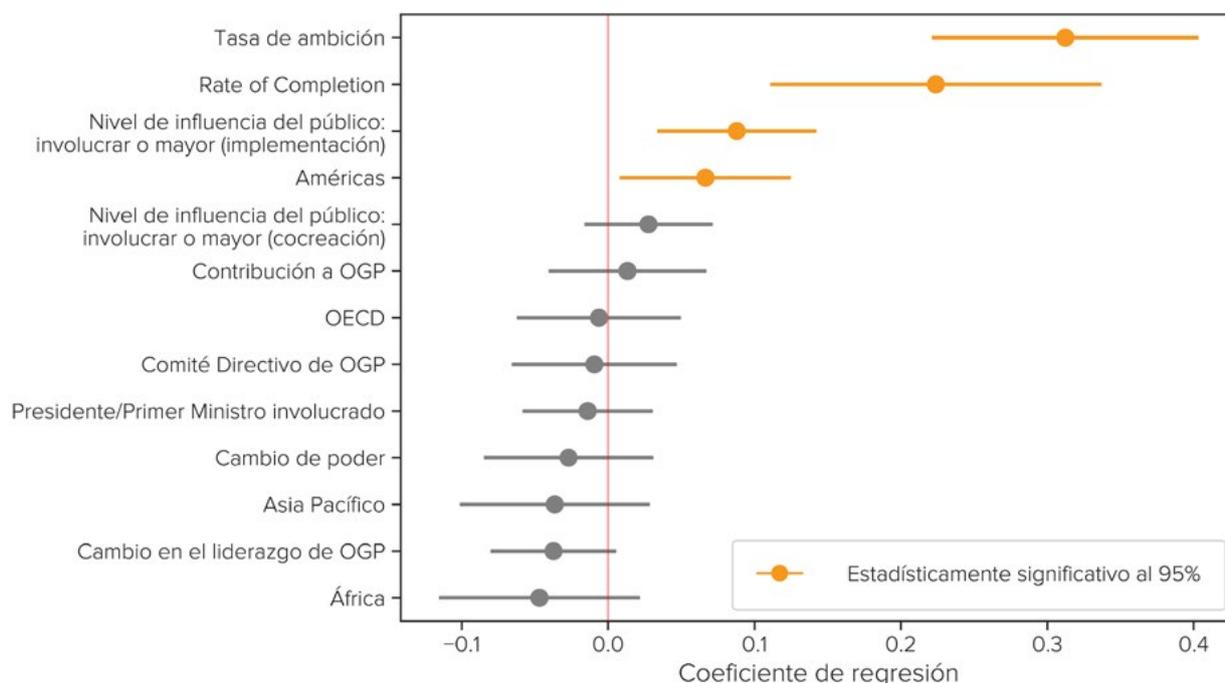
Los niveles de ambición y de cumplimiento de los planes de acción son los predictores más importantes de resultados tempranos. La figura 4.11 presenta los resultados de la regresión multivariable, la cual muestra la influencia de los niveles de ambición y de cumplimiento en comparación con otras variables explicativas y de control.

El nivel de ambición, en particular, es un predictor muy importante de resultados tempranos. Un coeficiente de regresión de más o menos 0,33 indica que un plan de acción que solo incluye compromisos ambiciosos tiene, en promedio, 30% resultados tempranos más sólidos que los que no incluyen ningún compromiso ambicioso. Aunque el nivel de cumplimiento también es un predictor importante (coeficiente de regresión de 0,22), su relación con los resultados tempranos es más débil.

En el futuro, podrían promoverse investigaciones para analizar con mayor detalle estas relaciones a nivel de compromiso, en donde la experiencia sugiere que esta relación podría ser aún más fuerte. Cuando se implementan por completo, los compromisos ambiciosos tienden a promover cambios reales en la práctica.

FIGURA 4.11. Asociaciones entre las variables explicativas y los resultado tempranos sólidos

Coeficientes de regresión para el modelo combinado OLS. La variable dependiente son los resultados tempranos sólidos, definida como el nivel de compromisos que generan cambios “significativos” o “excepcionales” en la práctica de gobierno.



4.5.4 La vinculación con la sociedad civil es un predictor estadísticamente significativo de resultados tempranos

La sección anterior explicó que la vinculación de la sociedad civil durante la implementación presenta una relación positiva con el nivel de cumplimiento. Sin embargo, aun cuando se controló el nivel de cumplimiento en este análisis, el nivel de influencia del público durante la implementación sigue siendo un predictor estadísticamente significativo de resultados tempranos. Específicamente, la participación de la sociedad civil durante la implementación (respondiendo a aportes, es decir, participando en el diálogo) está asociada a un incremento de cerca del 10% en el nivel de resultados tempranos. Aunque esto no necesariamente indica una relación de causalidad, sí indica que la conexión entre las dos métricas va más allá de su relación con el nivel de cumplimiento.

Esta relación, en gran medida, se mantiene cuando se analizan los foros multiactor en lugar del nivel de influencia del público. El coeficiente de regresión cae a 0,05, pero la relación sigue siendo estadísticamente significativa (el valor de p es 0,26). Juntos, este hallazgo

y el hallazgo sobre el nivel de influencia del público ofrecen evidencia estadísticamente significativa para la relación positiva entre la vinculación de la sociedad civil y los resultados tempranos.

4.5.5 Otros predictores de resultados tempranos

En cuanto a las regiones, los planes de acción de las Américas muestran el nivel más alto de resultados. En el otro extremo del espectro, los planes de África, en promedio, producen menos resultados tempranos, aunque no es estadísticamente significativa la diferencia entre estos planes y los de Europa (línea de base). Esto ocurre incluso cuando se controlan los menores niveles de cumplimiento de la región, lo cual sugiere que otros factores están afectando.

Asimismo, la inestabilidad de la institución a cargo del proceso de OGP está asociada a menores resultados tempranos. La relación negativa es estadísticamente significativa al nivel del 10% en el modelo antes descrito y al 5% cuando se incluye el foro multiactor en lugar del nivel de influencia del público. No es claro de qué manera la inestabilidad podría afectar los resultados tempranos si no es por los menores

niveles de implementación. Una posible explicación es que los cambios en la institución a cargo del proceso de OGP podrían dificultar la diseminación de los resultados del plan de acción en el Gobierno, reduciendo la probabilidad de que los hitos se traduzcan en cambios en la práctica. Otras variables institucionales como el cambio en el poder y la participación de la oficina del jefe de Gobierno no muestran una relación estadísticamente significativa con los resultados tempranos.

Finalmente, existe una asociación positiva importante entre la influencia del público *durante el proceso de cocreación* y los resultados tempranos.

No hay una explicación obvia a esta asociación. Una teoría es que los compromisos podrían tener mayor probabilidad de producir cambios concretos cuando la sociedad civil participa en su diseño. Aunque esto podría generar compromisos más ambiciosos, es posible que no se vea reflejado en el nivel de ambición del plan de acción en general, pues la sociedad civil no influye en todos los compromisos de forma equitativa. Esto podría explicar por qué la relación es significativa incluso después de controlar el nivel de ambición del plan en general.

Este hallazgo apunta a la necesidad de promover un análisis a nivel de compromiso en lugar de a nivel de plan de acción. Aunque actualmente hay carencia de datos sobre la solidez de la cocreación de los compromisos individuales, esta área podría investigarse con mayor profundidad en el futuro.

4.5.6 Implicaciones

Los dos hallazgos principales de esta sección tienen diversas implicaciones para OGP y sus socios:

- **El nivel de cumplimiento y de ambición (en particular) son predictores importantes de los resultados tempranos.** Lo anterior valida la idea que un mejor diseño de los compromisos se asocia a resultados más sólidos. Lo que es más importante, apunta a la importancia de elevar el nivel de ambición de los planes de acción. Como se documentó en la sección 2.2, los niveles de ambición no han mejorado a lo largo del tiempo. Este análisis sugiere que una de las mejores inversiones que puede hacer la Unidad de Apoyo de OGP y sus socios y donantes es durante el proceso de cocreación para asegurar que los planes de acción incluyan compromisos ambiciosos. Aunque el nivel de cumplimiento es un predictor importante de resultados tempranos, la relación más débil sugiere que trabajar *en el diseño de los compromisos genera un retorno a la inversión mucho mayor, especialmente a la escala de decenas de planes de acción.*
- **La participación de la sociedad civil a lo largo del proceso de OGP está asociada a resultados más sólidos.** Como en la sección sobre predictores del cumplimiento, esto refuerza la necesidad de asegurar que los miembros de OGP sigan trabajando en establecer foros, crear repositorios y colaborar con la sociedad civil. Además, la relación positiva entre los resultados tempranos y la calidad del proceso de cocreación fortalece la idea que la vinculación con la sociedad civil *a lo largo de todo el proceso* de OGP es clave para el éxito.

Hasta el momento, este capítulo se ha enfocado en explicar resultados internos a OGP. A continuación, se estudia el paso final de la teoría de cambio de los planes de acción de OGP, analizando una serie de métricas ajenas al IRM. Específicamente, se estudia si los resultados de OGP presentados hasta el momento (nivel de ambición y de cumplimiento y resultados tempranos) tienen relación con mejoras de gobierno abierto en general.

4.6 Relación entre los resultados de OGP y cambios reales

El impulso a la transparencia de los beneficiarios finales y los presupuestos abiertos a través de los planes de acción de OGP muestra una relación positiva con el desempeño en el mundo real. Por otro lado, la contratación abierta no es concluyente y actualmente los datos en otras áreas no son adecuados para llevar a cabo este análisis.

La última parte de este análisis explora la relación entre los resultados de OGP y los cambios observados en el mundo real. Aunque los resultados tempranos documentados por el IRM representan cambios significativos al *statu quo*, el objetivo final de OGP es traducir estos logros, en ocasiones aislados, en cambios culturales hacia el gobierno abierto. En ese sentido, en esta sección se estudia la relación entre los resultados de OGP y otras tendencias de gobierno abierto medibles.

Específicamente, se estudian las asociaciones entre los resultados de OGP obtenidos en ciertas áreas de política e índices de terceros relevantes. De hecho, se explora si los resultados logrados en el marco de OGP se reflejan en evaluaciones externas. La relación entre los compromisos de OGP y las mejoras prácticas en la vida de las personas está fuera del alcance de este informe¹⁰⁸.

Se estudiarán las siguientes áreas de política: beneficiarios finales, transparencia en los beneficiarios finales, contratación abierta y transparencia fiscal. Estas áreas de política no son representativas de las reformas que los miembros de OGP están impulsando pero cumplen con los siguientes criterios, necesarios para este tipo de análisis:

- **Adopción generalizada:** Los miembros de OGP han mostrado un alto nivel de adopción de estos compromisos y han desarrollado una gran cantidad de compromisos en estas áreas de política. En ese sentido, se estima que los resultados en estas áreas tienen mayor probabilidad de tener

alguna asociación con mejoras en evaluaciones de terceros.

- **Definición acotada:** Estas áreas de política tienen un alcance lo suficientemente acotado para establecer comparaciones razonables entre las reformas de OGP y datos de terceros. Por ejemplo, aunque los compromisos de OGP podrían haber logrado cambios en la lucha contra la corrupción, la corrupción es un tema demasiado amplio para hacer un análisis valioso. Los compromisos de anticorrupción abordan temas como la protección a denunciantes, conflictos de interés y auditorías; en ese sentido, no se pueden comparar con índices de corrupción.
- **Datos longitudinales:** Para poder identificar tendencias en el tiempo, es necesario contar con datos de terceros desde los primeros años de OGP. Para algunos temas como la implementación de las leyes de derecho a la información y la transparencia del cabildeo, no se cuenta con datos a escala y para todos los países.

Se llevaron a cabo dos tipos de análisis. Primero, se compararon los cambios en las métricas de terceros entre los países miembros de OGP y aquellos que no son miembros de la alianza. Después, se compararon los cambios registrados entre dos grupos de países: (1) aquellos que han logrado avances a través de sus planes de acción y (2) aquellos que no los han logrado. Se utilizaron las siguientes métricas para medir los avances logrados a través de OGP:

- **Uno o muchos compromisos:** Al menos uno o varios compromisos establecidos en el área de política¹⁰⁹
- **Compromisos ambiciosos:** Al menos un compromiso ambicioso establecido en el área de política¹¹⁰

¹⁰⁸ Por ejemplo, este informe no examina si la incorporación de un registro de beneficiarios finales resultó en menos baches porque los funcionarios locales tienen menos oportunidad de hacer mal uso de los recursos. Este tipo de impacto no se mide en un rango suficientemente amplio de políticas y contextos ni tienen tiempos comparables a los de los planes de acción.

¹⁰⁹ Para las áreas de política en las que casi todos los países han establecido un compromiso, “muchos compromisos” se define como más compromisos que el promedio de OGP.

¹¹⁰ Como en el resto de este informe, un compromiso ambicioso es aquel que es relevante a los valores de gobierno abierto y que tienen un impacto potencial “moderado” o “transformador”, de acuerdo con el indicador de impacto potencial del IRM.

- **Compromisos potencialmente “transformadores”:**

Al menos un compromiso potencialmente “transformador” establecido en el área de política

- **Compromisos en múltiples planes de acción:** Al menos un compromiso establecido en el área de política en más de un plan de acción

- **Resultados tempranos sólidos:** Al menos un compromiso ha generado resultados tempranos sólidos¹¹¹

Este método da una idea de la medida en la que los objetivos de OGP están asociados a cambios en el mundo real. Sin embargo, no es un análisis de causalidad. Por muchas razones, no se pueden atribuir las mejoras directamente a OGP. Primero, los países de OGP comparten muchas características que incrementan su probabilidad de lograr reformas de gobierno abierto que aquellos que no forman parte de la alianza, por ejemplo mayores ingresos y Gobiernos más democráticos. Aun entre los países de OGP, los compromisos únicamente representan una parte de las muchas reformas de gobierno abierto que los países están implementando, por lo que es difícil aislar el efecto de OGP. Un análisis causal es fundamental para entender lo que funciona en OGP pero será dominio de un estudio cualitativo con una n pequeña en el futuro próximo¹¹². Con estas limitaciones en mente, se presenta el análisis.

4.6.1 Transparencia de los beneficiarios finales

Los países de OGP han mostrado más avances en la transparencia en los beneficiarios finales que los países que no son miembros de la alianza. Además, los países de OGP que han impulsado este tema en sus planes de acción tienen un desempeño ligeramente más alto en las métricas de terceros que los que no lo han hecho.

La métrica utilizada en esta sección es el Índice de Secreto Financiero (FSI, por sus siglas en inglés) de la Alianza Mundial para la Justicia Fiscal. Entre 2013 y 2020, el FSI monitoreó el registro y publicación de beneficiarios finales por parte de los países¹¹³. Por razones relacionadas al tamaño de la muestra, esta sección se enfocó en los registros de beneficiarios finales, es decir, si los Gobiernos exigen o no a *todas* las empresas registrar información sobre sus beneficiarios finales¹¹⁴. Este indicador no cubre la calidad de la información recolectada, por ejemplo la frecuencia con la que se recolecta, el umbral requerido o si los datos son validados. Además, únicamente abarca empresas y no otras entidades legales como fideicomisos o alianzas.

La mayoría de los países miembros de OGP han mostrado mejoras en sus requisitos de recolecta de información sobre beneficiarios finales. Según el FSI, en el 2013 ningún país exigía a todas las empresas registrar información sobre sus beneficiarios finales. Hoy, más del 60% de los países miembros de OGP cumplen con este requisito¹¹⁵. En contraste, 35% de los países que no forman parte de la alianza lo cumplen. La diferencia es estadísticamente significativa al nivel de 1%¹¹⁶.

¹¹¹ Como en el resto del informe, los resultados tempranos sólidos son aquellos compromisos que generan resultados tempranos “significativos” o “excepcionales” de acuerdo con el indicador del IRM de “¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?”

¹¹² Munyema Hasan, Presentando una evaluación de OGP, 9 de octubre de 2019, <https://www.opengovpartnership.org/stories/launching-an-evaluation-of-ogp/>.

¹¹³ La primera edición del ISF data de 2009, pero las preguntas de disponibilidad y registro de información de beneficiarios reales aparecieron por primera vez en la edición de 2013. Para mayor información, consulte el anexo.

¹¹⁴ Muy pocos países están publicando información sobre beneficiarios finales para poder sacar conclusiones. De acuerdo con la más reciente edición del IFS de 2020, tres países miembros de OGP están publicando información completa sobre beneficiarios finales: Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Dos de estos países (Irlanda y el Reino Unido) han impulsado compromisos de beneficiarios finales en sus planes de acción de OGP. Esta muestra es demasiado pequeña para sacar conclusiones.

¹¹⁵ Todos los miembros de OGP de la Unión Europea están obligados a avanzar en la transparencia en los beneficiarios finales para dar cumplimiento a las leyes de la Unión.

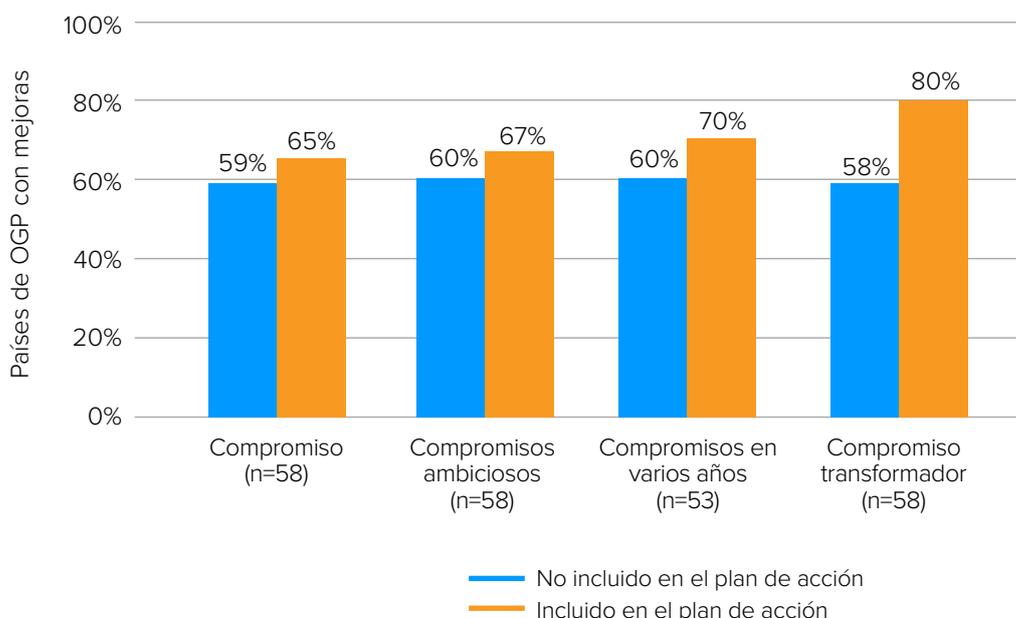
¹¹⁶ Aplicando una prueba Z simple de dos proporciones y dos colas utilizando el paquete statsmodels de Python.

Entre los países de OGP, aquellos que han logrado avances sobre beneficiarios finales en sus planes de acción han mostrado mejoras ligeramente mayores que el resto de los países. La figura 4.12 desglosa el nivel de mejora por desempeño por las métricas de OGP mencionadas anteriormente¹¹⁷. La gráfica apunta a mejoras ligeramente mayores entre los países que impulsaron la transparencia en los beneficiarios finales a través de sus planes de acción, en especial aquellos que han establecido compromisos en varios planes de acción y aquellos que cuentan con compromisos potencialmente “transformadores”.

Este análisis sugiere que los países de OGP con mejor desempeño en transparencia en los beneficiarios finales muestran más avances en el mundo real. Sin embargo, las diferencias en los porcentajes que se muestran en la figura 4.12 *no son estadísticamente significativas*, en parte debido al tamaño de la muestra y a la naturaleza binaria de los datos. Aun si fueran significativas, las mejoras no son necesariamente a causa de los avances logrados en el proceso de OGP, como se explicó anteriormente. En ese sentido, los planes de acción podrían ser una forma de destacar, reforzar o tomar crédito por reformas que se iniciaron en otros procesos.

FIGURA 4.12. Los países de OGP que abordan la transparencia de los beneficiarios finales muestran ligeramente más avances en las métricas de registros de beneficiarios finales

Entre 2013 y 2020, los países de OGP que incluyen la transparencia en los beneficiarios finales en sus planes de acción muestran más avances en la recolección de datos de beneficiarios finales.



Fuente: Alianza Mundial para la Justicia Fiscal, Índice de Secreto Financiero

Este análisis indica la necesidad de promover investigaciones adicionales en este tema. En la medida en que los datos de terceros evolucionen y más países logren resultados sólidos en sus planes de acción, será más fácil evaluar la relación entre las reformas de OGP sobre beneficiarios finales y cambios en el mundo real. Además, será necesario investigar qué papel han tenido las intervenciones de OGP, por ejemplo el apoyo del fideicomiso y el Grupo de líderes sobre beneficiarios finales.

4.6.2 Contratación abierta

Aparentemente, los países de OGP han mostrado más avances en la contratación abierta que aquellos que no forman parte de la alianza. Sin embargo, no se identificó una relación clara entre los países que tienen buen desempeño en OGP y los que registran más avances en las métricas de terceros.

¹¹⁷ No se incluyeron resultados tempranos como una de las métricas de desempeño, pues únicamente cuatro países miembros de OGP (Armenia, Kenia, Nigeria y el Reino Unido) han implementado compromisos sobre beneficiarios reales con resultados tempranos sólidos.

En esta subsección se utilizaron datos del Barómetro de Datos Abiertos (BDA), el cual entre 2013 y 2017 midió la disponibilidad y calidad de datos de contratación abierta (entre otros tipos de datos). El BDA otorga un puntaje entre 0 y 100 dependiendo de la validez de diversos elementos de los datos abiertos, por ejemplo el formato legible por máquina, descargas en masa, licencias abiertas y actualizaciones constantes.

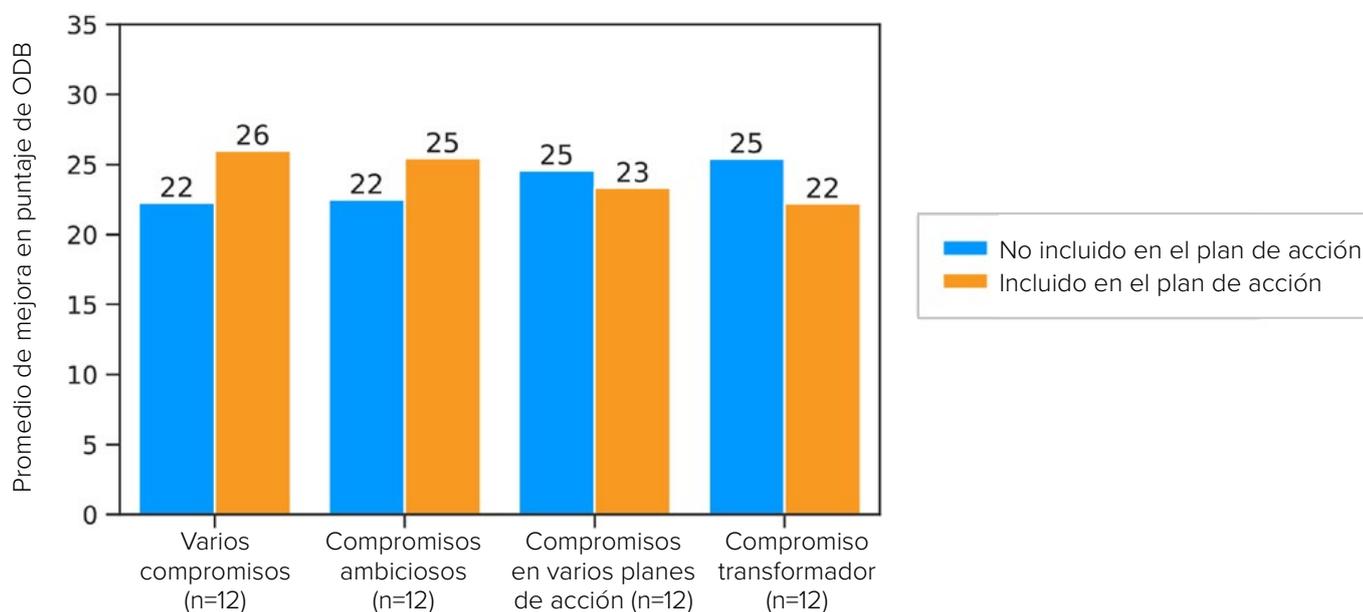
Este conjunto de datos es el más completo en su tipo, pero presenta diversas limitaciones. Primero, los datos no llegan hasta el presente, por lo que no captura las tendencias más recientes y podrían no reflejar los resultados de OGP de los últimos años. Esto representa una limitación porque la mayoría de los compromisos de OGP sobre contratación abierta se establecieron en los últimos años. Segundo, la más reciente edición del BDA sólo incluyó a 30 países, limitando el tamaño de muestra disponible para llevar a cabo un análisis longitudinal¹¹⁸.

Tomando en cuenta estas limitaciones, los países miembros de OGP muestran más avances que los países que no son miembros de la alianza. Entre 2013 y 2017, los países miembros de OGP han mejorado, en promedio, 24 puntos. Por otro lado, los países que no son miembros han mejorado, en promedio, 17 puntos, aunque únicamente seis países no miembros forman parte de la muestra. Esta diferencia no es estadísticamente significativa, en gran medida, debido al pequeño tamaño de muestra.

A diferencia del caso de los beneficiarios finales, no se identifica una relación clara entre los países que tienen buen desempeño en contratación abierta en el proceso de OGP y los que han registrado avances en los resultados del BDA. La figura 4.14 ilustra la forma en la que los países de OGP han mejorado de acuerdo a las cuatro métricas de desempeño de las que se tienen datos¹¹⁹. No se identifica una tendencia clara¹²⁰, y además las diferencias entre las categorías son mínimas, en gran parte debido al redondeo¹²¹.

FIGURA 4.13. No se identifica una relación entre los resultados de OGP y avances en contratación abierta

Entre 2013 y 2017, los países de OGP que abordan la contratación abierta en sus planes de acción muestran aproximadamente los mismos avances que los que no son miembros en cuanto a la disponibilidad de información de adquisiciones.



Fuente: Barómetro de Datos Abiertos

¹¹⁸ Se enfocó en los países que se comprometieron públicamente a adoptar los principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos o los principios de datos abiertos de anticorrupción del G-20.

¹¹⁹ Sólo tres países de la muestra han establecido compromisos potencialmente “transformadores”. Debido al tamaño de la muestra, no se incluyen estas métricas en la figura 4.13.

¹²⁰ Ya que solamente cuatro países de OGP no han establecido compromisos sobre contratación abierta, se utilizó la cantidad promedio de compromisos entre todos los países (1.4) para elevar el umbral sobre el promedio (en este caso, al menos dos compromisos).

¹²¹ Debido al tamaño de la muestra, las diferencias no son estadísticamente significativas y son sensibles a los puntajes de países.

Las limitaciones del BDA descritas anteriormente son la explicación más probable de no haber encontrado una relación, especialmente el vacío entre las más recientes evaluaciones del BDA y muchos compromisos de contratación abierta establecidos como parte de OGP. Otra posible explicación es que muchos compromisos de contratación abierta no están enfocados específicamente en la disponibilidad de datos. A diferencia del BDA, algunos compromisos también abarcan temas como la participación de la sociedad civil en los procesos de planeación o en acercar los procesos de contratación a grupos marginados. Por ello, el alcance de los compromisos de OGP y el BDA no se alinean completamente.

Al tiempo que incrementan los compromisos de contratación abierta, una siguiente investigación podría enfocarse en un subconjunto de compromisos que se alineen de mejor manera a los datos de terceros. Por otra parte, otras fuentes de datos sobre prácticas de adquisiciones como el Barómetro Global de Datos podrían ser la base de un análisis con mejor cobertura y que capture las tendencias más recientes.

4.6.3 Transparencia fiscal

Se identificó una relación positiva entre la participación en OGP y avances en los puntajes de transparencia fiscal. Además, se encontró que los

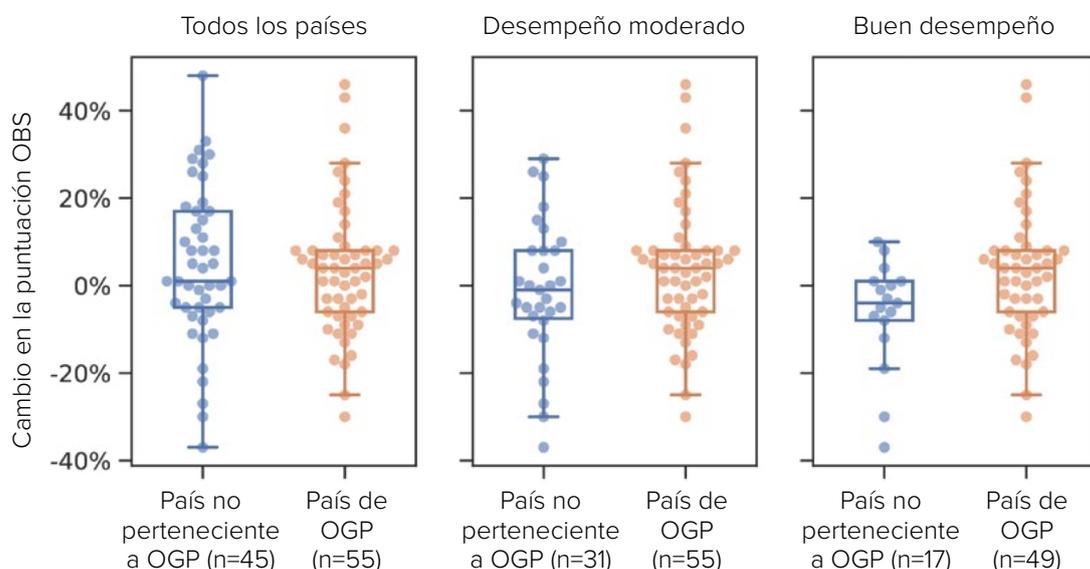
países que tienen mejor desempeño en OGP han mostrado más avances que los países con menor desempeño.

Los datos de terceros de esta subsección fueron tomados de la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS, por sus siglas en inglés) de International Budget Partnership. La OBS abarca 220 preguntas relacionadas a la transparencia, participación y supervisión fiscal. Este análisis se enfocó en los puntajes de transparencia fiscal debido a que la mayoría de los compromisos de OGP se enfocaron en este tema. Las respuestas a las 109 preguntas del OBS en esta área se califican entre 0 y 100. Aquí se estudió cómo han cambiado estos puntajes entre 2012 y la más reciente edición del OBS en 2019.

A primera vista, no parece haber una relación clara entre los países que son miembros de OGP y aquellos que han mostrado mejoras en el tiempo. La figura 4.14 ilustra los cambios registrados en los puntajes de OBS con el tiempo por estado de participación en la alianza. El cuadrante de la izquierda muestra los datos de todos los países y pone de manifiesto que la mayoría de los países miembros de OGP han registrado mejoras, como lo muestran los puntos que están por encima del cero. Sin embargo, la distribución de datos no difiere mucho de aquellos que no son miembros de la alianza.

FIGURA 4.14. Los países miembros de OGP han mostrado más avances en la transparencia fiscal que aquellos que no forman parte de la alianza

Cambios en los puntajes de la Encuesta de Presupuestos Abiertos entre 2012 y 2019. Los países que tienen desempeño “moderado” son aquellos que obtuvieron al menos dos de cuatro puntos en los criterios de elegibilidad de apertura fiscal en 2012. Los países con buen desempeño recibieron los cuatro puntos posibles.



Fuente: International Budget Partnership, Encuesta de Presupuestos Abiertos

Sin embargo, la varianza es mayor entre los países que no son miembros de OGP. Aunque la mejora mediana de este subconjunto (1%) es menor que en los países miembros de OGP (4%), la mejora media es mayor. Esto se debe a varios valores atípicos positivos (en la esquina superior izquierda de la figura) que sesgan los datos. Estos países de bajos ingresos iniciaron con puntajes muy bajos y desde entonces han mejorado significativamente: Benín, Fiji, Myanmar, Ruanda y Zimbabwe.

Este hallazgo sugiere que el punto de partida, y por lo tanto la muestra de países, es importante. Los países de OGP tienden a ser de mayores ingresos y más abiertos que otros países, especialmente porque la publicación de documentos presupuestarios es uno de los criterios para incorporarse a la alianza. En ese sentido, los avances entre los países de OGP pueden ser más graduales.

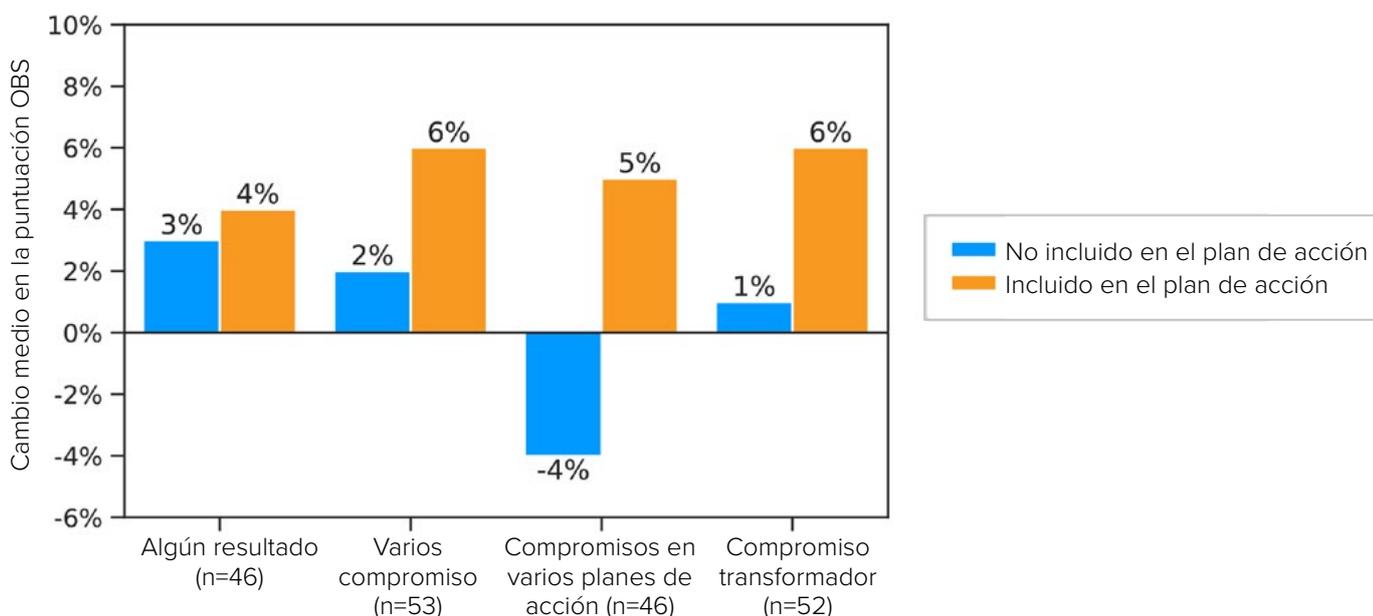
Para tomar este factor en cuenta, los dos paneles de la derecha de la figura 4.14 analizan los cambios en el tiempo de los países que han cumplido parcial o

totalmente los criterios de elegibilidad de OGP sobre apertura fiscal. Los paneles muestran que las diferencias entre los países miembros de la alianza y aquellos que no forman parte de ella son más claras cuando se controla su punto de partida. Para tomar en cuenta estas diferencias, podrían realizarse investigaciones en esta área incorporando controles adicionales como la ubicación regional y el nivel de ingresos.

Con respecto a las diferencias en las mejoras *entre* países de OGP, se encontró que los países que tienen buen desempeño en OGP, en general, han mostrado más avances que aquellos que no lo tienen. La figura 4.15 muestra la mediana de cambio¹²² en los puntajes del OBS entre las cuatro métricas de desempeño¹²³. Los países de OGP que han impulsado la transparencia fiscal a través de sus planes de acción, ya sea incorporando varios compromisos en los planes de acción, con compromisos potencialmente “transformadores” o con resultados tempranos sólidos, han mostrado ligeramente más avances que los países de OGP que no tienen buen desempeño.

FIGURA 4.15. Los países con buen desempeño en transparencia fiscal en el marco de OGP muestran más avances

Los países miembros de OGP que han abordado la transparencia fiscal en sus planes de acción han mostrado más avances en sus puntajes de la Encuesta de Presupuestos Abiertos entre 2012 y 2019.



Fuente: International Budget Partnership, Encuesta de Presupuestos Abiertos

¹²² Debido a la variación de cambios registrados en los puntajes del OBS a través del tiempo, los promedios de esta subsección son especialmente susceptibles a los valores atípicos. Por ello, se presenta la mediana y no media en la figura 4.15.

¹²³ Como en la subsección de contratación, casi todos los países de OGP han establecido al menos un compromiso sobre transparencia fiscal. Por ello, se utilizó el promedio entre países (6.3) como umbral arbitrario para considerar si un país ha establecido “muchos” compromisos en esta área. En ese sentido, únicamente se hace foco en los compromisos potencialmente “transformadores”, para los cuales hay una mayor muestra.

Como en otras subsecciones, este análisis tiene algunas limitaciones. Primero, los tamaños de las muestras son relativamente pequeños. Por ejemplo, la diferencia entre los puntajes de los países de OGP que han establecido compromisos en varios planes de acción pareciera ser mayor. Sin embargo, únicamente seis países no han establecido compromisos en varios planes de acción. Además, en parte al número de muestras, las diferencias entre las categorías no son estadísticamente significativas.

De cualquier manera, este análisis sugiere que los países de OGP que tienen buen desempeño en transparencia fiscal también han registrado mejoras medibles en el mundo real. Otros trabajos de investigación podrían estudiar si este hallazgo también aplica para otras áreas de la apertura fiscal, por ejemplo la participación del público en la política fiscal y la supervisión fiscal. Además, otros análisis más dirigidos con indicadores específicos (en lugar de puntajes compuestos) podrían ayudar a identificar otros hallazgos más detallados.

4.6.3 Implicaciones

El análisis descrito en esta sección sugiere que los miembros de OGP, específicamente los que han impulsado ciertas áreas de política a través de sus planes de acción, tienen mayor probabilidad de lograr avances concretos en indicadores medidos por terceros. Por otro lado, la subsección de contratación abierta sugiere que este fenómeno puede depender del área de política. Lo anterior tiene diversas implicaciones.

- **Validar la teoría de cambio:** Primero, este análisis valida el paso final de la teoría de cambio de los planes de acción de OGP (es decir, que los compromisos ambiciosos y los resultados tempranos están asociados a cambios positivos en el mundo real). Aunque esto no necesariamente significa que OGP es la *causa* de estas mejoras, valida la decisión de la Unidad de Apoyo de OGP de apoyar un grupo de áreas de política que tienen mayor probabilidad de lograr impactos.

- **Realizar investigaciones en más áreas de política:**

La segunda implicación es que es importante para la Unidad de Apoyo entender la relación entre los planes de acción y los cambios en el mundo real que otras áreas de política han promovido. Esto podría ayudar a definir la estrategia de OGP en el futuro, especialmente en lo que se refiere al apoyo a áreas de política.

- **Más datos independientes enfocados en la implementación:**

Tercero, para llevar a cabo la investigación mencionada en el tercer punto, es necesario contar con datos de terceros más detallados. Al menos, la subsección de contratación abierta ilustra la dificultad de establecer conclusiones cuando los datos son limitados en alcance. En muchas áreas de política de gobierno abierto (como el cabildeo, declaraciones patrimoniales y la implementación de leyes de derecho a la información) se carece de datos. Iniciativas como el Barómetro de Datos Abiertos ayudarán a cerrar estas brechas y generar análisis más robustos¹²⁴.

¹²⁴ OGP es socio del Barómetro Global de Datos.





5. Conclusión

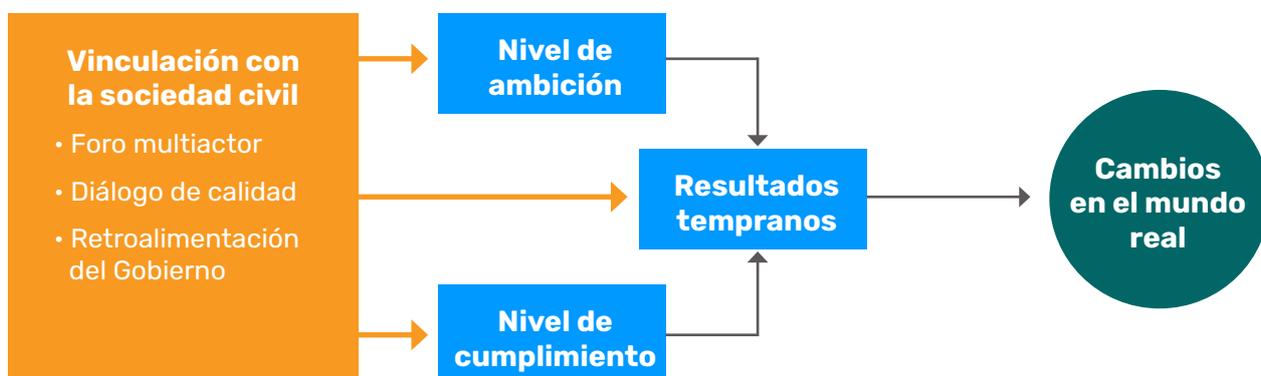
La investigación alrededor de los signos vitales de OGP valida el modelo de planes de acción a nivel nacional y de colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil. Además, este informe ofrece un nuevo marco para entender cómo funcionan los planes de acción de OGP. En capítulos anteriores, se evaluó la teoría de cambio de los planes de acción de OGP. La hipótesis era que los procesos de cocreación verdaderamente colaborativos entre el Gobierno y la sociedad civil llevan a planes de acción ambiciosos que, cuando se implementan, promueven resultados tempranos y cambios en la vida real. En gran medida, este informe apoya esta hipótesis, aunque plantea una serie de matices.

Específicamente, los hallazgos sugieren que la vinculación con la sociedad civil no solo está asociada a planes de acción más ambiciosos, sino también a los tres resultados de OGP: nivel de ambición y de cumplimiento y resultados tempranos (ver la figura 5.1). Esta relación se mantiene incluso cuando se consideran otras posibles explicaciones. Otros hallazgos más limitados sugieren que estos resultados están relacionados a mejoras en la apertura del Gobierno en el mundo real.

El hallazgo acerca del funcionamiento del modelo de OGP es una contribución clave de esta investigación, pero solo es una de las muchas implicaciones para OGP y para la comunidad de gobierno abierto. En su conjunto, los hallazgos presentados en los capítulos anteriores apuntan a una serie de conclusiones en cinco áreas.

FIGURA 5.1. La participación de la sociedad civil en el proceso de OGP es un predictor de varios resultados

El análisis de regresión del capítulo 4 “Predictores de resultados” apunta a una teoría de cambio simplificada para los planes de acción de OGP, la cual se ilustra a continuación.



5.1 Participación de la sociedad civil en el proceso de OGP

Qué se encontró:

- **La participación de la sociedad civil está asociada a mejores resultados:** El diálogo de calidad entre el Gobierno y la sociedad civil es un predictor de los niveles de ambición y de implementación, así como de resultados tempranos. Los predictores más importantes incluyen la existencia del foro multiactor y la respuesta justificada (es decir, cuando los Gobiernos dan retroalimentación a la sociedad civil al respecto de sus insumos).
- **La naturaleza colaborativa de los procesos de cocreación ha mejorado:** Más países están estableciendo foros multiactor y la cantidad de Gobiernos que dan respuesta justificada se ha duplicado desde la creación de OGP.
- **Aún hay brechas importantes:** Aproximadamente la mitad de los países de OGP han establecido repositorios sobre sus procesos y avances. Menos de la mitad de los miembros dan respuesta justificada y una cuarta parte de los procesos de OGP no son abiertos a cualquier persona que quiera participar.

Qué implica:

- **La participación de la sociedad civil podría contribuir a generar mejores resultados en OGP:** El diálogo de calidad entre el Gobierno y la sociedad civil a lo largo de los procesos de OGP podría ser una herramienta que los miembros pueden utilizar para diseñar e implementar compromisos más ambiciosos. Al mismo tiempo, otros factores podrían impulsar la vinculación y los resultados. Es necesario investigar más en este sentido.
- **La calidad del diálogo ha mejorado, pero en ocasiones la oportunidad de participar es limitada:** Una cuarta parte de los procesos de OGP involucran a la sociedad civil pero no están abiertos a la participación o aportes de cualquier actor. Esto no ha mejorado con el tiempo. Esto significa que, aunque los foros de OGP son cada vez más frecuentes y colaborativos, algunos actores siguen quedando fuera.
- **La retroalimentación a la sociedad civil es un reto:** Los requisitos de proceso que menos se implementan están relacionados con la retroalimentación al Gobierno. Esto incluye la publicación de minutas, el establecimiento de repositorios y la entrega de respuesta justificada. Esta última es muy preocupante debido a que es un predictor importante de resultados en OGP.

5.2 Instituciones políticas

Qué se encontró:

- **La estabilidad de las instituciones de OGP es un predictor de los resultados tempranos:** Una menor rotación en la oficina a cargo del proceso de OGP durante el ciclo del plan de acción tiene una asociación a mejores resultados tempranos.
- **La estabilidad de las instituciones de OGP está aumentando:** La oficina a cargo del proceso de OGP está registrando menos rotación. En los primeros años de OGP, la mitad de los países registraba cambios en esta oficina durante el proceso del plan de acción. Hoy, cerca de uno de cada cinco países presenta rotaciones.
- **La participación del jefe de Gobierno en el proceso de cocreación ha disminuido:** La participación directa del jefe de Estado o de su oficina en los eventos de cocreación y otras reuniones alcanzó su máximo en 2015-2016 con un 60% y desde entonces se ha reducido hasta el 40%.

Qué implica:

- **La estabilidad en los equipos de OGP es importante:** La relación entre la estabilidad y los resultados tempranos sugiere que la rotación constante podría promover procesos desarticulados y demoras. También podría apuntar a la importancia de la efectividad de los actores de Gobierno que lideran las actividades de OGP.
- **La institucionalización de OGP ha incrementado:** La mayor estabilidad de la oficina a cargo de OGP, además del aumento de los foros multiactor, sugiere que las instituciones de OGP, y por lo tanto el proceso de OGP, están mejorando su estabilidad y capacidad de resistir a cambios políticos.
- **Es necesario promover mayor investigación alrededor de la participación política de alto nivel:** La reducción en la participación del jefe de Gobierno en los procesos de cocreación no implica que la voluntad política para el proceso de OGP sea menor. Por el contrario, podría indicar una mayor institucionalización de OGP. Es necesario impulsar investigaciones sobre otros indicadores de la participación política de alto nivel.

5.3 Nivel de ambición del plan de acción

Qué se encontró:

- **El nivel de ambición del plan de acción es el predictor más importante de resultados tempranos:** En promedio, un plan de acción que solo incluye compromisos ambiciosos tiene 33% resultados tempranos más sólidos que los planes de acción que no incluyen ningún compromiso ambicioso, después de controlar todos los demás factores.
- **El nivel de ambición del plan de acción no ha mejorado.** El porcentaje de compromisos con impacto potencial “moderado” o “transformador” ha disminuido ligeramente, aunque esta disminución no es estadísticamente significativa.
- **Los compromisos sobre anticorrupción son más ambiciosos que los de otras áreas:** Además, generan más resultados tempranos. Sin embargo, tienden a ser menos frecuentes en los planes de acción que otros compromisos.

Qué implica:

- **El diseño de los compromisos es importante:** La cocreación de compromisos ambiciosos es fundamental para asegurar que estos se traduzcan en cambios concretos en la práctica de gobierno.
- **Es de particular importancia elevar el nivel de ambición en ciertas áreas de política:** Menos de la mitad de los compromisos son ambiciosos en áreas críticas como la inclusión, acceso a la justicia y provisión de servicios públicos.
- **Los compromisos sobre anticorrupción son buenas inversiones:** Ciertas áreas de política con compromisos constantemente ambiciosos como la protección a denunciantes, contratación abierta e industrias extractivas ofrecen reformas que los miembros pueden adaptar a sus contextos.

5.4 Implementación de los planes de acción

Qué se encontró:

- **Los niveles de implementación han permanecido constantes:** Cerca de dos terceras partes de los compromisos son implementados de forma “sustancial” o “completa” para el fin del periodo del plan de acción.
- **El nivel de ingresos es el predictor más importante de la implementación:** La diferencia en el nivel de implementación entre los países de mayores y menores ingresos es de cerca del 35%, incluso cuando se controlan otros factores.
- **El diálogo constante y de calidad es un predictor de altos niveles de implementación:** Los planes de acción que se discuten regularmente en los foros multiactor tienen mayores niveles de implementación y promueven cambios más significativos en la práctica de gobierno.

Qué implica:

- **Hay una brecha de implementación:** Algunos países, especialmente los de menores ingresos, tienen dificultades para implementar sus compromisos. Esto podría deberse a limitaciones financieras y técnicas.
- **La participación de la sociedad civil podría ayudar a fortalecer la implementación de OGP:** La existencia de los foros multiactor podría ser un predictor de la implementación porque permite a la sociedad civil monitorear los avances, dirigir preguntas a las instituciones a cargo de la implementación y asesorarlos en los retos que enfrentan.

5.5 Libertades fundamentales

Qué se encontró:

- **El espacio cívico se ha seguido reduciendo en los países de OGP:** En años recientes, la seguridad de activistas y periodistas en particular ha empeorado en más de la mitad de los países miembros de OGP. El nivel de participación de la sociedad civil también se ha reducido. Por primera vez, cinco países de OGP no aprobaron la Verificación de valores, la cual evalúa la medida en la que la sociedad civil puede operar libremente sin represión o interferencia del Gobierno.
- **Los compromisos relacionados con el espacio cívico son poco frecuentes:** En la más reciente ronda de planes de acción, menos de una cuarta parte de los miembros de OGP establecieron compromisos relacionados con el espacio cívico. Estos compromisos tienden a producir menos resultados tempranos que los de otras áreas.

Qué implica:

- **Los países de OGP están mejorando en ciertas áreas del gobierno abierto pero empeorando en temas sistémicos:** Los países miembros de OGP han mejorado su transparencia en áreas como la disponibilidad de datos presupuestarios y la transparencia en los beneficiarios finales, pero las libertades fundamentales son un área de atención urgente.
- **Las reformas de OGP corren el riesgo de ser inefectivas:** Las reformas de gobierno abierto no pueden lograr su objetivo último si no cuentan con un ambiente habilitador y con la participación de la ciudadanía para exigir a los funcionarios que rindan cuentas.

5.6 Nuevas áreas de investigación y aprendizaje

La investigación de signos vitales sugiere un camino hacia adelante para futuras investigaciones y aprendizaje en el marco de OGP. Esto implica dos actividades concretas: cerrar las brechas de datos y nuevos temas de investigación, las cuales se describen a continuación.

5.6.1 Lagunas de datos en OGP

Como parte de la investigación de signos vitales, se identificaron diversas lagunas en los datos que actualmente OGP recolecta y pública. En el anexo se describen estas limitaciones con mayor detalle. En esta sección, se identifican dos lagunas clave:

1. **OGP carece de datos estructurados sobre quién participa en el proceso de OGP:** Esto incluye qué tipos de organizaciones de la sociedad civil e instituciones participan. Debido a esta falta de datos estructurados, no es posible realizar una evaluación empírica de la diversidad de participantes en OGP, incluyendo cómo ha cambiado el tipo de participantes con el tiempo, quiénes están faltando y cómo varía esto entre países. Además, no es posible medir el nivel de participación de los grupos marginados. Ya que la inclusión y ampliación de la base son prioridades para OGP, ésta es un área de particular importancia.
2. **OGP no documenta cambios de largo plazo en la práctica de gobierno:** Las evaluaciones del IRM de los resultados tempranos únicamente consideran los cambios que ocurren durante el periodo del plan de acción. Por lo tanto, los resultados tempranos documentados por el IRM representan un subregistro de los resultados reales, pues muchas reformas toman varios años para producir cambios tangibles en la práctica de gobierno. Así, es difícil identificar en dónde la plataforma de OGP en general, y los compromisos de OGP en particular, están generando impactos.

5.6.2 Futuros temas de investigación

Las cinco conclusiones principales mencionadas apuntan a diversas áreas de investigación que pueden fortalecer este trabajo:

- **Investigar de qué forma los procesos colaborativos de OGP podrían afectar los resultados:** Identificar las dinámicas que ayudarían a los reformadores a diseñar sus procesos para asegurar mejores resultados. Por ejemplo, es necesario promover mayor investigación alrededor de cuáles son las características de los foros que las hacen más conducentes para un mejor diálogo y cómo los repositorios permiten el monitoreo del público. Un área de investigación similar pero distinta es si los procesos participativos tienden a producir mejores resultados en la participación cívica y la rendición de cuentas.
- **Llevar las asociaciones a nivel de compromiso:** Este informe se enfoca en los planes de acción, por lo que no captura los detalles que ocurren a nivel de los compromisos. Quedan pendientes preguntas sobre si los compromisos más ambiciosos son más difíciles de implementar y si la cocreación de compromisos en particular está asociada a mejores resultados.
- **Compara la implementación de OGP con otras iniciativas:** Este informe se refiere a la dificultad de evaluar la fortaleza de la implementación de OGP sin compararlo con otras iniciativas internacionales. Específicamente, los modelos basados en promesas ofrecen la oportunidad de comparar los niveles de cumplimiento y determinar si el modelo de OGP conduce al cumplimiento de los compromisos.
- **Seguir analizando el vínculo entre los resultados generados en el marco de OGP y cambios en la vida real:** Este informe analiza los resultados en tres áreas de política, pero existen otras áreas de política que también se deben estudiar. Los datos de la próxima edición del Barómetro Global de Datos servirán como una fuente importante de observaciones entre países, enfocadas en la implementación, que permitirá realizar nuevos estudios en esta área.

- **Estudiar el impacto de la Unidad de Apoyo para el logro de resultados:** Debido a la falta de datos maduros, este informe no evalúa la forma en la que la Unidad de Apoyo influye en los resultados. Sin embargo, en el último año esta unidad empezó a recolectar datos estructurados sobre sus intervenciones y contribuciones a los resultados de los miembros. Utilizar estos datos para identificar qué intervenciones están asociadas a mejores resultados será fundamental para desarrollar estrategias más dirigidas y basadas en la evidencia para la Unidad de Apoyo.

Anexo. Metodología y datos

Esta investigación sobre los signos vitales de OGP se realizó a partir de diez años de datos de los informes del IRM y de los generados por otras organizaciones.

En este anexo, se describe cómo se construyó el conjunto de datos, cómo se analizaron y cuáles son las limitaciones de la metodología utilizada.

Acerca de los datos de los signos vitales

El conjunto de datos de los signos vitales incluye información de cerca de 219 planes de acción de 95 miembros nacionales y locales de OGP. Estos datos abarcan 85 campos en seis categorías: elementos de OGP, instituciones de OGP, desempeño del proceso, desempeño del plan de acción, elecciones e indicadores generales de gobernanza. Todos los datos de OGP sobre instituciones, procesos y planes de acción se derivan de los informes del IRM, los cuales pueden consultarse en el sitio web de OGP. Para mayor información sobre la estructura, metodología y productos del IRM, consulte su [página web](#).

Los datos de los signos vitales pueden consultarse [aquí](#), y fueron actualizados por última vez en octubre de 2021. Las fuentes originales de datos también se encuentran disponibles en línea. Los datos sobre el desempeño de los planes de acción se encuentran agregados con base en los datos del IRM sobre los compromisos, disponibles [aquí](#). Los datos sobre el desempleo del proceso se derivan de las evaluaciones de proceso del IRM que están disponibles [aquí](#).

En cuanto a los tiempos, se tomaron en consideración los compromisos establecidos (y resultados obtenidos) por los miembros hasta 2012. Debido al desfase del proceso de reporte, las más recientes evaluaciones del IRM sobre ambición y proceso son de 2019, mientras que las de cumplimiento de resultados tempranos son de 2018.

Resumen de las variables

La tabla A.1 resume los detalles acerca de cada una de las métricas de los signos vitales que se analizaron en el informe. Estas métricas son las mismas que las enlistadas en la tabla 1 de la introducción de este informe. Cabe mencionar que el nivel de rigor y validación varía entre las fuentes de datos. Por ejemplo, el IRM basa sus investigaciones en evaluaciones de pares y en investigaciones primarias. Todos los informes son evaluados por equipo para asegurar su consistencia, por un panel de expertos internacionales para asegurar su calidad y por la sociedad civil y otros actores para asegurar su precisión. Cuando se indica como fuente, la Unidad de Apoyo codifica datos con base en la narrativa de los informes del IRM. Esto no es revisado por pares. Finalmente, en los sitios web de terceros puede consultar detalles sobre su metodología.

TABLA A.1. Signos vitales: Tipos, valores y fuentes

Signo vital	Indicador	Tipo	Valores	Fuente
Participación de la sociedad civil: ¿Qué tan abiertos y participativos son el diseño y la implementación del plan de acción?	Proceso básico y avanzado	Escala ordinal de tres puntos	No hay evidencia de acción, en progreso, cumple con el estándar	IRM
	Respuesta justificada	Binario	Sí, no	IRM
	Foro regular	Binario	Sí, no	IRM
	Nivel de influencia del público	Escala ordinal de seis puntos con base en elementos compuestos	Sin consulta, informar, consultar, involucrar, colaborar, empoderar ¹²⁵	IRM
Instituciones: ¿Qué tan preparados están los Gobiernos para implementar sus planes?	Participación del jefe de Gobierno	Binario	Sí, no	Equipo de la Unidad de Apoyo
	Estabilidad de la institución a cargo del proceso de OGP	Binario	Sí, no	Equipo de la Unidad de Apoyo
Ambición: ¿Qué tan bien diseñados están los planes de acción de OGP?	Alcance	Continuo	0–21 (áreas de política)	Equipo de la Unidad de Apoyo
	Impacto potencial	Escala ordinal de 4 puntos	Ninguno, menor, moderado, transformador ¹²⁶	IRM
	Verificabilidad	Binario	Sí, no	IRM
	Relevancia	Binario	Sí, no	IRM
Cumplimiento: ¿Los planes de acción cumplen con los objetivos planteados?	Cumplimiento	Escala ordinal de 4 puntos	No iniciado, limitado, sustancial, completo	IRM
Resultados tempranos: ¿Los planes de acción cambian la práctica de la gobernanza?	Resultados tempranos	Escala ordinal de 4 puntos	No cambió, marginal, significativo, excepcional	IRM
Cambios en el mundo real: ¿Cuál es el desempeño de los países miembros de OGP según métricas independientes?	Varios indicadores, tipos y posibles valores. Las fuentes del capítulo 2, “Áreas de política”, se enlistan en la página de criterios de elegibilidad de OGP y la página de la metodología del Informe global de OGP . Las fuentes del capítulo 3, “Áreas de política” incluyen el Índice de secreto financiero , el Barómetro de Datos Abiertos y la Encuesta de Presupuestos Abiertos .			

¹²⁵ Esto implica que la sociedad civil tiene la autoridad final de tomar decisiones. Ya que esto no es una expectativa racional para el modelo de OGP, este nivel no se incluyó en las gráficas de este informe.

¹²⁶ Depende de que el IRM considere al compromiso verificable.

Construcción de variables

La metodología del IRM se ha modificado con el tiempo debido a que el IRM es una herramienta de rendición de cuentas y aprendizaje. Por lo tanto, los elementos más importantes del proceso de OGP cambian, pues los Gobiernos se adaptan, los implementadores aprenden y se identifican medidas de desempeño más pertinentes. En última instancia, los datos producidos por el IRM son un beneficio adicional, no el objetivo principal, aunque los *Artículos de gobernanza de OGP* exigen al IRM codificar y publicar la mayor cantidad de variables posible en formato de datos abiertos.

A pesar de los cambios metodológicos, muchas medidas han permanecido razonablemente constantes. Para verificarlo, se corrieron una serie de pruebas de correlación. El objetivo fue encontrar la relación entre las nuevas evaluaciones del IRM de

2017 y las evaluaciones anteriores¹²⁷. Claramente, estas correlaciones son una forma bruta de medir la consistencia metodológica, pues los países inevitablemente fluctúan en su desempeño por varias razones como las nuevas administraciones, el aprendizaje o eventos importantes como la crisis por la *COVID-19*.

Solo los países que han desarrollado múltiples planes de acción y que se evaluaron con los nuevos y anteriores criterios del IRM, se incluyeron en el análisis. Los países con un espacio de más de dos años entre sus dos últimos informes del IRM se eliminaron de la muestra. Se utilizaron pruebas Rho de Spearman para determinar los coeficientes de correlación. Los resultados se presentan en la tabla A.2. Para consultar los coeficientes de correlación y sus gráficas, consulte estas [notas](#) en Google Colab.

TABLA A.2. Correlaciones entre los nuevos y anteriores criterios del IRM

Medida	Cambio en la metodología	Coefficiente de correlación	Implicación
Foro regular	Nueva métrica: Utiliza una escala de tres puntos 1Métrica anterior: Utilizaba una escala de dos puntos	0,43**	Las métricas se correlacionan lo suficiente para formar una variable compuesta
Nivel de influencia del público	Nueva métrica: El nivel de “involucrar” exige el establecimiento de un foro multiactor. El resto del espectro no tuvo cambios.	0,34**	La correlación débil a pesar de la continuidad de la métrica implica un alto cambio entre indicadores entre años
Respuesta justificada	Nueva métrica: El foro responde a los comentarios del público (en una escala de tres puntos) Métrica anterior: El Gobierno presenta un resumen de los comentarios (en una escala de dos puntos)	0,39**	Las métricas se correlacionan lo suficiente para formar una variable compuesta
Abierto vs. solo por invitación	Ninguno	0,52**	Alta consistencia interna. Se puede utilizar para un análisis longitudinal

Nota: ** $p < 0,05$

¹²⁷ En 2017, el IRM modificó la forma en la que evalúa la solidez del proceso de OGP de acuerdo con los Estándares de participación y cocreación de OGP publicados en 2016 y disponibles aquí: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>.

En general, los resultados sugieren correlaciones moderadas entre los nuevos y anteriores criterios del IRM, incluso las métricas que han permanecido en mayor medida constantes. Esto apunta a la factibilidad de combinar los nuevos y anteriores criterios para formar variables compuestas y realizar análisis longitudinales. En ese sentido, los siguientes métodos se utilizaron para construir las variables:

- **Foro regular:** La nueva escala de tres puntos se condensó a una escala binaria. Los países que cumplían con el estándar se designaron como casos positivos y aquellos sin evidencia de acción o en progreso fueron designados como casos negativos. Los países con foros que no cumplían con los estándares de multiactor o regularidad se designaron como negativos como en el caso de las evaluaciones anteriores. Estos datos se combinaron con las evaluaciones binarias anteriores.
- **Respuesta justificada:** La nueva escala de tres puntos se colapsó en una escala binaria. Los miembros que cumplían con el estándar o están en proceso fueron designados como positivos y los que no tienen evidencia de acción se designaron como negativos¹²⁸. Estos datos se combinaron con la evaluación anterior binaria de “resumen de contenidos”.
- **Nivel de influencia del público:** Debido a la falta de cambios en los niveles del espectro, las evaluaciones se combinaron sin necesidad de transformar los datos.

Limitaciones de los datos

Los datos del IRM analizados en este informe implican varias limitaciones. Primero, los compromisos de OGP no equivalen a los planes de acción. Difieren en alcance, en ocasiones significativamente. Lo anterior dificulta las comparaciones, incluso al interior de los países. Por ejemplo, un país podría comprometerse a rediseñar una página de Gobierno y a aprobar una ley de derecho a la información en el mismo plan. A pesar de estas diferencias, los compromisos y planes de acción son la mejor unidad de análisis para estudiar el funcionamiento del proceso de OGP.

Otra limitación es el desfase entre el momento de implementación de los planes de acción y la publicación de los informes del IRM. En la mayoría de los casos, el desfase es de meses pero en ocasiones puede ser mayor. En algunos casos, los datos más recientes de este informe abarcan los planes de acción enviados en 2018 e implementados en 2020. Investigaciones futuras podrán evaluar tendencias más recientes.

Finalmente, la metodología del IRM se ha modificado a lo largo del tiempo. Aunque se llevó a cabo “análisis de sensibilidad” para validar el uso de indicadores específicos (para mayor información, consulte la sección anterior), lo anterior introduce un cierto grado de error, especialmente en el análisis longitudinal de los capítulos 1 a 3. Esta limitación no es específica a este análisis de OGP en particular. El IRM seguirá evolucionando y se continuarán desarrollando nuevas métricas para evaluar el desempeño de OGP.

Acerca del análisis de regresión

El análisis del capítulo 4, “Predictores de resultados” implica un análisis de regresión multivariable. En las siguientes secciones, se describe la metodología, limitaciones y cómo ver los resultados detallados.

Metodología

El análisis consiste en una regresión combinada de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) (una regresión OLS que utiliza un panel de datos con observaciones entre países y a lo largo del tiempo). Específicamente, se analizaron datos de cada plan de acción, desglosado por país y año de entrega. Para

determinar este método, se aplicaron una serie de pruebas y modelos de regresión a los datos:

- **Prueba de Hausman:** No es significativa a nivel de 5%, indicando que los errores únicos no tienen correlación con los regresores y que los efectos fijos no son necesariamente sobre efectos aleatorios.
- **Prueba del multiplicador de Breusch-Pagan Lagrange:** No es significativa a nivel de 5%, indicando poca varianza entre los miembros y por lo tanto lo adecuado de utilizar el modelo OLS en efectos aleatorios.

¹²⁸ El umbral de designación positiva es diferente de la del foro regular debido a un análisis previo de las correlaciones entre los criterios nuevos y anteriores del IRM. Para mayor información, consulte estas [notas](#).

De manera intuitiva, estos resultados tienen sentido. Además de las pruebas descritas antes, los siguientes son argumentos que justifican el uso del método OLS en el análisis:

- **Variación limitada en el cluster:** Los datos de los signos vitales abarcan muchos miembros de OGP (74) pero relativamente pocos años (2014-2019). Por la naturaleza bianual de los planes de acción de OGP y ya que muchos miembros esperan años entre la entrega de los planes de acción, el conjunto de datos tiene entre dos y tres planes de acción para cada miembro. Por lo anterior, el tamaño de la muestra es muy pequeño, dificultando la posibilidad de determinar conclusiones y entender la variación de los miembros en el tiempo.
- **Plan de acción como unidad de análisis:** Los planes de acción (no los miembros) son la unidad de atención de este análisis. Esto refleja el objetivo de identificar de qué manera los factores específicos a los planes de acción, como la solidez del plan de acción, la estabilidad de la institución a cargo de OGP y la calidad del plan afectan los resultados (más que los factores específicos a los miembros).
- **Análisis de sensibilidad:** A pesar de los resultados de las pruebas descritas antes, se implementaron modelos de efecto aleatorio y de efectos fijos por tiempo, mostrando resultados similares a los del método combinado OLS (ver las notas para consultar los números).
- **Significancia estadística del modelo:** Aunque en sí misma no es una razón válida, la significancia estadística del modelo de efectos fijos de los miembros (medida por la R^2 ajustada y la estadística F) es más baja en comparación con otros modelos.
- **Importancia de los predictores de tiempo constante:** El modelo combinado OLS (así como el de efectos aleatorios y efectos fijos por tiempo) incluye diversas variables explicativas constantes en el tiempo, por ejemplo el compromiso financiero con OGP, la región y la participación en la OCDE. Además de ser fundamental para el análisis, diversas de estas variables son predictores estadísticamente significativos. No pueden ser incluidas en el modelo de efectos fijos por miembro, el cual ignora las variables constantes en el tiempo.

Los resultados específicos de estas pruebas y modelos comparativos están disponibles en estas [notas](#) de Google Colab.

Limitaciones

Una limitación importante de esta metodología es que no se pueden identificar relaciones de causalidad, pues podría haber fenómenos internos o ajenos a OGP que no se están midiendo y que podrían ocasionar las tendencias observadas. Una de las mayores limitaciones de esta investigación es el llamado “problema de endogeneidad”, en el que las variables omitidas explican las variables explicativas y de resultados.

En algunos casos, se sabe qué variables podrían ser responsables de producir resultados de OGP, pero se carece de datos relevantes para incorporarlos en el análisis. Por ejemplo, se sabe que el compromiso con OGP en general podría ser una variable explicativa, pero no se tiene una forma directa de medirlo. Por ello, se utilizaron indicadores indirectos imperfectos como la participación en el Comité Directivo y las contribuciones financieras a la alianza.

Para otros factores importantes, aún hay menos datos. Por ejemplo, no se tomó en cuenta la efectividad de los líderes de Gobierno y la sociedad civil de OGP. Por parte del Gobierno, tanto el ministro a cargo de OGP como el punto de contacto de trabajo son actores clave, cuya capacidad de convocar a otros actores podría ser determinante para lograr resultados. Se esperaría que la efectividad de los participantes de la sociedad civil tendría un impacto similar.

Otros factores que no se incorporaron en el análisis son las fuentes de financiamiento. Algunos miembros de OGP han recibido financiamiento externo para sus actividades de OGP como el proceso de cocreación y la implementación de los compromisos. Este apoyo externo podría influir en la dirección del cambio, pero también se carece de datos estructurados para evaluar este factor. Podría haber otras variables como ésta que no se consideraron en el análisis y por lo tanto ocultan la verdadera relación entre los signos vitales de OGP.

Estadísticas descriptivas y análisis de resultados

El cuerpo de este informe incluye gráficas y resultados únicamente para algunos de los modelos de regresión. Para revisar las tablas descriptivas detalladas y las tablas de resultados de las regresiones, consulte las siguientes notas en Google Colab:

- [Análisis de regresión](#) de la sección 4.3, “Predictores del nivel de ambición”
- [Análisis de regresión](#) de la sección 4.4, “Predictores del nivel de cumplimiento,” y la sección 4.5. “Predictores de los resultados tempranos”

Acerca del informe de signos vitales

Cada cierto tiempo, la Unidad de Apoyo de OGP o el IRM analizan los datos generados en el marco de OGP para determinar si la plataforma está funcionando como debería. Anteriormente, este trabajo se conocía como los [informes técnicos](#) del IRM y más adelante se incluyeron en un capítulo del [Informe global de OGP de 2019](#). Este análisis cuantitativo es un complemento a otras revisiones más detalladas del proceso de OGP, incluyendo una [evaluación multianual independiente](#) que se llevó a cabo en algunos países miembros de OGP.

Este informe está basado en diferentes métricas clave del IRM. Los indicadores que representan la mayor parte del análisis se pueden consultar en la tabla 1, junto con indicadores simples de las tendencias registradas recientemente. Para mayor detalle, consulte las secciones correspondientes del informe, también enlistadas en la tabla. Los datos abarcan cerca de 200 planes de acción presentados entre 2012 y 2020 y evaluados por el IRM. Los datos fueron actualizados hasta octubre de 2021. Los datos, así como muchos cálculos y resultados están disponibles en línea. Para mayor información, consulte el anexo.

Acerca de OGP

OGP es una alianza internacional que reúne a reformadores de Gobiernos y de la sociedad civil para crear planes de acción que resulten en Gobiernos más participativos, incluyentes y con capacidad de respuesta y de rendir cuentas. En un espíritu de amplia colaboración, OGP opera bajo la supervisión de un Comité Directivo que incluye representantes tanto del Gobierno como de organizaciones de la sociedad civil. Para incorporarse a OGP, los países deben firmar una Declaración de gobierno abierto de alto nivel, cocrear planes de acción en coordinación con el público y comprometerse a un proceso independiente de evaluación.

OGP se creó formalmente el 20 de septiembre de 2011, cuando ocho Gobiernos fundadores firmaron la Declaración de gobierno abierto y anunciaron sus planes de acción. Hoy, la alianza cuenta con 78 miembros nacionales y 76 gobiernos locales que han establecido más de 4.500 compromisos para crear Gobiernos más abiertos y capaces de rendir cuentas.

