

Los signos vitales de OGP

Una revisión de 10 años de datos

RESUMEN EJECUTIVO

Renzo Falla Lopez





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.

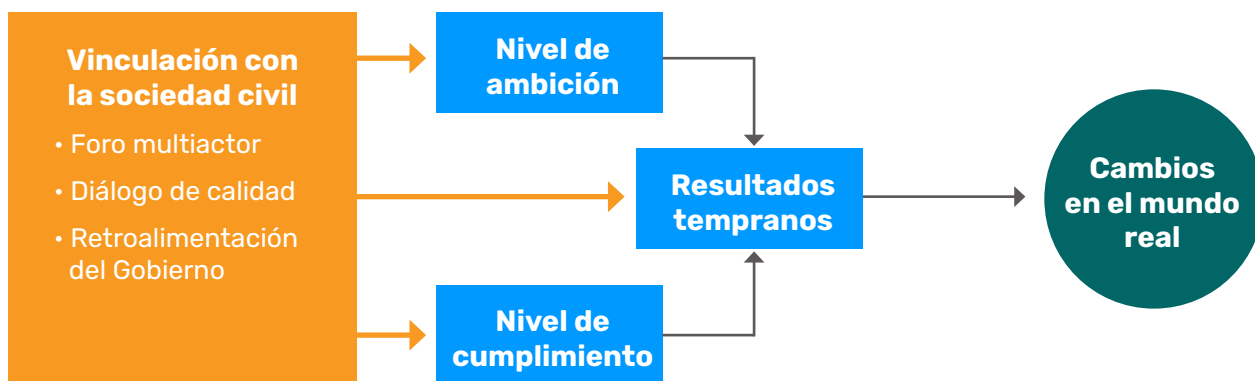
Se encontró que la vinculación de la sociedad civil a lo largo de todo el proceso de OGP está asociada a

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

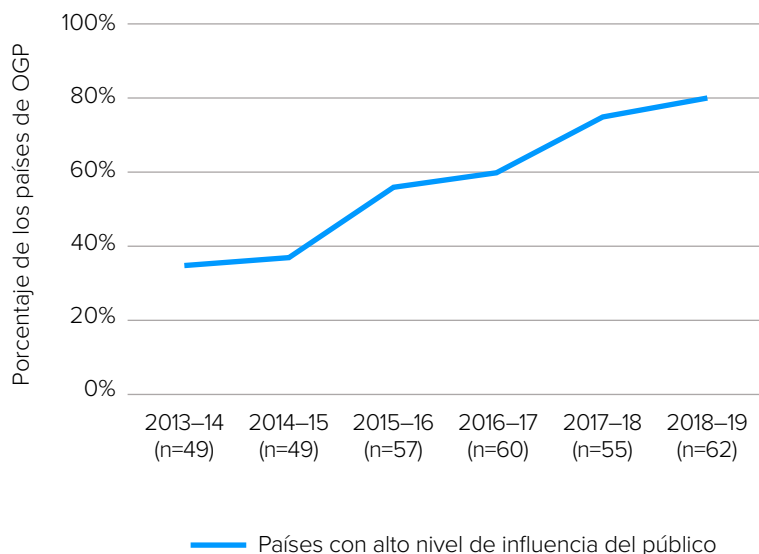
Con el tiempo, los procesos de OGP se han tornado más participativos. El nivel de influencia del público en el diseño de los planes de acción ha aumentado significativamente (ver figura ES.2). En la mayoría de los países, los servidores públicos ya no solamente

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.

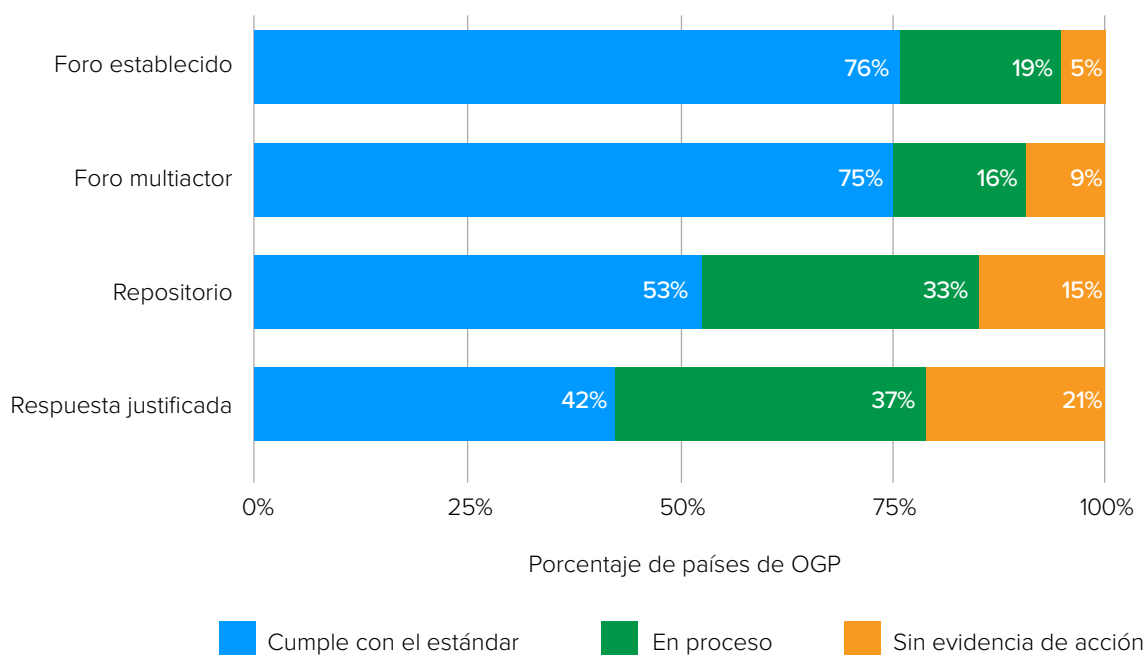


Sin embargo, aún hay vacíos relacionados con la sociedad civil. Por ejemplo, el desempeño de los países sobre los [requisitos mínimos](#) para mantenerse activos en OGP varía entre los miembros. La mayoría de los países han establecido foros multiactor, pero la capacidad de los Gobiernos de dar retroalimentación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

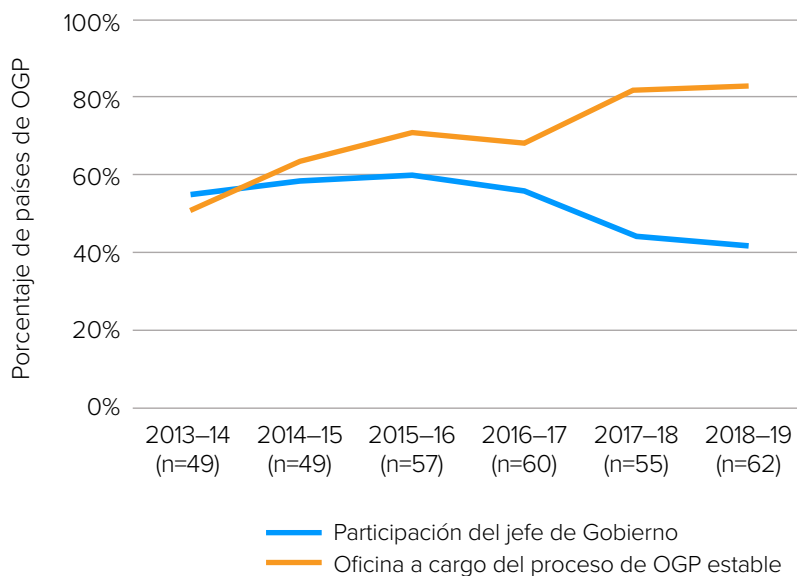
La estabilidad de las instituciones de OGP, en particular, es un predictor de resultados. Una menor

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

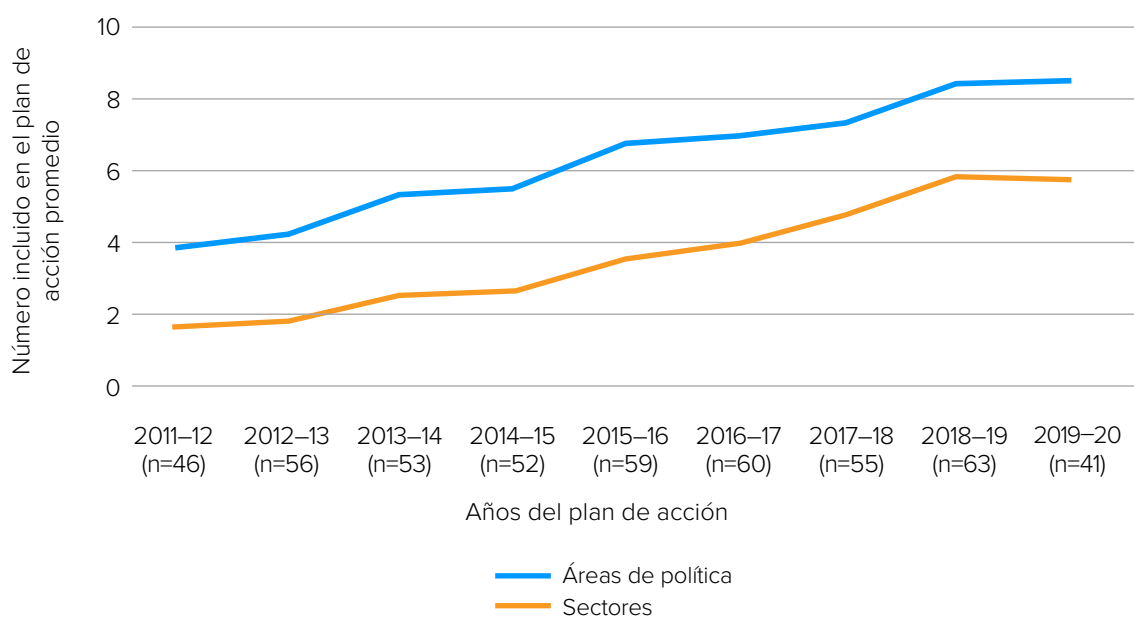
Como lo definen las pautas de OGP, los planes de acción incluyen menos compromisos. La cantidad promedio de compromisos por plan se redujo a 15 (el máximo recomendado por la Unidad de Apoyo) por

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.

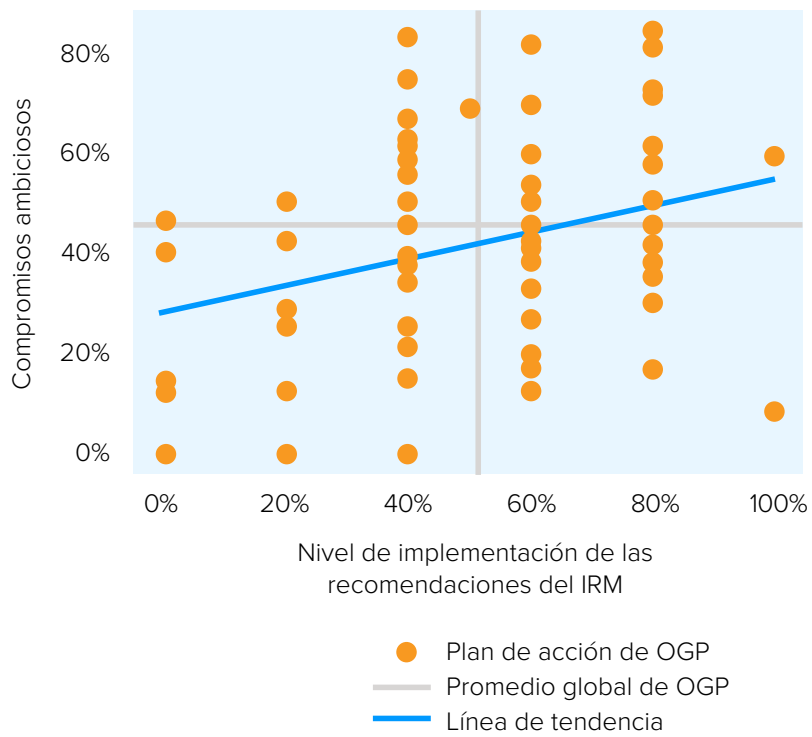
La implementación de las recomendaciones del IRM está asociada a mejores planes de acción

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

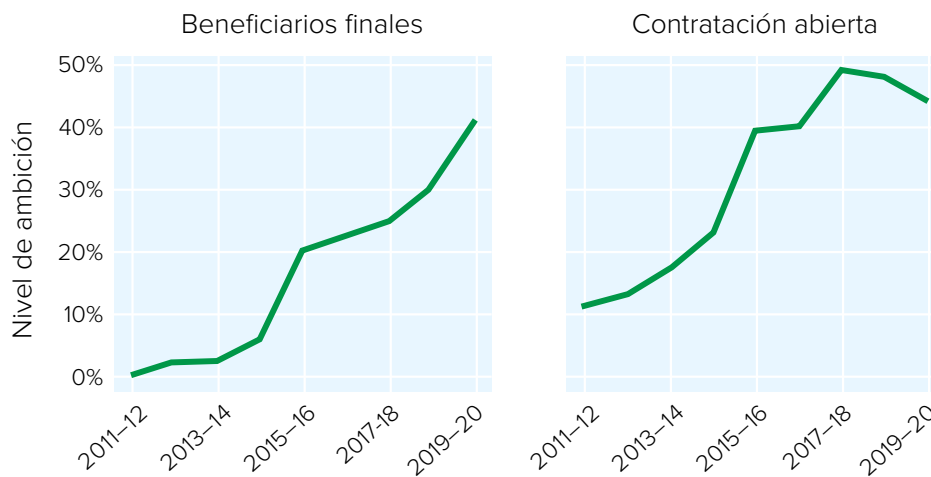
Los compromisos anticorrupción establecidos en el marco de OGP son sólidos. Los compromisos

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

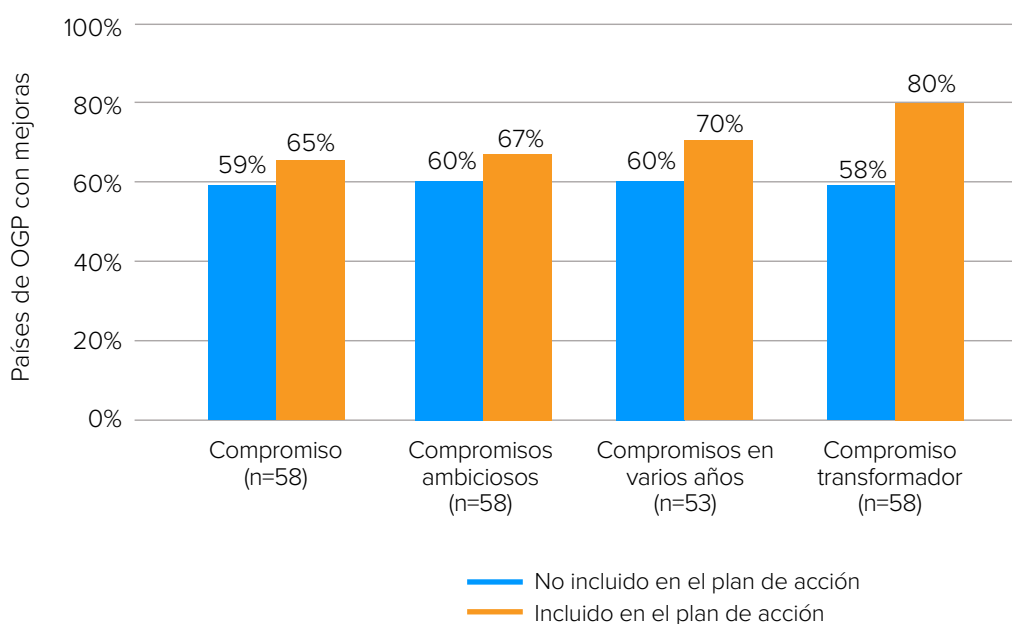
Los compromisos de OGP están asociados a un mejor desempeño en la transparencia en los beneficiarios finales y los presupuestos abiertos.

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.

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.

