



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**Gobierno abierto y desarrollo humano:
La experiencia de Chile**

Tesista: Yanquele Esteban Arévalo Aceituno

Directora de tesis: Inés M. Pousadela

**Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo
Humano**

Fecha: 31/08/2024

Agradecimientos

A mi madre,

*a quien le debo gran parte de lo que soy hoy en día, ejemplo de lucha,
lealtad y entrega.*

*A mi pareja y compañera, **Fernanda**, quien con su cariño ha estado día a
día apoyándome y escuchándome en este particular proceso y camino.*

*A mis hermanos/as, familia y amigos, quienes han compartido sus
herramientas y han tenido paciencia, aun cuando en ocasiones no he
podido acompañarlos.*

*A Inés, quien me ha guiado latamente en el desarrollo del presente
documento respondiendo cada una de mis dudas.*

Muchas gracias,

Yanquele Arévalo Aceituno.

Resumen

El presente trabajo analiza la experiencia de Chile en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto con el objetivo de identificar los aportes del gobierno abierto al desarrollo humano. Para ello, evalúa los procesos de cocreación y de implementación de los planes de acción de gobierno abierto de Chile y estima los progresos realizados en torno de los tres componentes del gobierno abierto: transparencia y acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas públicas. Adicionalmente, contempla un cuarto elemento: el uso de herramientas de innovación y tecnología para impulsar los principios del gobierno abierto. El análisis permite concluir que en el curso de una década se han profundizado las prácticas de cocreación, las cuales han redundado en la incorporación de una mayor cantidad de compromisos tendientes a otorgar respuesta a demandas ciudadanas y a temas relevantes de la agenda de la política pública. Se encuentran indicios de que los procesos de cocreación e implementación de planes de acción de gobierno abierto han contribuido al desarrollo tal como lo concibe Amartya Sen, en el sentido de reconocer y promover la capacidad de agencia y la participación de las personas para ser artífices de sus propias vidas y lograr las cosas que desean y valoran.

Palabras clave: gobierno abierto, cocreación, transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, innovación, rendición de cuentas, desarrollo humano, Amartya Sen, Chile.

Índice de contenidos

Agradecimientos.....	2
Resumen.....	3
Índice de tablas	6
Índice de gráficos	6
Introducción.....	7
Metodología	9
Organización.....	10
Capítulo 1. Gobierno abierto y desarrollo humano	12
Gobierno abierto: antecedentes y orígenes	12
Los principios del gobierno abierto	13
Participación y ciudadanía	16
Ciudadanía, agencia y desarrollo humano.....	18
Gobierno abierto y desarrollo humano.....	19
Del gobierno abierto al Estado abierto	20
Capítulo 2. El gobierno abierto en Chile.....	22
La participación de Chile en OGP	22
El marco normativo del gobierno abierto.....	25
Capítulo 3. Los procesos de cocreación	29
El foro multiactor	30
La metodología de cocreación	31
La cocreación en Chile.....	32
El primer plan de acción (2012)	32
El segundo plan de acción (2014)	33
El tercer plan de acción (2016)	35
El cuarto plan de acción (2018)	36
El quinto plan de acción (2020)	38

El sexto plan de acción (2023).....	39
La cocreación como colaboración.....	41
Capítulo 4. Los planes de acción: ejes temáticos y ambición.....	43
Primer plan de acción (2012-2013).....	44
Segundo plan de acción (2014-2016).....	47
Tercer plan de acción (2016-2018).....	48
Cuarto plan de acción (2018-2020).....	50
Quinto plan de acción (2020-2022).....	53
Sexto plan de acción (2023-2027).....	56
Tendencias y evoluciones.....	57
Ambición.....	60
Capítulo 5. Implementación y resultados.....	64
Primer plan de acción.....	64
Segundo plan de acción.....	65
Tercer plan de acción.....	66
Cuarto plan de acción.....	67
Quinto plan de acción.....	68
Visión general de la implementación de los planes de acción.....	70
Capítulo 6. Aportes de los planes de acción y gobierno abierto al desarrollo humano.....	72
Conclusiones.....	75
Referencias.....	79
Entrevistas.....	84

Índice de tablas

<i>Tabla 1: Otras disposiciones normativas</i>	27
<i>Tabla 2: Espectro de participación adaptado por IRM en base a estándar IAP2, 2014</i>	29
<i>Tabla 3: Clasificación de nivel de influencia del público en los planes de acción</i>	41

Índice de gráficos

<i>Gráfico 1: Cantidad de compromisos por plan de acción</i>	43
<i>Gráfico 2: Acentos de valores OGP. Primer plan de acción</i>	45
<i>Gráfico 3: Porcentaje de compromisos ambiciosos. Primer plan de acción</i>	46
<i>Gráfico 4: Acentos de valores OGP. Segundo plan de acción</i>	47
<i>Gráfico 5: Porcentaje de compromisos ambiciosos. Segundo plan de acción</i>	48
<i>Gráfico 6: Acentos valores OGP. Tercer plan de acción</i>	49
<i>Gráfico 7: Porcentaje de compromisos ambiciosos tercer plan</i>	50
<i>Gráfico 8: Acentos valores OGP. Cuarto plan de acción</i>	51
<i>Gráfico 9: Porcentaje de compromisos ambiciosos. Cuarto plan de acción</i>	52
<i>Gráfico 10: Acentos valores OGP. Quinto plan de acción</i>	53
<i>Gráfico 11: Ambición del quinto plan de acción</i>	54
<i>Gráfico 12: Porcentaje de compromisos ambiciosos del quinto plan de acción</i>	55
<i>Gráfico 13: Acentos valores OGP: Sexto plan de acción</i>	56
<i>Gráfico 14: Cantidad de compromisos clasificados en base a valores OGP 1-6</i>	57
<i>Gráfico 15: Porcentaje de valores OGP presentes en compromisos planes de acción 1-6</i>	57
<i>Gráfico 16: Valores OGP presentes en compromisos planes de acción</i>	58
<i>Gráfico 17: Ambición planes de acción de gobierno abierto 1-5</i>	62
<i>Gráfico 18: Cantidad de compromisos ambiciosos vs no ambiciosos</i>	63
<i>Gráfico 19: Grado de cumplimiento en razón a informes IRM</i>	70

Introducción

El gobierno abierto busca reducir la opacidad gubernamental, abrir el ciclo de políticas públicas a la participación ciudadana y fortalecer la rendición de cuentas del gobierno hacia la ciudadanía. La adopción de este enfoque, no sólo en la academia sino también entre los elaboradores de políticas públicas, implica una evolución en la concepción de la relación entre gobierno y ciudadanía. Desde esta perspectiva, la participación democrática no se limita al momento de las elecciones, sino que se convierte en un ejercicio continuo.

Esta tesis es el resultado de una investigación que analiza los avances en materia de gobierno abierto y sus contribuciones al desarrollo humano en Chile, un país con un espacio cívico saludable¹ (CIVICUS, 2024) y una democracia consolidada y de relativamente buena calidad² (The Economist Intelligence Unit, 2024), que se inició tempranamente en las prácticas del gobierno abierto y posee una larga trayectoria en la materia.

En efecto, Chile ingresó en 2011 a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), que acababa de conformarse, y en 2012 publicó el primero de sus seis planes de acción de gobierno abierto hasta la fecha. Su temprana incorporación y la progresión en la incorporación de los principios de gobierno abierto a una cantidad y diversidad cada vez mayores de áreas de la política pública, evidenciada en numerosas evaluaciones, hacen de Chile un campo fértil para el análisis que proponemos aquí.

El paradigma del gobierno abierto ha ganado espacio en tanto que respuesta al problema de la creciente distancia entre gobiernos y ciudadanía y el aumento de la desconfianza ciudadana hacia las instituciones públicas. La fórmula de OGP se centra en la incorporación de la ciudadanía, y en particular de la ciudadanía agrupada en organizaciones de la sociedad civil (OSC), al proceso

¹ El CIVICUS Monitor, una herramienta en línea que evalúa la calidad del espacio cívico en todos los países del mundo, clasifica a Chile en la categoría “estrecho”, apenas por debajo de la categoría superior, “abierto”.

² En 2023 Chile alcanzó 7,98 puntos en el Índice de Democracia 2023 de la Unidad de Inteligencia de The Economist, lo cual lo ubica en la categoría de las democracias defectuosas, pero apenas a unas centésimas de la categoría de “democracia plena”, en un escenario global de regresión democrática.

de elaboración e implementación de políticas públicas destinadas a mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones a las demandas ciudadanas.

En otras palabras, el gobierno abierto es “un paradigma emergente que intenta responder al agotamiento de los modelos tradicionales de gobernanza” (Ramírez-Alujas, 2012, pág. 14) y que tiene potencial para dar respuesta a uno de los grandes desafíos de la Agenda 2030: el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que busca “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces y responsables e inclusivas en todos los niveles” (Naciones Unidas, s.f.). En ese marco, los planes de acción ofrecen “una plataforma para repensar el papel del Estado desde una perspectiva pro-ciudadana” (Ramírez-Alujas, 2022, pág. 8).

Los principios del gobierno abierto son tres. En primer lugar, el principio de transparencia, dirigido a aumentar la disponibilidad pública y el acceso de la ciudadanía a información que se encuentra en manos del gobierno. En segundo lugar, el principio de participación ciudadana, que busca que las personas participen en igualdad de condiciones y sin discriminación en el debate público, proporcionando aportes para la toma de decisiones. Es particularmente importante, en este punto, que dichos aportes sean efectivamente incorporados a la formulación de políticas, y que las autoridades ofrezcan explicaciones convincentes – es decir, que brinden una “respuesta razonada” – cuando no es posible hacerlo. En tercer lugar, el principio de rendición de cuentas públicas, según el cual los actores gubernamentales deben justificar su accionar ante la sociedad y asumir su responsabilidad en el caso de incumplimiento de sus compromisos (OGP, s.f.).

Este trabajo analiza los procesos de diseño e implementación de los planes de acción de gobierno abierto de Chile y los resultados obtenidos, de modo tal de evaluar los avances realizados en relación con los tres valores de gobierno abierto, en especial el de participación. El análisis pone un foco diferencial en el elemento de participación ciudadana, y por lo tanto en su manifestación empírica en el marco de OGP, la cocreación. Ello se debe a que la participación es entendida simultáneamente como un fin en sí mismo y como un medio para alcanzar otros fines. En tanto que medio, la implicación de la ciudadanía en la cocreación e implementación de los planes de acción ofrece mayores

probabilidades de que se adopten compromisos ambiciosos y se obtengan resultados significativos, con impactos positivos sobre la vida de las personas. En tanto que fin en sí mismo, la participación es un componente esencial de una vida plena, ya que permite a las personas tomar el control de sus propias vidas mediante el ejercicio de influencia sobre las decisiones que les afectan.

Metodología

Esta investigación es exploratoria y principalmente descriptiva, ya que persigue el objetivo de abrir las puertas a etapas ulteriores de la investigación, orientadas específicamente a la explicación (Zafra Galvis, 2006) sobre una temática no comúnmente abordada.

La investigación hizo uso de metodologías cualitativas y recurrió a fuentes tanto secundarias como primarias. Las fuentes secundarias incluyeron publicaciones tanto académicas como de OGP y de OSC, así como informes de evaluación producidos por el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) de OGP e informes de autoevaluación producidos por el Gobierno de Chile y organizaciones internacionales, entre otros documentos relevantes.

Asimismo, se realizaron tres entrevistas en profundidad con personas expertas que aportaron desde las perspectivas del gobierno, la sociedad civil y el parlamento al análisis de los procesos de gobierno abierto de Chile³. Las entrevistas resultaron de gran utilidad para recabar no solamente datos no disponibles en fuentes abiertas sino también opiniones de las personas entrevistadas que han estado involucradas en el proceso. En particular, el formato escogido facilitó la interacción entre el entrevistador y la persona entrevistada, con espacio para repreguntas y aclaraciones (Díaz-Bravo et al, 2013).

Las entrevistas abordaron temas tales como la extensión y calidad de participación ciudadana en las consultas y el involucramiento de los organismos

³ Las personas entrevistadas fueron Rocío Noriega, experta en transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación y asesora de parlamento abierto en Chile; Natalia Carfi, directora de OSC internacional enfocada en datos abiertos, con amplia experiencia en el diseño e implementación de políticas públicas, nuevas tecnologías y gobierno abierto; y Claudia Montero, experta de la Comisión de Integridad Pública y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile.

públicos en el proceso de cocreación de los compromisos, los contenidos de los planes, sus ejes temáticos y niveles de ambición, la identificación de los compromisos más relevantes o de mayor impacto potencial o efectivo, los obstáculos enfrentados y los factores de éxito, así como las semejanzas y diferencias entre los sucesivos planes y las tendencias observadas a lo largo del tiempo. Por último, se indagaron las percepciones de las personas entrevistadas en relación con las dimensiones de los impactos de los planes de acción sobre la calidad de vida de las personas, es decir, en relación con sus aportes al desarrollo humano. Las entrevistas fueron transcritas íntegramente y codificadas para permitir el desarrollo de categorías y clasificaciones para su mejor uso antes de ser formalmente citadas, así como para facilitar la identificación de conceptos y argumentos.

Organización

El primer capítulo ofrece un marco teórico y empírico para la investigación. Específicamente, desarrolla el concepto de gobierno abierto y sus componentes en conexión con los conceptos de ciudadanía y desarrollo humano, destacando la idea de agencia o participación ciudadana del desarrollo humano y su traducción en la práctica de la cocreación del enfoque de gobierno abierto. Asimismo, sintetiza la historia y las características de OGP en tanto que iniciativa diseñada para llevar a la práctica los principios del gobierno abierto.

El segundo capítulo se centra en la participación de Chile en OGP y analiza los procesos de cocreación y los contenidos de los seis planes de acción de gobierno abierto desarrollados hasta la fecha.

El tercer capítulo aborda el dispositivo de cocreación y proporciona un análisis de los seis procesos de confección de planes de acción a fin de evaluar progresiones, es decir, avances en la cantidad y/o calidad de la participación, así como los desafíos enfrentados.

El cuarto capítulo sintetiza los contenidos de los planes, analizando su composición temática y la progresión de su ambición – reflejada, por ejemplo, en la cantidad de compromisos “moderados” y/o “transformadores” o destacados presentes en cada plan.

El quinto capítulo se enfoca en la implementación de los compromisos incluidos en los planes de acción a fin de cuantificar los avances logrados, destacando sus principales iniciativas y finalmente el sexto capítulo examina los aportes al desarrollo humano del gobierno abierto en general, y de los planes de acción desarrollados por Chile en particular.

Capítulo 1. Gobierno abierto y desarrollo humano

Desarrollo humano y gobierno abierto son los dos principales conceptos sobre los que se basa este trabajo, y que nuestro análisis busca poner en relación. Este capítulo expone los orígenes y la evolución del concepto de gobierno abierto en relación con el concepto de ciudadanía entendida como capacidad de agencia, que nos remite al concepto de desarrollo humano, en la medida en que entiende a las personas como agentes, es decir como sujetos, y no como objetos pasivos de los procesos de desarrollo. En particular, el enfoque del desarrollo humano mantiene vínculos estrechos con el componente de participación ciudadana del gobierno abierto y con una de sus principales manifestaciones empíricas, el dispositivo de la cocreación que está en el centro de los procesos diseñados por OGP.

Gobierno abierto: antecedentes y orígenes

Aunque se registran algunos antecedentes más remotos en Suecia y en Estados Unidos⁴ (Parks, 1957), el concepto de gobierno abierto, tal como lo conocemos, es de carácter moderno. Su desarrollo se inició en Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX, específicamente en 1957, cuando Wallace Parks, miembro del subcomité de Información Gubernamental del Congreso de Estados Unidos, publicó un artículo titulado “Principio de gobierno abierto: aplicación del derecho a saber según la Constitución” (Parks, 1957). En este texto, Wallace se refirió al gobierno abierto y la publicación de información como regla general para la actuación de los gobiernos. Desde esta perspectiva, el acceso a la información sólo podría limitarse cuando existan derechos, intereses y/o consideraciones sustanciales que requieran de reserva o confidencialidad (Ibid).

⁴ Los antecedentes más remotos respecto a Gobierno Abierto se encuentran en Suecia, específicamente en la Ley sueca de libertad de prensa (Swedish Freedom of the Press Act) de 1766, así como normativas norteamericanas que se han referido a la entrega y/o preservación de la información, como las normas relativas a la autoridad de los funcionarios para la retención registros públicos, como lo es el Estatuto de seguridad interna (Housekeeping Statute) (USA, 1789), o la Ley de procedimiento administrativo (Administrative Procedure Act) (USA, 1946), norma que habilitaba el acceso a registros públicos en algunas materias pero paralelamente fortalecía a las agencias para restringir accesos en bien del interés público, con o sin causa fundada.

El debate que generó este artículo culminó con la aprobación, en 1966, de la Ley de Libertad de Acceso a la Información (FOIA, por sus siglas en inglés). Junto con la leyes noruegas y danesas sobre publicidad en la administración aprobadas en 1970, esta ley sentó las bases del reconocimiento del moderno derecho de acceso a la información (Dresner, 1980), que dispone que toda persona tiene el derecho, con fuerza ejecutoria judicial, de acceder a registros en manos de dependencias gubernamentales federales.

Solo se exceptúan de este derecho los casos en que dichos registros (o parte de ellos) estén protegidos contra la divulgación pública por razones de seguridad nacional o de protección de intereses legítimos ya sea del gobierno o del sector privado. Ello incluye información relacionada con las reglas y prácticas internas de personal de una agencia, comunicaciones privilegiadas dentro o entre agencias, informaciones cuya divulgación afectaría la privacidad personal e información recopilada con fines policiales en situaciones específicas (Departamento de Justicia de EEUU).

Las primeras conceptualizaciones identificaron al gobierno abierto con la transparencia y el acceso a la información pública. Fue recién en 2009, durante el Gobierno de Barack Obama, que el concepto comenzó a expandirse para abarcar también a la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Los principios del gobierno abierto

El enfoque de gobierno abierto, como lo define OGP y como lo entenderemos a los efectos de este trabajo, busca fomentar la participación activa de la ciudadanía en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas, incentivando la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos. La expectativa es que la aplicación de estos principios produzca políticas públicas más relevantes y efectivas y contribuya a aumentar la confianza y acercar a los gobiernos y a la ciudadanía.

Este enfoque se basa en tres pilares o principios fundamentales. El primero de ellos es la transparencia, que busca aumentar la disponibilidad y el acceso de la ciudadanía a información en poder del gobierno, así como incentivar su completitud, oportunidad, calidad y gratuidad. Este principio exige que “la información sobre las actividades de los organismos públicos sea creada y esté

a disposición del público, con excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin límites para la reutilización” (Naser & Ramírez-Alujas, 2017, pág. 28).

La transparencia no es solamente una barrera contra la corrupción y los abusos de poder, sino también un derecho ciudadano: la ciudadanía tiene derecho a recibir información sobre lo que hacen los gobiernos con el dinero de sus impuestos. Concretamente, la ciudadanía tiene derecho “a solicitar información pública y a obtener una respuesta en un tiempo razonable, en la medida que dicha información no sea reservada o tenga alguna excepción establecida por la ley” (CEPAL, 2024).

En estrecha vinculación con el principio de transparencia y acceso a la información se ubica el segundo principio, el de rendición de cuentas, que busca que los actores gubernamentales justifiquen su accionar ante la sociedad y asuman su responsabilidad en el caso de incumplimiento de sus obligaciones.

Finalmente, el principio de participación ciudadana refiere a la posibilidad de participar en igualdad de condiciones y sin discriminación en el debate público, proporcionando aportes para la toma de decisiones, así como para la formulación de políticas. La efectivización de la participación debería conducir a una gobernanza más receptiva, innovadora y eficaz (OGP, s.f.).

Cabe señalar que esta investigación pone un foco diferencial en la participación ciudadana, entendida simultáneamente como un medio para alcanzar otros objetivos y como un fin en sí misma. Como veremos, la implicación de la ciudadanía en la cocreación e implementación de planes de acción tiene valor en sí misma, como manifestación de la agencia individual y colectiva y el derecho de las personas a ejercer control sobre sus propias vidas, a la vez que ofrece mayores probabilidades de adopción de compromisos ambiciosos y obtención de resultados significativos en políticas públicas que, a su vez, tienen impacto sobre la vida de las personas.

Por último, atendemos a un elemento adicional: el uso de innovación y tecnología como vehículo para la transparencia, la participación o la rendición de cuentas. No se trata de un principio de gobierno abierto o un elemento con valor intrínseco, sino más bien de herramientas que permiten amplificar el

alcance, velocidad, calidad y adecuación de los esfuerzos por entregar mejores servicios, es decir, como medios para hacer efectivos los principios del gobierno abierto.

Para promover la adopción efectiva de estos principios fue fundada en 2011 la Alianza para el Gobierno Abierto, una iniciativa multilateral y multiactor voluntaria basada en un sistema de gobernanza que reúne a representantes gubernamentales y de la sociedad civil.

Como lo destaca en su estrategia 2023-2028, OGP persigue cinco objetivos estratégicos: formar una comunidad creciente de reformadores presentes tanto en los gobiernos como en la sociedad civil; incorporar los principios de gobierno abierto al funcionamiento normal del gobierno en todos los niveles; proteger y expandir el espacio cívico; impulsar reformas de gobierno abierto; y reunir y difundir casos de éxito y evidencia del impacto de dichas reformas (OGP, 2024b).

Aunque inicialmente reunió solamente a gobiernos nacionales, actualmente OGP incluye a 75 países y 150 unidades subnacionales (OGP, 2024b). Al unirse a OGP, los gobiernos deben suscribir la Declaración de Gobierno Abierto, comprometiéndose a trabajar con la sociedad civil para abrirse a la participación ciudadana, ser más transparentes y rendir cuentas a la ciudadanía. La apuesta es que, mediante la incorporación de estos principios, se logre mejorar la calidad de las políticas y los servicios públicos, mejorando última instancia la calidad de vida de la gente.

En la práctica, esto se traduce en el diseño, la implementación y el monitoreo, realizados en colaboración con la sociedad civil, de planes de acción que contienen una serie de compromisos con acciones concretas encaminadas a aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, a menudo pero no exclusivamente mediante el uso de tecnologías y procesos innovadores. Los planes de acción son evaluados por investigadores contratados por el IRM, que produce recomendaciones para mejorar los procesos y obtener mejores resultados.

Por último, es relevante señalar que planes de acción no podrían llevarse a cabo sin la cocreación, herramienta importante e innovadora de OGP, la cual se

comprende como aquel proceso colaborativo en el que el gobierno y la sociedad civil trabajan juntos para desarrollar, implementar y monitorear compromisos en los planes de acción nacionales o locales. Este enfoque es fundamental para asegurar que las políticas y reformas de gobierno abierto sean inclusivas, respondan a las necesidades de la ciudadanía y reflejen una amplia gama de perspectivas.

Participación y ciudadanía

Detrás del concepto de participación se encuentra el concepto de ciudadanía según el cual el/la ciudadano/a es caracterizado/a como “miembro activo de un Estado” y “titular de derechos políticos” (Real Academia de la Lengua, 2024).

Según la visión clásica de T.H. Marshall, desarrollada en 1950 para el caso de Inglaterra, la ciudadanía se desarrolla históricamente de manera secuencial. El proceso comienza con la adquisición de derechos civiles tales como la libertad de movimiento, las garantías del debido proceso, las libertades de asociación y expresión y la igualdad ante la ley, que conforman la ciudadanía civil. A continuación, se adquieren – y luego se extienden a segmentos cada vez más amplios de la población – los derechos políticos, y específicamente el derecho a tomar parte mediante el sufragio de la selección de ocupantes de posiciones de autoridad, así como para competir por la ocupación de dichos cargos. La ciudadanía política centrada en las elecciones, sin embargo, está lejos de ser suficiente en la actualidad, y es precisamente a esta insuficiencia que se dirigen iniciativas como la de OGP. Por último, el autor señala que la ciudadanía social es la de adquisición más reciente, y observa que su concreción es la más incompleta y desigual. En su dimensión social, la ciudadanía incluye derechos tales como la educación, la salud y la seguridad social.

La literatura posterior, en particular la procedente del sur global, ha cuestionado dicha secuencia, identificando distintos patrones de constitución de la ciudadanía y ha analizado situaciones en que los diferentes componentes se presentan disociados. Sin embargo, ha mantenido la idea de que la ciudadanía democrática plena es la que se encuentra en la convergencia de sus tres dimensiones civil, política y social (PNUD, 2024).

Si bien los tres componentes de la ciudadanía son imprescindibles para constituir una ciudadanía plena, el elemento de ciudadanía política tiene una importancia adicional que se deriva de su carácter de herramienta para la expansión de derechos. En efecto, la ciudadanía política no solamente se compone de una serie de derechos, sino que también es un “mecanismo esencial por medio del cual los ciudadanos acceden e incrementan su cobertura de derechos civiles, sociales y políticos” (PNUD, 2014, pág. 11). De ahí el concepto de “democracia de ciudadanía” impulsado por el PNUD, que otorga a la ciudadanía un rol central como agente de cambio y promoción del goce efectivo de derechos, la gobernabilidad y el desarrollo humano.

La participación política refiere a acciones para influir en el proceso político y sus resultados. Además de canalizarse a través de los mecanismos democráticos por excelencia, las elecciones, y sus vehículos privilegiados, los partidos políticos, la participación puede adoptar formas no convencionales, tales como el cabildeo y la protesta. Asimismo, puede tomar la forma tanto de acciones individuales como de acciones colectivas.

En todo contexto democrático, la ciudadanía participa cuanto menos a través de los mecanismos propios de la democracia representativa, las elecciones. Además, cuando considera que sus demandas expresadas por vías institucionales no están siendo escuchadas, siempre tiene la posibilidad de recurrir a formas informales o extrainstitucionales de presión sobre las autoridades, como la movilización callejera.

Adicionalmente, en muchos casos la ciudadanía en virtud de su contexto normativo tiene la posibilidad de participar esporádicamente a través de mecanismos de democracia directa como los referéndums.

Y finalmente, en algunos casos tiene también la oportunidad de participar a través de mecanismos de democracia deliberativa, como las asambleas ciudadanas, o de democracia participativa, como los presupuestos participativos, audiencias ciudadanas y muchos más.

La oportunidad de participar en esta clase de mecanismos ciudadanos no viene más que reflejar la presencia de la “Ciudadanía activa”, o como lo señala Amartya Sen, el resultado de un proceso de empoderamiento mediante el cual

la ciudadanía conoce, entiende y se apropia de sus derechos individuales y colectivos, adquiriendo capacidad de agencia (Sen, 2000), valorando además la participación política y demostrando su voluntad de ejercerla (Oszlak, 2013).

A esta categoría pertenecen los espacios de cocreación como los que preconiza OGP, que buscan institucionalizar la participación ciudadana y de la sociedad civil, y en particular de los colectivos más vulnerables y afectados por la decisión de que se trate, en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas (Prieto, 2006).

En tal sentido, la participación ciudadana es central a la definición de gobierno abierto, tanto entendido como un medio cuando se constituye como una responsabilidad cívica que permite el ejercicio efectivo de la ciudadanía (en un sentido amplio) mediante su intervención en las distintas fases del proceso de formación, implementación y evaluación de políticas públicas, y un fin por cuanto esta se expresa como un derecho activo, exigible a los poderes públicos

Ciudadanía, agencia y desarrollo humano

El concepto de desarrollo humano desafía la visión hegemónica del desarrollo, que lo reduce a su dimensión económica y, por lo tanto, considera que el objetivo exclusivo de la política es el crecimiento económico.

Desde la perspectiva del desarrollo humano integral, la producción, la productividad y el crecimiento son solamente medios para fines más amplios (Streeten, 1981, pág. 34). El fin último es el desarrollo de las personas, no de la economía. El ser humano y sus necesidades quedan colocados en el centro del concepto de desarrollo.

En los años '80, Amartya Sen formuló el enfoque las capacidades, que analiza de forma amplia e integral la vida de las personas, en especial sus diferencias cualitativas (identidad, individualidad, autonomía, y motivaciones, ventajas), en contraste con la libertad y bienestar de que gozan.

Sen desarrolla dos conceptos clave: el concepto de capacidades, referido a las habilidades, instrumentos y recursos que pueden convertir la potencia en realidad, es decir, las oportunidades reales que tiene una persona para llevar a cabo diferentes tipos de funcionamientos y lograr diferentes formas de vida que valora, y el concepto de funcionamientos, referido a lo que las personas

efectivamente hacen o consiguen a lo largo de sus vidas (Sen, 2000). Son ejemplos de estos logros concretos el recibir educación, trabajar, tener buena salud o participar en actividades sociales y políticas. (aspectos visibles del bienestar y del desarrollo humano). En suma, los funcionamientos se refieren a los logros de las personas y las capacidades a sus habilidades, libertad y reales oportunidades para lograr las cosas que desean y valoran.

Los conceptos propuestos por Sen responden a una dinámica sinérgica, en la cual los funcionamientos también pueden retroalimentar a las capacidades: por ejemplo, una persona que goza de buena salud y sabe leer y escribir, puede desarrollar nuevas capacidades como aprender un idioma o disciplina, las cuales a su vez le permitirán mejorar su trabajo y por ende su bienestar.

Sen plantea que las capacidades están condicionadas por circunstancias personales tales como el género, la edad y las discapacidades, por las circunstancias sociales y económicas, y por la existencia de bienes públicos, marcos institucionales, normas legales y sociales, libertades políticas, garantías de transparencia y seguridad, entre otras (Delgado Blanco, 2017)

Por último, Sen desarrolla el concepto de agencia en los procesos de desarrollo. Agente es "...la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos independientemente de que los evaluemos (...) en función de otros criterios externos" (Sen, 2000, pág. 35). Desde esta perspectiva, las personas no son entes pasivos que reciben ayuda sino motores de desarrollo.

El ejercicio de la agencia puede ser individual o colectivo, y sus finalidades pueden trascender el bienestar propio, ya que pueden estar orientados al bienestar de la comunidad. Para Sen, el Estado debe aumentar las oportunidades sociales para acrecentar la agencia, es decir la libertad, como medio y como fin en sí mismo.

Gobierno abierto y desarrollo humano

Las ideas de Sen proporcionan un marco conceptual para vincular el gobierno abierto con el desarrollo humano a través de la idea de agencia o participación ciudadana, es decir, la capacidad de las personas sean agentes activos de su

propio desarrollo, lo cual implica tener la capacidad de tomar decisiones y actuar de acuerdo con sus valores propios y aspiraciones.

Este concepto se tiene su expresión en el dispositivo de la cocreación desarrollado por el enfoque de gobierno abierto, entendido como un proceso colaborativo en que la ciudadanía, sus organizaciones y otros actores relevantes son involucrados e incluso empoderados para contribuir al desarrollo de soluciones de política pública para los problemas públicos (Sanhueza Echeverría, 2022). Se espera que, cuanto más auténticamente participativo sea el proceso, más efectivos y equitativos sean los resultados.

Es en este sentido que el desarrollo humano se nutre del gobierno abierto. Sen, en efecto, argumenta que los debates económicos y las decisiones políticas deben realizarse de manera justa y transparente. La transparencia es garantía de “prevención de la corrupción, de la irresponsabilidad financiera y de los tratos poco limpios” (Sen, 2000, pág. 59). Permite a la ciudadanía acceder a información en manos del gobierno, lo que es esencial para la rendición de cuentas. Es un medio para empoderar a la ciudadanía, permitiéndole tomar decisiones informadas y participar activamente en la vida pública.

El foco de la práctica de la cocreación tal como la entiende OGP es el mismo que el del concepto de agencia desarrollado por Sen: el empoderamiento de las personas para que tomen un rol activo en la gestión de sus vidas y entornos. Para Sen, la agencia se refiere a la capacidad de las personas para tomar decisiones y actuar sobre la base de sus propios valores y objetivos. La cocreación, por su parte, pretende potenciar esta capacidad involucrando a la ciudadanía en la formulación y diseño de políticas, la creación de bienes públicos y la distribución de servicios públicos. La participación y la colaboración contribuyen a la efectividad de las soluciones propuestas.

[Del gobierno abierto al Estado abierto](#)

La transición de un modelo de gobierno abierto a uno de Estado abierto se inició en el año 2016, a partir de un informe (OECD, 2016) que analizaba los avances de las políticas de gobierno abierto a nivel global y proponía avanzar hacia la construcción de un Estado abierto (Ramírez-Alujas, 2019) que dote de

respuestas más amplias para un contexto más complejo a nivel de corrupción, expectativas y diseño político administrativo.

Mientras que el gobierno abierto se centra principalmente en la apertura de los procesos gubernamentales, entendiendo por “gobierno” a los poderes ejecutivos, sus estructuras ministeriales y sus burocracias, y en la inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas que desarrollan estas instituciones, el concepto de Estado abierto extiende estos principios a todas las ramas del Estado, incluyendo a los poderes legislativo y judicial y a órganos autónomos tales como los organismos de control.

Este enfoque más amplio se basa en el reconocimiento de que la apertura y la participación ciudadana deben permear todas las instituciones del Estado para garantizar una gobernanza verdaderamente inclusiva y transparente. Así, el concepto de Estado abierto promueve la transparencia, la participación y la rendición de cuentas no solamente en la administración pública sino también en la elaboración de leyes, la administración de justicia y en las funciones de supervisión y regulación. Esto fortalece la democracia ya que permite a la ciudadanía tener un papel activo y permanente en todos los aspectos de la gobernanza, asegurando que las políticas públicas reflejen de manera más efectiva las necesidades y aspiraciones de la sociedad en su conjunto.

El modelo de Estado abierto implica también la creación de mecanismos de cooperación interinstitucional y una mayor coordinación entre los diferentes poderes del Estado y la sociedad civil, de modo de facilitar una respuesta más coherente y efectiva a los desafíos sociales, políticos y económicos.

Capítulo 2. El gobierno abierto en Chile

El Índice de Democracia de The Economist señala que de 167 países evaluados 74 son democracias y que sólo 24 de ellas son democracias plenas. En la medición de 2023 Chile se colocó en la categoría de democracia “defectuosa” (The Economist Intelligence Unit, 2024). El índice V-Dem, por su parte, coloca a Chile en ese mismo año en la categoría más alta, la de democracia liberal, aunque da cuenta de una tendencia preocupante a la disminución de calidad democrática en algunos indicadores clave, específicamente en las áreas de participación política y libertades civiles (V-Dem Institute, 2024)

Chile también se caracteriza por poseer un espacio cívico relativamente saludable. El CIVICUS Monitor lo ubica en la segunda mejor categoría, la de espacio cívico estrecho, que significa que la población normalmente puede ejercer sus libertades cívicas fundamentales de asociación, reunión pacífica y expresión, pero que, de vez en cuando se vulneran sus derechos (CIVICUS, 2024).

Estos análisis muestran que, si bien hay espacio para mejoras, Chile mantiene una democracia de relativa calidad en un contexto global que experimenta una fuerte regresión democrática. Sin embargo, como también lo señalan los mencionados índices y lo ratifica la experiencia reciente, existen factores de inconformidad ciudadana y déficits de representación. Éstos se manifestaron bajo la forma de protestas callejeras en el llamado “estallido social” que se inició el 18 de octubre de 2019 y acabó abriendo paso a un largo e inconcluyente período constituyente. Es por ello interesante examinar las contribuciones, efectivas y potenciales, del gobierno abierto en tanto que herramienta para saldar la distancia creciente entre representantes y representados y dar respuesta a la inconformidad de parte de la ciudadanía.

La participación de Chile en OGP

Chile ingresó a OGP en septiembre de 2011, durante el primer gobierno de Sebastián Piñera Echeñique, a poco de su fundación. Para participar OGP, Chile debió demostrar un compromiso claro con la idea de gobierno abierto, reflejado en un conjunto de indicadores de transparencia fiscal, divulgación pública de los ingresos y activos de altos funcionarios públicos, acceso a la información pública

y participación ciudadana en el control de las cuentas públicas. El país ingresó a la Alianza con altos puntajes en todos los rubros⁵.

Desde su ingreso a OGP, gracias a un trabajo colaborativo que ha trascendido los gobiernos de turno, a la fecha Chile ha diseñado seis planes de acción de gobierno abierto, cinco de los cuales han concluido su período de implementación. El diseño y la implementación de los planes de acción se sostuvo pese a eventos disruptivos como el estallido social de 2019 y la pandemia de COVID-19 en 2020.

Los planes de acción se han valido de un foro multiactor que ha evolucionado a lo largo del tiempo. El actual foro multiactor es la denominada Mesa Nacional de Estado Abierto, antecedida por la Mesa de Gobierno Abierto y, en los inicios, la Mesa de trabajo permanente de gobierno abierto. Dicho foro es el espacio donde participan, junto con los representantes gubernamentales, la Red Chilena de Gobierno Abierto, que nuclea a las OSC, y la Red Académica de Gobierno Abierto.

El proceso del primer plan de acción se desarrolló en 2012 y fue liderado por el Ministerio Secretaría general de la Presidencia (MINSEGPRES), que convocó a representantes de organismos públicos⁶ y a OSC tales como Chile Transparente, Ciudadano Inteligente, Corporación participa, PRO Bono, Ciudad Viva y Fundación PRO Acceso. Incluyó encuentros con personas expertas de la sociedad civil, de organismos internacionales como el Banco Mundial y embajadores de Estados Unidos, México y el Reino Unido, entre otros. El borrador se sometió a consulta pública vía internet.

El segundo plan de acción de gobierno abierto, desarrollado en 2014, incluyó consultas ciudadanas online y talleres en varias regiones, lo que representó un avance respecto del primer plan, pero de carácter limitado. Aunque este proceso fue más participativo y contó con un diálogo más articulado con la sociedad civil, el plan aún enfrentó críticas por no cumplir completamente con los estándares

⁵ Cuando Chile se sumó al AGA, obtuvo el máximo puntaje en materia de indicadores mínimos de transparencia fiscal, divulgación pública de ingresos y activos de cargos políticos y altos funcionarios públicos, acceso a la información y participación ciudadana (OGP, 2014).

⁶ Entre los organismos públicos que participaron se encuentran la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia y el equipo de modernización del Estado, probidad y transparencia, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, entre otros.

de OGP, especialmente en áreas como la difusión y la calendarización de las consultas.

El tercer plan de acción de gobierno abierto se diseñó en 2016 y también involucró a actores de la sociedad civil, organismos gubernamentales y personas expertas. En esta oportunidad se desarrolló en cinco etapas, que incluyeron la realización de consultas públicas y la priorización de temas clave como medio ambiente y transparencia en la función pública. El proceso fue valorado por su enfoque participativo y el diálogo más intenso con la sociedad civil.

El proceso del cuarto plan de acción de gobierno abierto, desarrollado en 2018, se inició con una fase de sensibilización y diagnóstico colaborativo que involucró a la ciudadanía para identificar los problemas prioritarios. A partir de las propuestas recibidas de diversos sectores, se realizaron mesas de cocreación en diferentes ciudades, lo que permitió “filtrar” y sistematizar ideas que posteriormente fueron volcadas en 12 compromisos finales, clasificados en cuatro áreas temáticas. Este plan se destacó por su alto nivel de participación y la profundización del proceso de cocreación. Éste alcanzó los estándares de OGP, aunque se señalaron áreas de mejora, tales como la necesidad de mejor comunicación entre la Mesa de Gobierno Abierto y las entidades gubernamentales, y la necesidad de compromisos más ambiciosos.

El quinto plan de acción de gobierno abierto, producido en 2020, comenzó con jornadas de difusión y sensibilización que buscaron asegurar la presencia de diversos grupos. Los eventos virtuales contaron con la participación de más de 700 personas. Se recibieron 81 propuestas que luego pasaron por un proceso de priorización y refinamiento en mesas temáticas, con la participación de actores de la sociedad civil, academia y gobierno. De allí surgieron los 10 compromisos finales. Aunque se valoró positivamente el esfuerzo de cocreación realizado en medio de la pandemia, el proceso enfrentó desafíos. Las recomendaciones recibidas incluyeron la necesidad de equilibrar demandas y buscar una participación más diversa.

El sexto plan de acción, cocreado en 2023, trajo consigo varias novedades: incorporó la perspectiva de género y marcó el tránsito hacia prácticas de Estado abierto, mediante la incorporación de compromisos de Parlamento Abierto y

Justicia Abierta, a cargo de los poderes legislativo y judicial. El plan incluyó 11 compromisos, y el proceso de cocreación incluyó talleres de sensibilización, consultas ciudadanas y mesas de cocreación. Se destacó la combinación de espacios presenciales y virtuales. Aunque la mayoría de los participantes provino del sector público, participaron también actores de la sociedad civil.

El marco normativo del gobierno abierto

El requerimiento de transparencia gubernamental se encuentra regulado en Chile en el artículo 4 de la Ley N°20.285, según el cual la transparencia “consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley”. (Biblioteca del congreso nacional, 2008)

La ley distingue entre transparencia activa y pasiva. Con transparencia activa, se comprende como aquel “acceso permanente a información a través de los sitios web de los organismos públicos”, la cual se diferencia de la transparencia pasiva la cual se entiende como “aquel deber que tienen los organismos públicos de recibir solicitudes de información y entregar ésta, salvo que exista un motivo de secreto o reserva” (CPLT, s.f.).

La participación ciudadana, por su parte, se encuentra regulada a través de variadas normas, empezando por la Constitución Política, que en su artículo 19 reconoce el derecho de participación ciudadana y prohíbe la cooptación o control por parte de los partidos políticos de las áreas de participación ciudadana. Asimismo, refiere a las unidades vecinales como canalizadoras legítimas de iniciativas de participación ciudadana.

Normativas complementarias han introducido nuevas estructuras de participación, siendo un primer antecedente a ellas el Consejo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, el cual tuvo un rol relevante durante el Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). (EMOL.com, 2001)

Michelle Bachelet lanzó al inicio de su presidencia la Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010, que buscó reconocer el protagonismo de la ciudadanía en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, con el fin de mejorar

la calidad de la democracia. La iniciativa tuvo cuatro ejes principales: derecho ciudadano a la información pública, gestión pública participativa, fortalecimiento de la sociedad civil, y no discriminación y respeto a la diversidad.

Fue entonces cuando se comenzó a fortalecer la idea de un “gobierno ciudadano”, que se convirtió en la “consigna que inspiró la campaña que llevó a Michelle Bachelet a convertirse en la primera mujer en ser electa presidente de Chile (2006-2010) y en la cuarta magistratura consecutiva en manos de la Concertación de Partidos por la Democracia, que gobernó desde el fin de la dictadura” (Checa, Lagos Lira, & Cabalin, 2011, pág. 14). Esta visión buscó dejar atrás las visiones antidemocráticas o insuficientemente democráticas del pasado.

En 2011, durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, se promulgó la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Esta estableció el derecho de las personas a participar en diferentes espacios de la gestión pública gubernamental local, contribuyendo a políticas, planes, programas y otras acciones del Estado (MINSEGPRES, 2011) a través de unos órganos consultivos denominados consejos de la sociedad civil (COSOC), también conocidos como “consejos de participación”. Estos órganos se conforman con representantes de OSC y organismos gubernamentales, según el caso.

La misma ley también reguló las formas en que las organizaciones y/o asociaciones pueden vincularse con los organismos públicos y estableció un Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público destinado a financiar proyectos a nivel regional o nacional, normando su composición orgánica y sus responsabilidades para la gestión de dicho fondo.

Los planes de acción de gobierno abierto comenzaron a desarrollarse tras la promulgación de esta ley, emergiendo como una plataforma para repensar el papel del Estado desde una perspectiva pro-ciudadana y generar oportunidades para la participación y colaboración entre el sector público, la sociedad civil y el sector privado.

Más de una década después la mencionada normativa fue revisada mediante el Oficio N°007 de 2022, que impartió instrucciones para que los órganos de la administración del Estado establecieran estándares para cada uno de los

mecanismos de participación y les asignaran financiamiento. Además introdujo la cuenta pública participativa, instancia donde los órganos de la administración del Estado deben dar cuenta a la ciudadanía respecto de su gestión, así como la recomendación de incorporar otros mecanismos de participación tales como cabildos, diálogos ciudadanos, audiencias públicas, plataformas digitales participativas, diálogos participativos y presupuesto participativos además de promover la participación de niños, niñas y adolescentes.

Adicionalmente, se destacan otros cuerpos normativos que directa o indirectamente se refieren a conceptos o instancias participativas, tales como la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública promulgada en el año 2008, la cual garantiza el derecho de la ciudadanía a acceder a la información que necesita para participar de forma activa en los asuntos de interés público. Asimismo, la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, promulgada en el año 2006, que regula la participación ciudadana en el ámbito municipal, incluyendo las audiencias, consultas y plebiscitos comunales. Existen algunas otras disposiciones que se detallan en la tabla siguiente.

Tabla 1: Otras disposiciones normativas

Norma	Asunto
Decreto Supremo N°236 de SEGPRES	Regula la participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)
Ley N° 19.418 sobre junta de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias	Promueve la participación a través de juntas de vecinos y organizaciones comunales
Ley N° 20.249 (Ley Lafkenche)	Establece mecanismos de participación para comunidades indígenas en la gestión de costas
Ley N° 20.087 sobre participación Ciudadana en Salud	Incorpora la participación de la comunidad en sus procesos de gestión
La Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente	Incluye disposiciones sobre la participación ciudadana en la evaluación de proyectos que afectan el medio ambiente
Ley N° 19.253 (Ley Indígena)	Promueve la participación de las comunidades indígena en asuntos que le afectan directamente.

Fuente: Elaboración propia

Estas normas forman parte del andamiaje institucional que fomenta y regula la participación ciudadana en diferentes ámbitos de la vida pública en Chile, además de facilitar la comunicación entre la ciudadanía con las autoridades y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades públicas.

Capítulo 3. Los procesos de cocreación

La cocreación, en el marco de los planes de acción de gobierno abierto, ha implicado el establecimiento de instancias de colaboración entre el gobierno de Chile y la ciudadanía, la sociedad civil organizada y otros actores relevantes, como el sector académico, con el objeto de diseñar, implementar y evaluar los planes de acción de gobierno abierto.

Para evaluar y comparar los procesos de cocreación de los planes de acción utilizamos la versión adaptada por el IRM del espectro de participación pública, un instrumento creado por la Asociación Internacional para la participación pública (IAP2) que caracteriza los diferentes niveles posibles de participación, que varían, en orden ascendente, desde informar a las personas hasta empoderarlas para la toma de decisiones (OGP, 2021b).

Tabla 2: Espectro de participación adaptado por IRM en base a estándar IAP2, 2014

Nivel de influencia del público	
Empoderar	El Gobierno entregó el poder de toma de decisión al público
Colaborar	Hubo un diálogo constante y el público ayudó a definir la agenda
Involucrar	El Gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios al público
Consultar	El público tuvo la oportunidad de aportar
Informar	El Gobierno ofreció al público información sobre el plan de acción
No se consultó	No se consultó

Fuente: IRM

En las páginas que siguen identificamos el nivel de influencia del público en los procesos de cocreación de cada plan de acción para evaluar los progresos realizados a lo largo de más de una década de participación en OGP.

El foro multiactor

Los procesos de gobierno abierto fueron acordados y coordinados en un foro multiactor que reúne a las diversas partes interesadas. En un primer momento, se trató de la llamada Mesa de trabajo Permanente, que funcionó entre 2012 y 2017. El foro recién fue formalizado institucionalmente como Mesa de Gobierno Abierto mediante Resolución Exenta N° 852 del 31 de julio de 2017 del SEGPRES, y en 2023 fue reformado para conformar la actual Mesa Nacional de Estado Abierto, mediante la Resolución Exenta N° 499 del 19 de mayo de 2023.

La Mesa Nacional de Estado Abierto es un espacio de coordinación y diálogo interinstitucional que tiene como objetivo fortalecer la implementación de los principios de Estado abierto mediante la integración de los esfuerzos de diferentes ramas del Estado – los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y diversas instituciones autónomas – y actores de la academia y la sociedad civil. La integran la Subsecretaría General de la Presidencia, un representante de la Corte Suprema, un representante del Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional, un representante de la Contraloría General de la República, dos representantes de la Red Chilena de Gobierno Abierto, instancia que reúne a 33 OSC, y dos representantes de la Red Académica de Gobierno Abierto, instancia mediante la cual el sector académico participa en los procesos de gobierno abierto.

También cuenta con invitados permanentes con derecho a voz pero sin voto, entre los cuales se cuentan representantes de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, la Subsecretaría General de Gobierno, el Consejo para la Transparencia y el Laboratorio de Gobierno, así como dos representantes adicionales de la Red de OSC de Gobierno Abierto y de la Red Académica de Gobierno Abierto. También participan un representante de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otro del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ambos en calidad de observadores.

En el marco de la Mesa, el nivel de participación alcanza la categoría de co-gestión, ya que los participantes se encuentran involucrados en la toma de

decisiones sobre los compromisos a incluir en el plan de acción, así como en su implementación y seguimiento posterior (Naser, Fideleff, & Tognoli, 2020).

Una novedad del más reciente ciclo de planes de acción radica en la posibilidad de que los países decidan si quieren implementar planes de dos o cuatro años de duración. En este último caso, se requiere una actualización obligatoria de medio término. Pero, indistintamente del periodo de vigencia escogido, los planes de acción exitosos se caracterizan por su relevancia, es decir, por enfocarse en prioridades nacionales de política ambiciosas de gobierno abierto, y por su ambición, es decir, por empujar las prácticas de apertura más allá de su estado actual y volverlas sostenibles en el tiempo.

La metodología de cocreación

El proceso de cocreación recomendado por OGP incluye una serie de etapas de planificación, difusión, desarrollo del plan de acción, retroalimentación y respuesta razonada (OGP, 2022).

La planificación temprana busca definir objetivos, roles de actores, identificación de recursos, así como elaborar un cronograma para completar el proceso en general. Busca determinar prioridades del gobierno y de la sociedad civil, así como realizar un mapeo de eventos que inciden con el proceso de OGP a fin de entender el clima político y evaluar su impacto en el proceso de cocreación. Los dos requerimientos mínimos definidos en los estándares de participación y cocreación para esta etapa son la publicación por parte del foro multiactor o la entidad que lidere el proceso de un sitio web o página de OGP donde se ofrezca información sobre el calendario de cocreación y una descripción de oportunidades que tienen los actores para participar.

Mediante un proceso de difusión que precede a la propia cocreación se busca interiorizar a la ciudadanía, la sociedad civil y las entidades de gobierno acerca del gobierno abierto, OGP y el proceso de cocreación, el cronograma trazado y las oportunidades para participar. Estas actividades pueden ser virtuales o presenciales y deben apuntar al grupo inicial de partes interesadas identificadas en las etapas de planificación, con énfasis en la inclusión de grupos marginados o habitualmente ajenos a los procesos de OGP y de las políticas públicas en general.

Posteriormente se procede a identificar compromisos a incluir en el plan. Para ello se buscan aportes de las partes interesadas en relación con la definición de los principales problemas y la identificación de soluciones. Los aportes, generalmente son categorizados temáticamente y se agrupan las ideas o propuestas similares. El proceso de consultas y recepción de aportes puede adoptar distintas formas, desde plataformas en línea de consulta pública hasta talleres de cocreación. Lo mismo ocurre con el refinamiento de las ideas recibidas para transformarlos en compromisos. Esta etapa puede incluir talleres participativos o puede quedar en manos del foro multiactor o incluso de las entidades implementadoras.⁷

Es fundamental que, toda vez que se reciban aportes del público, y en particular una vez que cuenten con una versión borrador del plan de acción, las autoridades ofrezcan a la ciudadanía una retroalimentación o respuesta razonada que explique de qué modo sus contribuciones fueron incorporadas al plan de acción, y, en caso de que algunas de ellas no hayan sido incluidas, las razones por las cuales ello ocurrió.

Por último, el proceso de cocreación se cierra compartiendo los próximos pasos e información de cómo se involucrará las partes involucradas en el proceso de implementación del plan de acción, así como la presentación del plan de acción en un evento público con participación de representantes de alto nivel.

La cocreación en Chile

Los procesos de diseño de los planes de acción de Chile variaron a lo largo del tiempo, no solamente en función de cambios en los estándares establecidos por OGP sino también como respuesta al contexto en el cual se desarrollaron los planes, que incluyeron acontecimientos perturbadores como una pandemia y un estallido social.

El primer plan de acción (2012)

La cocreación del primer plan de acción de gobierno abierto fue coordinada por la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia, órgano asesor de la

⁷ Cabe señalar que muchos de estos procesos son generalistas, pudiendo en ocasiones variar dado su contexto y el país referido.

Presidencia de la República encargado de velar por el respeto de derechos y deberes en la relación entre la ciudadanía y el Estado.

El gobierno diseñó un primer borrador que fue sometido a un proceso de consulta online, a fin de “recibir opiniones al primer documento de propuesta para el Plan de Acción”. (Gobierno de Chile, 2012, pág. 4) Esta carencia de una perspectiva realmente participativa lo diferenció de todos los planes posteriores.

Adicionalmente, de forma paralela el gobierno invitó a participar de la Mesa de trabajo a una limitada cantidad de OSC, específicamente algunas fundaciones con sede en Santiago. De ahí que, a diferencia de los planes de acción posteriores, el proceso no tuviera una base social y territorial amplia.

Las OSC señalaron que su participación se redujo básicamente a la recepción de información por parte de gobierno y que no hubo un dialogo sustantivo sobre los compromisos a incluir. Asimismo, manifestaron disconformidad por la falta de incidencia real en la toma de decisiones que ofreció el proceso de consulta online, que duró apenas ocho días y solo buscó recibir “opiniones” que fueron incluidas de forma parcial, permitiendo apenas una leve readecuación del primer borrador del plan de acción. El plan finalmente publicado en abril de 2012 contó con 19 compromisos.

En base a los estándares de IAP2 adaptados por IRM, este plan alcanzó el nivel de “consulta”, es decir, un nivel en el que el público tuvo la oportunidad de hacer aportes, pero no hubo un diálogo formal entre los actores, habiéndose únicamente organizado dos reuniones con la Mesa. (OGP, 2014)

El segundo plan de acción (2014)

A diferencia del primero, el segundo plan tuvo dos fases de cocreación, marcadas por el traspaso de la presidencia de Sebastián Piñera Echeñique a Michelle Bachelet Jeria.

Durante la primera fase hubo un proceso de consulta ciudadana que se realizó de forma online y mediante talleres presenciales en cuatro regiones del país (Valparaíso, Valdivia, Punta Arenas y Antofagasta). Hubo en total 130 participantes, lo cual sin duda reviste un avance, aunque tímido, respecto del primer plan de acción. Dicha instancia, junto a los aportes de organismos

públicos, permitió la redacción de un borrador que nunca fue enviado a OGP, presuntamente por razones administrativas.

Tras la asunción del nuevo gobierno y la presentación de nuevos lineamientos de OGP que readecuaban los requisitos, la Mesa Permanente de OGP elaboró un nuevo cronograma de trabajo y se inició un proceso para redefinir compromisos.

El proceso constó de diez etapas, entre las que se destacaron la clasificación en áreas de los compromisos ya filtrados y el trabajo de la Mesa en la modificación de los compromisos, la cual estuvo compuesta por representantes de diversas instituciones y organizaciones, incluyendo organizaciones de gobierno, la Contraloría General de la República, el Grupo Bicameral Pro Transparencia del Congreso Nacional, así como OSC como fundación Ciudadano Inteligente, fundación Pro Acceso, Chile Transparente, entre otros.

En el proceso de selección de compromisos se aplicaron criterios de OGP para evaluar ambición, relevancia y especificidad. Estos compromisos se clasificaron en áreas clave definidas por OGP y se sumaron otros dos vinculados al programa de gobierno. Posteriormente, se presentó la propuesta a la Mesa Permanente abriéndose un periodo de recepción de comentarios/propuestas por parte de sus miembros, comenzando un proceso en el que se validaron nuevas propuestas con los servicios públicos responsables de su ejecución abriéndose el periodo de comentarios para su posterior modificación con el fin de ser enviado a OGP para su revisión final. De este proceso resultó un nuevo plan de acción con 12 compromisos.

En comparación con las experiencias previas, las OSC de la Mesa lo evaluaron como un diálogo sustantivo bien articulado caracterizado por una escucha real (OGP, 2015).

Pese a obtener un mayor involucramiento de las OSC, el plan no cumplió con una serie de requerimientos de OGP, como por ejemplo el aviso previo a procesos de consulta, la generación de actividades de difusión y sensibilización, así como la provisión de los detalles del proceso y calendarización antes de comenzar la consulta. (OGP, 2015, pág. 27)

Pese a todo, en base a los estándares de IAP2 adaptados por IRM, la cocreación del plan alcanzó el nivel de “colaboración”, es decir, existió un diálogo constante y el público contribuyó a definir la agenda (OGP, 2022b). Ello evidenció una clara mejora respecto del nivel alcanzado en el plan anterior.

El tercer plan de acción (2016)

El tercer plan de acción se dio en un contexto fuertemente influido por escándalos de corrupción y un clamor por mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. Esto motivó al gobierno a lanzar la llamada "Agenda de Probidad y Transparencia", con los objetivos declarados de asegurar una mayor transparencia en la gestión pública y facilitar el acceso a la información por medio de tecnologías de la información y comunicaciones (TIC).

Como señalara el tercer plan de acción, “la relevancia para el país fue puesta de manifiesto por el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, llamado por la Presidenta Michelle Bachelet a proponer medidas para restablecer y fortalecer la confianza entre la ciudadanía y las instituciones. En su informe final del 24 de abril de 2015, el Consejo Asesor señaló lo siguiente: “(...) recomienda fortalecer la participación de Chile en instancias de este tipo, como en la actualidad lo son la Alianza para el Gobierno Abierto (...)” (pp. 47-48)” (Gobierno de Chile, 2016)

En tal contexto, el diseño del plan se caracterizó por la incorporación de múltiples actores de la sociedad civil, organismos gubernamentales y personas expertas. Se realizaron diversas consultas públicas, aunque algunas de ellas enfrentaron desafíos debido a la falta de información adecuada y la limitada interacción de las partes involucradas.

El proceso contó con cinco etapas, la primera de las cuales consistió en el diseño de un cronograma de trabajo en conjunto con la sociedad civil. Luego vino una etapa de priorización, con un proceso de votación en línea en el que participaron 117 participantes para definir las áreas temáticas de potenciales compromisos. Se establecieron cuatro ejes principales: neo-extractivismo, recursos naturales y medio ambiente; políticas de protección social y políticas educacionales; modernización del Estado e integridad y transparencia en la función pública.

Seguidamente, se procedió a la discusión de las propuestas levantadas en la fase anterior en cinco mesas de trabajos temáticas, que contaron con una participación de 110 personas, incluyendo autoridades, y se desarrollaron en distintas regiones del país, además de difundirse en redes sociales.

En la etapa siguiente, el gobierno y la Mesa revisaron y priorizaron las propuestas valoradas positivamente en instancias previas para incorporarlas al borrador de plan de acción. Por último, hubo una etapa de consulta del borrador que duró tres semanas, durante las cuales se recibieron comentarios y se les dio respuesta. Los compromisos fueron luego remitidos para su finalización a las entidades responsables. El plan resultante incluyó 19 compromisos.

Cabe señalar que nuevamente la Mesa fue la instancia rectora de un proceso participativo caracterizado por el trabajo en conjunto con OSC y el uso de la herramienta de consulta pública en línea.

El gobierno consideró que se trató de un proceso exitoso por abarcar una variedad considerablemente más amplia de ámbitos sectoriales que los planes anteriores, así como por la participación más intensa de las OSC. (MINSEGPRES, 2017). Hubo efectivamente un esfuerzo por responder a las demandas de mayor transparencia y participación ciudadana y, al igual que en el plan anterior, el proceso alcanzó el nivel de “colaboración”. En otras palabras, hubo un diálogo constante y el público contribuyó a definir la agenda (OGP, 2022b).

El cuarto plan de acción (2018)

El cuarto plan de acción se desarrolló en un contexto en que seguían saliendo a la luz casos de corrupción y se registraban fuertes caídas en la confianza de la opinión pública en las instituciones, lo que ocasionó que el gobierno de Sebastián Piñera adoptara una serie de medidas legislativas y administrativas responder a los casos de corrupción.

El proceso de confección se inició con instancias de difusión y reuniones de sensibilización que desencadenaron un proceso de diagnóstico y priorización colaborativa en instancias de diálogo con la ciudadanía, a fin de identificar los problemas a abordar en el plan de acción.

Posteriormente, se consignó una etapa de levantamiento de posibles soluciones de la sociedad civil, ciudadanía, academia y gobierno, que recibió 155 propuestas, las cuales fueron sistematizadas por la Comisión de Probidad y Transparencia en conformidad a la Mesa de Gobierno Abierto (creada el 31 de julio 2017), para posteriormente ser agrupadas y reducidas a 95. Estas fueron sometidas a nueve mesas de cocreación que contaron con la participación de 400 personas en siete ciudades: Antofagasta, La Serena, Valparaíso, Santiago, Concepción, Valdivia y Punta Arenas.

El borrador del plan de acción que surgió de este proceso fue sometido a una consulta pública para recibir comentarios y recomendaciones la ciudadanía. Estos fueron revisados, analizados y en ocasiones agregados a la redacción del documento final. Este contuvo 12 compromisos organizados en cuatro áreas temáticas sobre recursos naturales y medioambiente; políticas sociales y educacionales; modernización del Estado y transparencia e integridad.

En su análisis del plan de acción, el IRM subrayó la constitución de un espacio privilegiado de dialogo que nuevamente permitió alcanzar el nivel de “colaboración” (OGP, 2021a). Tanto funcionarios como representantes de la sociedad civil, academia y organizaciones internacionales identificaron al proceso como de verdadera cocreación y liderazgo compartido. No obstante, identificaron áreas de mejora, tales como la necesidad de una mejor comunicación entre la Mesa y las entidades gubernamentales y una mayor difusión de la información y el involucramiento de expertos en la redacción de compromisos. Asimismo, algunos actores consideraron que la búsqueda de consenso limitó la ambición de los compromisos, lo que redujo su impacto potencial.

Chile demostró avances y un buen desempeño en las áreas de institucionalización, estructura y comportamiento del foro multiactor; sin embargo, el proceso es perfectible. En particular, el IRM recomendó mejorar la comunicación entre la Mesa y las entidades gubernamentales, creando un mecanismo interno que facilite un entendimiento para superar posibles faltas de información entre el gobierno y los demás representantes en la Mesa y fomentar un entendimiento común y preciso. (OGP, 2021b) Además, recomendó involucrar a expertos y organizaciones especializadas en la redacción de

compromisos para asegurar que sean ambiciosos al mismo tiempo que alcanzables. Cabe señalar que, a diferencia de su predecesor, este plan no incluyó ningún compromiso evaluado como de impacto potencial transformador.

El quinto plan de acción (2020)

El quinto plan de acción se realizó en un contexto marcado por el estallido social de 2019 y la pandemia de COVID-19. Estos eventos subrayaron la necesidad de fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana como pilares fundamentales de la gobernanza.

Al igual que con los planes de acción previos, el proceso comenzó con una primera instancia de difusión y sensibilización en gobierno abierto que tomó la forma de jornadas abiertas para la sociedad civil, academia y personas interesadas, además de convocatorias específicas dirigidas para funcionarios y directivos públicos. Se buscó asegurar la representatividad de grupos específicos de personas como: mujeres, jóvenes (15 a 29 años) y grupos regionales, para lo cual se realizaron ocho jornadas virtuales a las cuales asistieron más de 700 participantes.

De forma paralela se desarrolló la etapa de recepción de propuestas de compromisos en línea, que se sumaron a los procedentes de un llamado dirigido específicamente a entidades públicas. En una tercera etapa, las 81 propuestas así recogidas fueron revisadas por la Mesa de Gobierno Abierto, que las categorizó en base a su relación con los pilares de gobierno abierto, su impacto y factibilidad, reduciéndolas a 53.

Posteriormente, las propuestas fueron clasificadas en diez grupos temáticos. Esta tarea fue desarrollada por las Mesas de Priorización, instancias virtuales que congregaron a la academia, OSC, instituciones públicas y al público en general. Posteriormente, se desarrollaron 10 mesas técnicas, instancias integradas por instituciones públicas implementadoras, Mesa de Gobierno Abierto, sociedad civil, académicos y expertos, que analizaron la factibilidad de implementación de cada propuesta y las dotaron de contenido técnico.

El proceso concluyó con la redacción final de diez compromisos por parte de las instituciones públicas a cargo de su implementación, considerando comentarios

y retroalimentación recibidos. Estas incluyeron a entidades de los tres poderes del Estado, por lo cual ya en este plan se inició el tránsito hacia el Estado Abierto. Como lo señala el informe del IRM, la cocreación durante la pandemia por COVID-19 fue uno de los aspectos más valorados por las partes consultadas. Sin embargo, el proceso de diseño también enfrentó desafíos, como la necesidad de equilibrar las demandas de la sociedad civil con la capacidad de implementación del gobierno, la falta de lineamientos claros y los niveles desparejos de involucramiento de la sociedad civil y la ciudadanía, que por momentos fueron muy bajos.

Lo anterior llevó a hacer una serie de recomendaciones al proceso de cocreación, como el repensar la estructura de la Mesa de Gobierno Abierto para ampliar la participación y empoderamiento de los diferentes actores del proceso, en la búsqueda de aumentar la diversidad, representatividad y apropiación de los actores otros. Pese a todo, nuevamente, este plan de acción alcanzó el nivel de “colaboración” en base a los estándares de IAP2 adaptados por IRM (OGP, 2022b).

El sexto plan de acción (2023)

La cocreación del sexto plan de acción experimentó cambios relevantes en comparación a los anteriores, empezando por el hecho de que se diseñó un plan de una extensión de cuatro años con la posibilidad de ajustes intermedios, lo que, a juicio de Claudia Montero, permite “mayor flexibilidad, considerando el contexto político, social y económico en el cual se implementa” (Montero, entrevista, 2024).

De la misma forma, se presenta el cambio de paradigma de gobierno abierto hacia el Estado abierto al incorporar compromisos de Parlamento Abierto y Justicia Abierta. Se destacó además por realizar un ajuste “orgánico” del foro nacional multiactor, con el reemplazo de la Mesa de Gobierno Abierto por la actual Mesa Nacional de Estado Abierto en pleno proceso de diseño del plan. Estos hechos diferenciadores trajeron tanto desafíos como oportunidades.

En una primera etapa, se realizaron jornadas de sensibilización y talleres de Estado abierto, los cuales tuvieron el propósito reducir la brecha de

conocimiento que existe en la materia y difundir los distintos espacios de participación existentes a lo largo del proceso de cocreación.

Posteriormente, se realizó una consulta ciudadana y un mapeo del sector público, instancia que generó la instancia para la recepción de propuestas en base a los aportes de los participantes (ciudadanía, sociedad civil, academia) así como del propio gobierno a través de las respuestas otorgadas por diferentes organismos públicos a una solicitud enviada, recabando 98 y 60 propuestas respectivamente. Posteriormente fueron filtradas a través de un subcomité especial de la Mesa⁸ en consideración a diversos niveles como: admisibilidad, pertinencia y ambición, trayendo como consecuencia la reducción a 76 las propuestas de compromisos agrupadas de forma temática, generándose reuniones con las contrapartes institucionales para dialogar sobre las propuestas de compromisos asignadas, indagando sobre su contenido y viabilidad.

Resuelto lo anterior, se implementaron 16 mesas de cocreación (11 virtuales y cinco presenciales) entre 29 de agosto y 20 de octubre de 2023, trabajándose 42 propuestas agrupadas y desarrolladas en virtud de la geografía, específicamente en zonas extremas y del centro del país, destacándose la participación femenina en ellas. Sin embargo, la mayoría de los participantes provinieron del sector público (56,64%), seguido por ciudadanos individuales (23,04%) y representantes de OSC (8,67%).

Posteriormente se realizó la mesa técnica de redacción de compromisos, instancia de trabajo y cocreación a través de la cual se procedió a la revisión y análisis en profundidad de propuestas de compromisos a cargo del Subcomité de Revisión de Compromisos. Estos se redujeron a 11 y fueron revisados por la Mesa Nacional de Estado Abierto antes de ser formalizados en el plan.

⁸ Este subcomité fue integrado por representantes del poder legislativo, poder judicial, la contraloría general de la república y sociedad civil además del equipo de Gobierno Abierto de SEGPRES. Cabe señalar que temáticas de “áreas prioritarias” como género, grupos especial de protección, territorios y descentralización, desarrollo sostenible y medio ambiente, obtuvieron puntaje extra para asegurar la presencia de dichas materias en las etapas posteriores y haciendo que iniciativas ciudadanas que no habrían sido consideradas tuvieran acogida por parte de organismos públicos como: Estándar FITi para la gestión pesquera o iniciativa para disminución de brechas de participación e información en torno al acuerdo de Escazú del ministerio de medio ambiente.

Cabe señalar que la temática de género se constituyó como un elemento transversal en este plan de acción. Asimismo, un elemento muy valorado fue la vuelta a los espacios de territoriales y presenciales sin abandonar el ámbito virtual. Al igual que los planes anteriores, el sexto plan de acción alcanzó el nivel de “colaboración”, en base a los estándares de IAP2 adaptados por IRM.

La cocreación como colaboración

Pese a las variaciones existentes entre un plan de acción y otro en cuanto a metodología de diseño, la cocreación se ha mantenido en el nivel de colaboración a partir del segundo plan. No obstante, del análisis más pormenorizado de la literatura y considerando los datos levantados por medio de entrevistas con referentes del proceso, es posible sostener que las instancias colaborativas han variado en profundidad y calidad. En ese sentido, el proceso de diseño del sexto plan de acción es el más destacado, posiblemente por haberse basado en una metodología más madura, perfeccionada a lo largo de varias iteraciones en un proceso continuo de prueba y error.

Tabla 3: Clasificación de nivel de influencia del público en los planes de acción

Nivel de influencia del público		1er plan	2do plan	3er plan	4to plan	5to plan	6to plan
Empoderar	El Gobierno entregó el poder de toma de decisiones a los miembros del público.						
Colaborar	Hubo un diálogo constante y el público contribuyó a definir la agenda		✓	✓	✓	✓	✓
Involucrar	El Gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público.						
Consultar	El público tuvo la oportunidad de hacer aportaciones.	✓					
Informar	El Gobierno ofreció información al público sobre el plan de acción						
Sin consulta							

Elaboración propia en base al IAP2 adaptado por IRM

Claudia Montero sostiene que uno de los aspectos sinérgicos, además del hecho novedoso de que se trata de un plan de acción de cuatro años, es la mayor presencia de temas sectoriales, así como “un refinamiento del proceso de cocreación con la incorporación de la Mesa de Estado Abierto, considerado los aprendizajes y recomendaciones realizados por IRM de los procesos anteriores” (Montero, entrevista, 2024).

Asimismo, la entrevistada subraya la importancia de la adopción de una estrategia de “embudo de participación”, comenzando con unas primeras instancias de participación amplias e inclusivas de toda persona quien quiera participar y transitando hacia instancias más específicas y/o técnicas, constituye una ventaja a la hora de diseñar los planes.

También fue fundamental el involucramiento temprano de las instituciones públicas en el diseño de los compromisos, estableciendo como prerrequisito su participación en las mesas de cocreación. Ello hizo más viable y rico el diálogo en torno a las alternativas de solución a las problemáticas presentadas en el proceso.

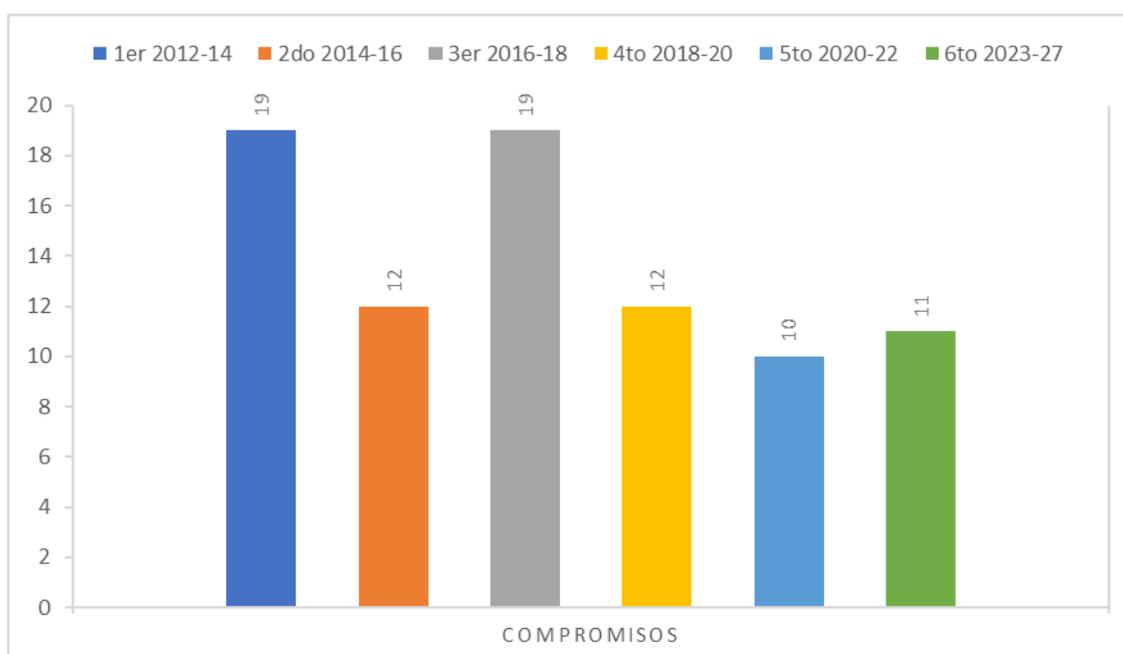
En ello coincide Rocío Noriega al sostener que, a diferencia de éste, una de las debilidades del primer plan de acción fue la ausencia de funcionarios en el taller de cocreación. El hecho de que se incorporaran después fue “un grave error, ya que, a fin de cuentas, los funcionarios y funcionarias son los que implementan los compromisos” (Noriega, entrevista, 2024).

Capítulo 4. Los planes de acción: ejes temáticos y ambición

Los procesos de cocreación de los planes de acción descritos en el capítulo anterior variaron en la metodología de su diseño, la cantidad de instancias cocreativas, el medio utilizado (presencial y online) y la dispersión geográfica de las instancias presenciales. Todos estos factores incidieron en la capacidad de agencia que tuvo la ciudadanía y los contenidos y la ambición que tuvieron los compromisos.

En conjunto, los procesos de cocreación de los planes de acción resultaron en la producción de 83 compromisos, con cantidades que oscilaron entre 10 compromisos para el quinto plan y 19 en el primer como el tercer plan de acción.

Gráfico 1: Cantidad de compromisos por plan de acción



Fuente: Elaboración propia a través de la lectura de los seis planes de acción.

A su vez, los planes de acción sufrieron variaciones en cuanto a las temáticas abordadas, destacándose algunos de ellos por poseer un carácter más sectorial, o por su nivel de ambición y/o impacto potencial.

Para OGP un compromiso es considerado como ambicioso o de alto impacto potencial cuando impulsa el gobierno más allá de su estado actual de práctica, mejorando significativamente el estatus quo, al fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la participación pública, determinándose cuan transformador puede ser.

Los estándares para categorizar la ambición de los compromisos variaron a lo largo del tiempo. La primera metodología aplicada entre el primero y el cuarto planes de acción (2012 a 2020) consideraba cuatro categorías de “impacto potencial”: nulo, menor, moderado y transformador (OGP, 2017). Un compromiso era considerado “ambicioso” cuando alcanzaba un impacto potencial moderado – cuando se previera un cambio significativo pero limitado en escala o alcance – o transformador, es decir, cuando se esperara un cambio más profundo que modificara en forma sostenida las prácticas existentes (OGP).

A partir del quinto plan de acción (2020) y hasta la actualidad, la metodología cambió, y ya no se busca evaluar el impacto potencial de los compromisos sino su capacidad esperada para obtener resultados, a partir de lo cual se los clasifica en tres categorías: no claro, modesto y sustancial (OGP).

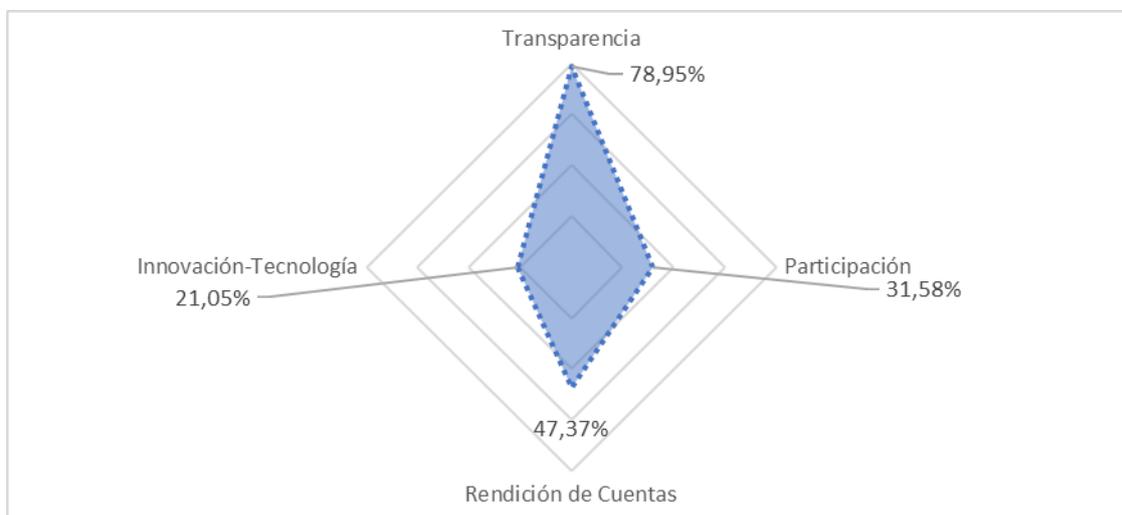
Primer plan de acción (2012-2013)

El primer plan de acción buscó dar respuesta a los grandes desafíos de gobierno abierto establecidos por OGP: el mejoramiento de los servicios públicos, el incremento de la integridad pública, la efectividad de la gestión de los recursos públicos, la creación de comunidades más seguras, y la responsabilidad Institucional.

El gobierno trabajó en la identificación de áreas prioritarias y produjo 19 compromisos organizados en cuatro ejes temáticos, siendo el primero de ellos el de servicios públicos, el cual contó con cuatro compromisos destinados a ofrecer a los ciudadanos un acceso directo, sencillo y rápido a los servicios del Estado a través del uso de TIC. El segundo, sobre la integridad pública, generándose 11 compromisos destinados al mejoramiento del acceso a la información pública y la modernización de la gestión de data gubernamental como medio para incrementar la integridad pública. Luego, sobre responsabilidad institucional, el cual contó con tres compromisos que buscaban aportar a la participación de la comunidad en los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas en el marco de la normativa vigente. Y, por último, comunidades más seguras, con un compromiso sobre participación ciudadana en temas ambientales destinados a la mejora en los instrumentos de

fiscalización y de justicia ambiental, teniendo como fin otorgar soluciones al daño ambiental a nivel internacional proveyendo mayor seguridad.

Gráfico 2: Acentos de valores OGP. Primer plan de acción



Fuente: Elaboración propia en base a informes del IRM

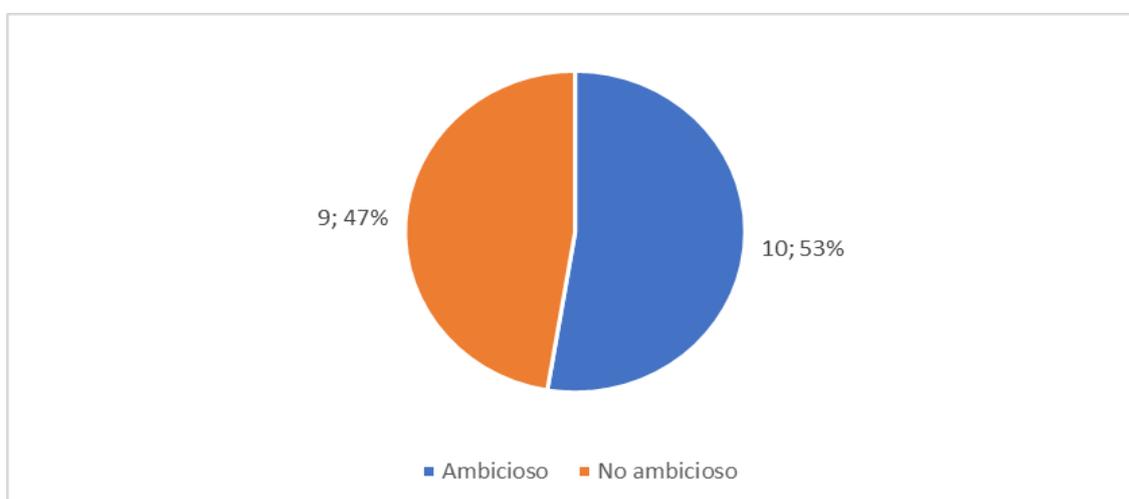
Como se observa en el gráfico precedente, el valor de OGP preponderante es el de la transparencia, con una incidencia del 78,95% de los compromisos según la evaluación de IRM, teniendo iniciativas relativas a una futura ley de lobby o el de portal de gobierno abierto.

Seguidamente, destaca la rendición de cuentas con un 47,37% de incidencia con iniciativas relativas a la ley sobre partidos políticos o el de buenas prácticas de declaración de intereses.

La base de datos de los compromisos de OGP evidencia la presencia mayoritaria del clúster anticorrupción e integridad, el cual agrupa compromisos presentes en el plan de acción relativos a declaración de bienes, conflictos de interés, lobby o cabildeo y derecho a la información. A su vez, a efectos de la presente investigación, destaca un compromiso de carácter sectorial, el cual tributó a categorías de medio ambiente, caratulado como participación ciudadana en materia medioambiental. El señalado compromiso, unido al de participación ciudadana de plebiscitos comunales, así como el de la ley de partidos políticos, se constituyen como iniciativas que potencialmente contribuyen a la capacidad de agencia de la ciudadanía.

Cabe señalar que, mediante las entrevistas aplicadas en el proceso de evaluación del IRM, las OSC consultadas señalaron que no se trató de un verdadero plan, “ya que sus compromisos tienen un carácter general, no establecen productos esperados ni fijan plazos claros para su implementación” (OGP, 2014). Asimismo, respecto a la relevancia de los compromisos establecidos, la opinión general “es que si bien éstos son interesantes y necesarios porque obedecen a desafíos que el país enfrenta en estas materias, en su gran mayoría ya formaban parte del Programa de Gobierno del Presidente Piñera, y por lo tanto existían con antelación a la participación del Gobierno de Chile en la Alianza para Gobierno Abierto”. (OGP, 2014)

Gráfico 3: Porcentaje de compromisos ambiciosos. Primer plan de acción



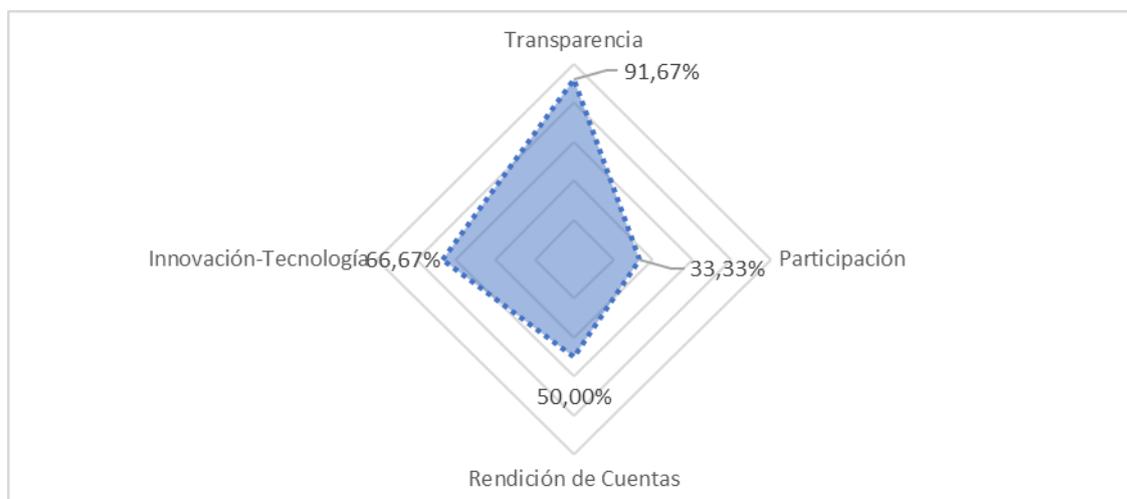
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la base de compromisos de OGP

El plan incluyó diez compromisos considerados ambiciosos, representando el 53% del total. Lo anterior se debió a que parte de las iniciativas ya estaban en la agenda del programa de gobierno, lo que mitigó problemas comunes como la falta de recursos físicos, económicos e inclusive del personal necesario para su puesta en marcha. Además, la demanda ciudadana por mayor transparencia y participación, expresada en movilizaciones sociales, y la reciente adhesión de Chile a OGP son factores que impulsaron la adopción de compromisos con impacto potencial, lo cual unido con una infraestructura institucional robusta como el recientemente establecido Consejo para la Transparencia, y la participación de algunos académicos, facilitó la generación de compromisos ambiciosos en apertura de datos y accesibilidad de información pública.

Segundo plan de acción (2014-2016)

En este plan se evidencia la presencia mayoritaria de compromisos ligados a la transparencia (91,67%), como por ejemplo el compromiso de implementación del modelo de gestión de transparencia municipal, el cual buscó fortalecer la gestión municipal a través de la implementación del modelo de gestión en busca a solucionar el cumplimiento parcial que dichos organismos habían tenido en el cumplimiento de la Ley 20.285.

Gráfico 4: Acentos de valores OGP. Segundo plan de acción

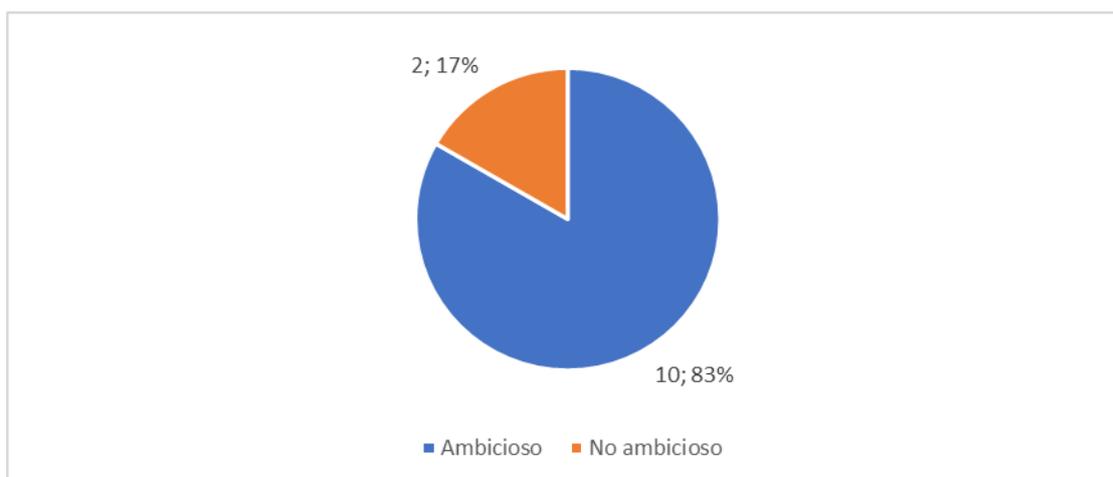


Fuente: Elaboración propia en base a informes del IRM.

Seguidamente, se destacan los compromisos con componentes de innovación y tecnología, con un 66,67% de prevalencia, encontrando como iniciativa destacada la implementación y monitoreo de la Ley de Lobby, la que al igual que el compromiso anterior, busca asegurar una implementación efectiva de la ley mediante la elaboración de un reglamento y la realización de capacitaciones pese a haber sido contemplado en el plan de acción pasado.

El clúster anticorrupción e integridad vuelve a estar presente, sin embargo, para efectos de la presente investigación destacan además las iniciativas ligadas a open data, como estrategia de datos abiertos y reutilización, las cuales se encuentran asociadas a nivel subnacional como es el compromiso de transparencia municipal previamente señalado. Asimismo, temáticas sectoriales como la ambiental, vuelven a estar presentes en el plan.

Gráfico 5: Porcentaje de compromisos ambiciosos. Segundo plan de acción



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la base de compromisos de OGP.

Respecto de la ambición contenida en este plan de acción, es preciso señalar que la cantidad de compromisos ambiciosos bajo los primeros criterios metodológicos se mantuvo en diez; sin embargo, a nivel porcentual se experimentó un aumento significativo respecto al plan anterior, puesto que el total de los compromisos se redujo a 12, alcanzando en consecuencia el 83% de compromisos ambiciosos.

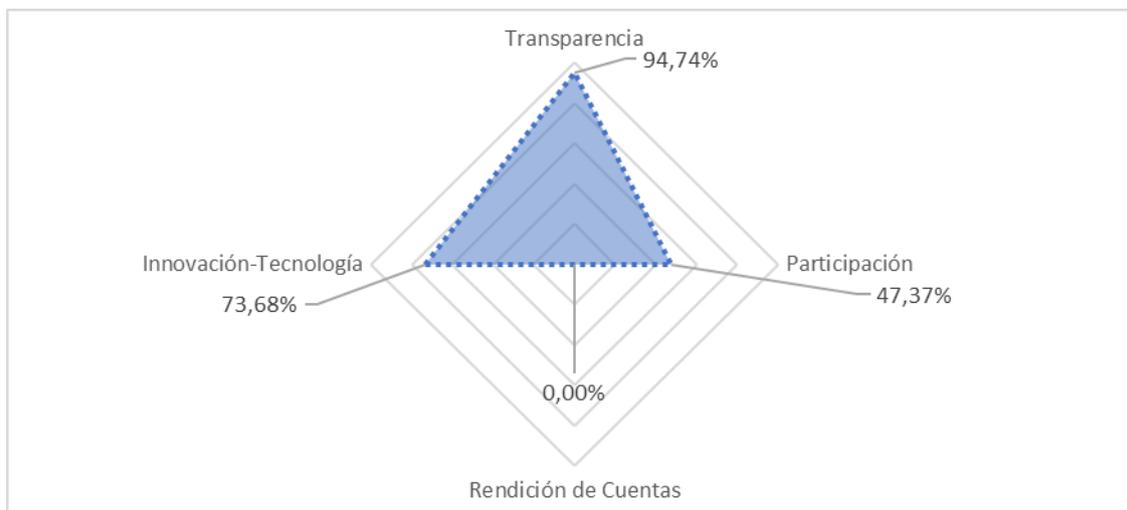
Dentro de los factores claves que pudieron incidir en dicha métrica, se encuentran las lecciones aprendidas del primer plan a través del informe del IRM, lo cual permitió ajustar la metodología y formular compromisos más realistas con un enfoque mejorado en participación ciudadana y alineado con las demandas sociales.

Tercer plan de acción (2016-2018)

El tercer plan de acción se cocreó en un contexto de revelaciones de corrupción y faltas a la probidad y ética pública, lo cual influyó sobre los esfuerzos del gobierno y resultó en un paquete de medidas como la agenda de transparencia y probidad, la cual reforzó el clúster de anticorrupción e integridad. Además, se abordaron temáticas relativas a recursos naturales y medio ambiente, políticas sociales y educativas, modernización del Estado, e implementación de la Alianza para el gobierno abierto.

En cuanto a los acentos del plan, se evidenció la presencia de compromisos más transversales en el cumplimiento de los valores que persigue OGP, lo que se puede consignar en el hecho de que gran parte de ellos poseen dos o tres valores presentes de forma simultánea.

Gráfico 6: Acentos valores OGP. Tercer plan de acción



Fuente: Elaboración propia en base a informes del IRM.

Sin embargo, al igual que las experiencias pasadas, la transparencia siguió siendo uno de los valores fundamentales en la gran mayoría de los compromisos (94,74%), seguido de la innovación y la tecnología como medio (73,68%).

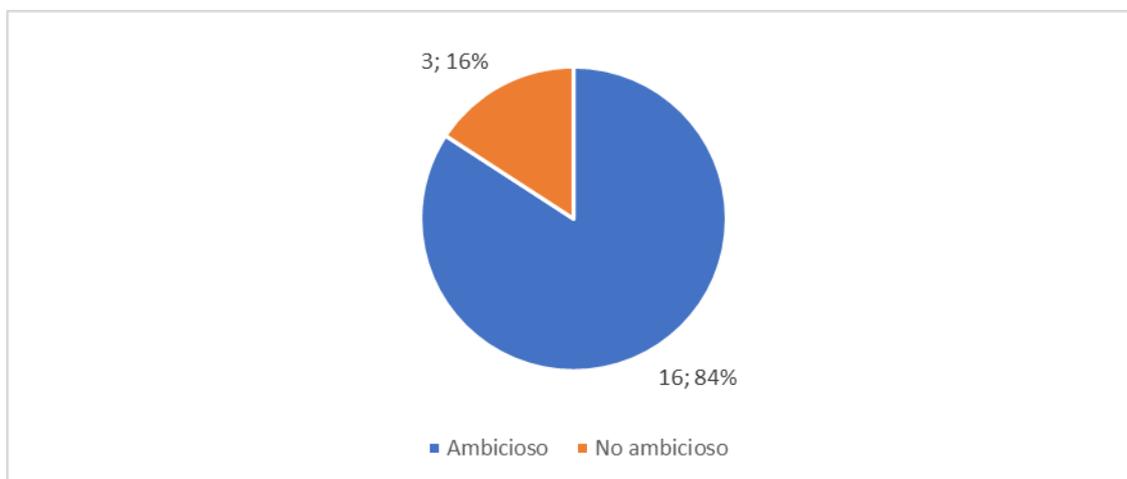
Dentro de los compromisos destacados, se cuenta nuevamente con el Modelo de transparencia municipal, la cual se presenta en su versión 2.0, así como el modelo de gobierno abierto a nivel subnacional, los cuales revelan la tendencia a incorporar temáticas de gobierno abierto diseñadas a niveles que comúnmente no se realizaban en el país.

A su vez, compromisos ligados a la educación como el Plan de Formación Ciudadana en los establecimientos educacionales del país y el de Recursos Educativos Abiertos para Plan de Formación Ciudadana da cuenta de la presencia de iniciativas cada vez más diversas.

Asimismo, compromisos ligados a promover estándares de calidad e integración de la ciudadanía en la gestión de energía, con un componente ciudadano y participativo, así como otros destinados al fortalecimiento de la democracia

ambiental, buscando contribuir a la equidad y democracia ambiental en el marco del proceso internacional regional, evidencian un carácter más sectorial del plan de acción analizado.

Gráfico 7: Porcentaje de compromisos ambiciosos tercer plan



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la base de compromisos de OGP

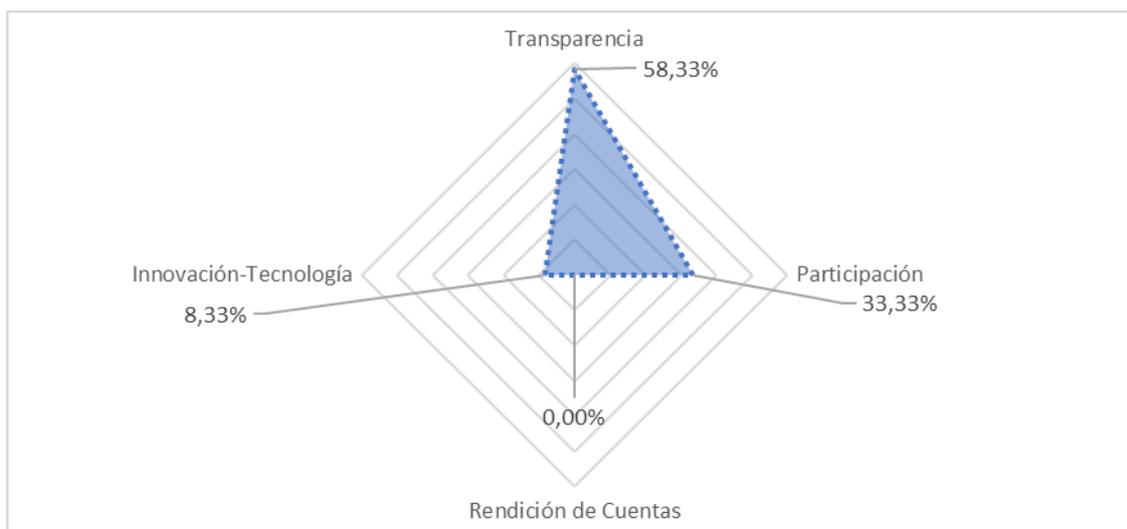
La ambición contenida en el plan de acción también se ve reforzada, aumentando un 1% respecto al plan anterior, lo que significa que 16 de 19 compromisos fueron catalogados como ambiciosos.

En tal sentido, el tercer plan de acción se benefició de una mayor madurez en el proceso de gobierno abierto, en un contexto político y social que exigía mayor transparencia y rendición de cuentas, fortalecimiento de la participación ciudadana, avances tecnológicos, compromisos internacionales y una infraestructura institucional más consolidada.

Cuarto plan de acción (2018-2020)

Al igual que durante el tercer plan de acción, el desarrollo del cuarto plan se efectúa en un contexto en el que la confianza hacia las instituciones las cuales se encontraban lesionadas a raíz de casos de falta a la probidad, como caso el caso CAVAL, el de Catrillanca en la cual se vio involucrado Carabineros de Chile, o el de contaminación con repercusión hacia la salud y el medio ambiente, acontecido en la comuna de Quintero, el cual generó una serie de movilizaciones en la región de Valparaíso.

Gráfico 8: Acentos valores OGP. Cuarto plan de acción



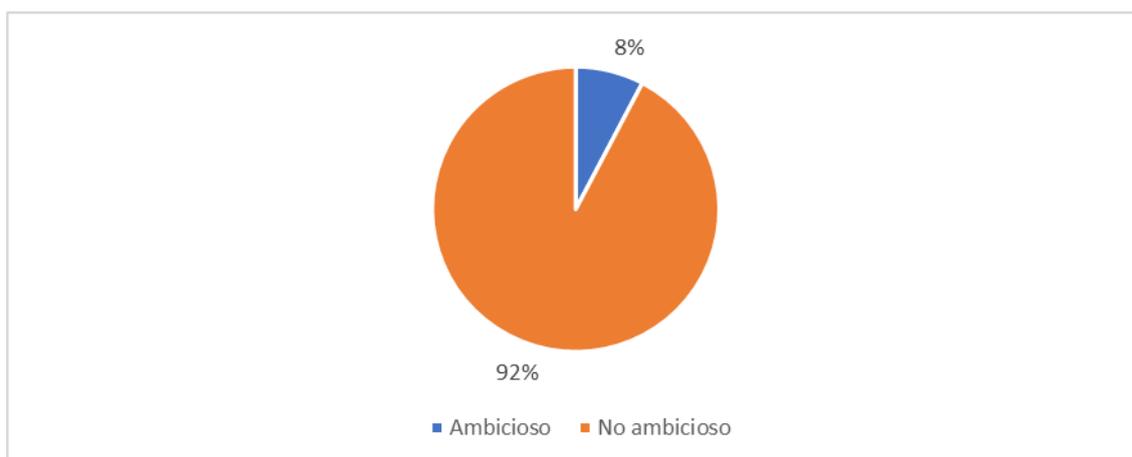
Fuente: Elaboración propia en base a informes del IRM

En consecuencia, se impulsaron reformas para promover una mayor transparencia, presentándose dicho valor en un 58,33% de los compromisos, para en segundo término encontrar un 33,3% de presencia en compromisos ligados a la participación.

Al igual que en los planes anteriores el clúster anticorrupción e integridad sigue presente de forma sostenida. Sin embargo, por primera vez se presentan iniciativas directamente ligadas a justicia, inclusión y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); como son los compromisos justicia abierta en la defensoría penal pública; de atención a personas con discapacidad, y el de plan de difusión y seguimiento en Chile de los ODS y su vinculación con políticas públicas, entre otros.

Por su parte el informe del IRM de diseño fue enfático en señalar en sus recomendaciones que es importante enfocar acciones hacia el involucramiento más que a la información.

Gráfico 9: Porcentaje de compromisos ambiciosos. Cuarto plan de acción



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la base de compromisos de OGP

Asimismo, el informe de diseño del IRM sostiene que los compromisos no contaron con la suficiente información para comprender el resultado esperado, limitando la ambición de los compromisos.

En tal sentido, no se presentó ningún compromiso que se evidencie como potencialmente transformador, sino únicamente moderado (Fortalecimiento de capacidades en servicios para atención inclusiva, compromiso 5), en parte por las dificultades que resultan de procesos inclusivos (OGP, 2021b). Por ello, es importante que en el proceso de implementación de los mismos se logre un mayor involucramiento ciudadano, más allá de la consulta o la entrega de información sobre las acciones estatales. Asimismo, se destaca como otros factores aquellos que dicen relación con las limitaciones en recursos institucionales, desafíos en la coordinación interinstitucional, así como la crisis de legitimidad que afectó la confianza en las instituciones públicas.

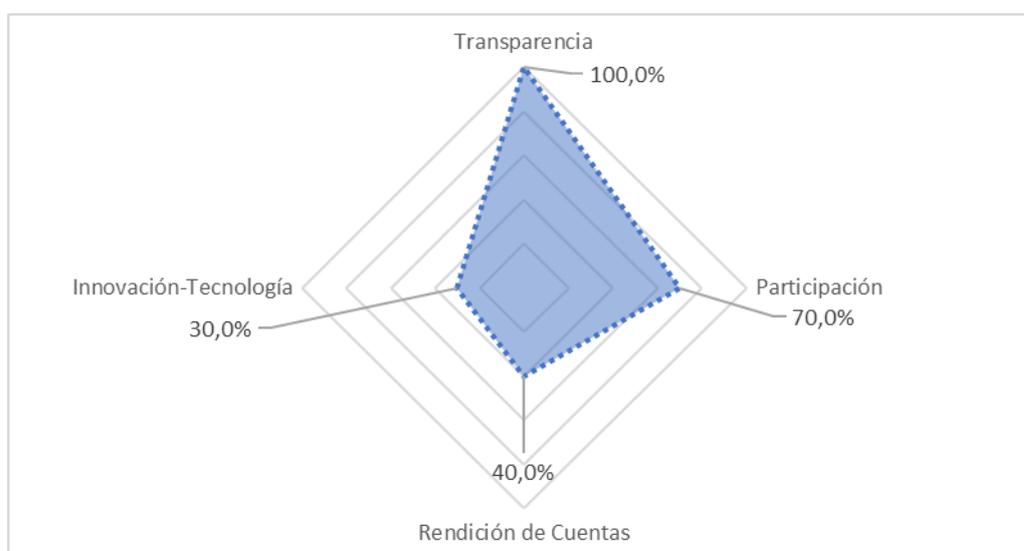
A fin de mejorar los niveles de ambición, se plantea la necesidad de que el proceso de cocreación y diseño del plan se circunscriba estrictamente a lo establecido por OGP, para de tal forma contar con toda la información necesaria para la evaluación del diseño e implementación del plan, a fin de incentivar y salvaguardar la generación de compromisos ambiciosos (OGP, 2021b).

Para este plan tendió a predominar una visión “técnica” poco abierta a la innovación dirigida a amplificar la ambición de los compromiso (OGP, 2021a).

Quinto plan de acción (2020-2022)

Como se ha señalado en el capítulo anterior, el quinto plan de acción de Chile se caracteriza por la inclusión de los tres poderes del Estado, lo que lo hace transitar hacia lo que se comprende como Estado abierto al considerar ocho compromisos, dos del Poder Legislativo, dos del Poder Judicial y cuatro del Poder Ejecutivo.

Gráfico 10: Acentos valores OGP. Quinto plan de acción



Fuente: Elaboración propia en base a informes del IRM

El valor presente transversalmente en la totalidad de los compromisos fue el de transparencia (100%), seguido por el de participación ciudadana (70%).

Dentro de los compromisos más destacados se encuentra la “Hoja de Ruta”, iniciativa que provino del sector académico y tuvo como fin desarrollar una hoja de ruta para consolidar los principios de gobierno abierto en Chile, mediante el diagnóstico colaborativo con la sociedad civil y la academia para articular acciones a corto, mediano y largo plazo.

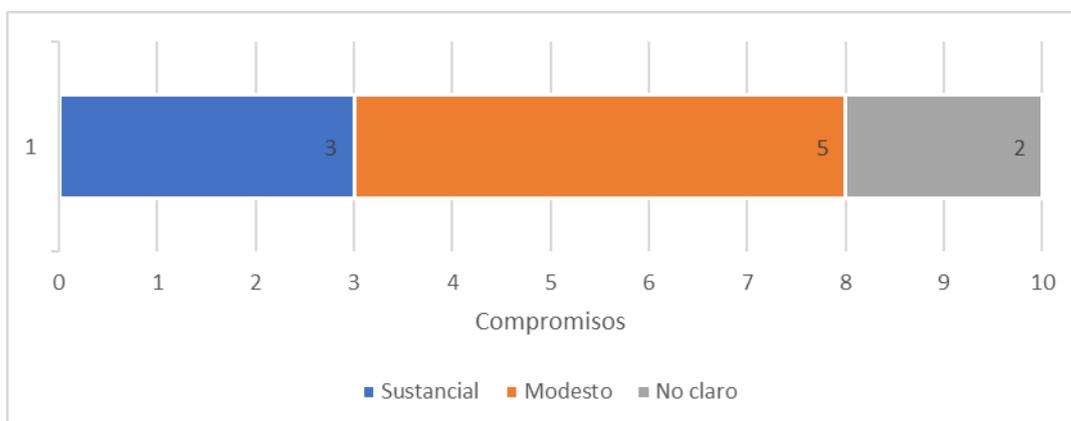
Otros compromisos que destacaron son aquellos ligados a justicia abierta, como el de Derechos Humanos y Justicia Abierta, orientado a profundizar el conocimiento del poder judicial y la conciencia acerca de los derechos, así como la creación de un Observatorio de Defensa Penal de los Derechos Humanos que

de información relevante con relación a estudios, causas y estadística. Este compromiso buscó instalar conocimientos a fin de poder exigir el ejercicio de los derechos, respondiendo a una de las temáticas que se encontraba en la agenda pública en pleno contexto de estallido social.

Desde la dimensión del parlamento abierto destacaron las iniciativas como la del diseño de plataforma integrada e interoperable de gestión e información legislativa, la cual buscó fomentar la participación ciudadana en el proceso de formación de la ley mediante la simplificación del acceso a la información sobre el contenido y evolución de los textos legislativos, aspecto que reporta contribuir al ODS 16, el cual busca promover sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para toda la población y crear instituciones eficaces.

Desde la vereda de la inclusión, destaca aquel destinado al fomento ,impulso y aumento la inversión pública en Infraestructura Peatonal y Ciclo-Inclusiva, el cual posee la característica distintiva de ser una de las iniciativas presentadas por la sociedad civil junto al sistema de clasificación medición y reporte de inversión en acción climática, compromiso que buscó reportar al ODS 7 de energía asequible y no contaminante, ODS 8 sobre trabajo decente y crecimiento económico, ODS 9 respecto a la industria, innovación e infraestructura, ODS 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles, ODS 13 respecto a acción por el clima y ODS 16 sobre la paz, justicia e instituciones sólidas, constituyéndose en compromisos los cuales dejan en evidencia la influencia del contexto y de agenda sobre temáticas más sectoriales.

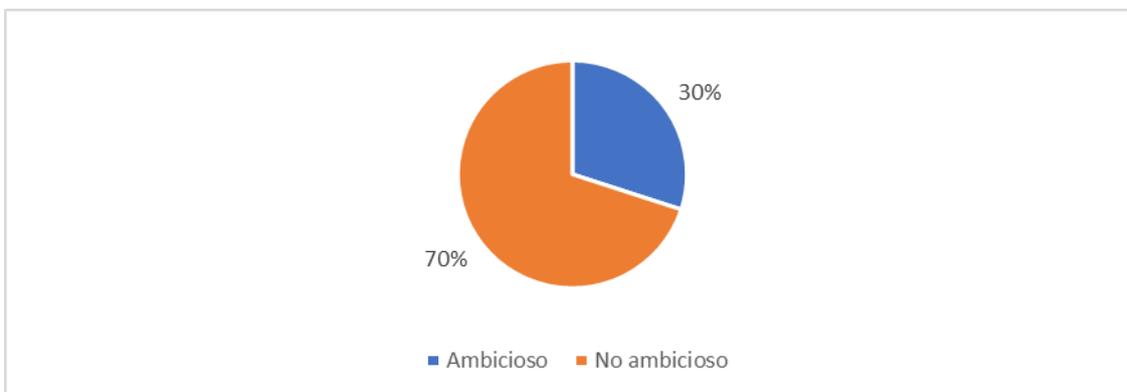
Gráfico 11: Ambición del quinto plan de acción



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la base de OGP

Para el quinto plan, el estándar IRM dejó de categorizar los compromisos por su impacto potencial, evaluando en cambio su capacidad estimada de producir resultados.

Gráfico 12: Porcentaje de compromisos ambiciosos del quinto plan de acción



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la base de OGP

En cuanto al contexto, es preciso señalar que el quinto plan de acción estuvo marcado por la existencia de una crisis sanitaria, demandas sociales por mayor transparencia y participación, además de avances tecnológicos así como un proceso constituyente en curso, aspectos que pudo haber distraído a los servicios para la configuración de compromisos más ambiciosos.

En lo relativo al porcentaje de ambición presente en los compromisos, es posible consignar su repunte respecto al cuarto plan, alcanzando el 30% de los compromisos (tres compromisos ambiciosos). Lo anterior, se puede considerar como una consecuencia de la adecuada adopción de las recomendaciones efectuadas por OGP con relación al proceso de diseño anterior. Sin embargo, si bien la ambición de los compromisos es mejor respecto a la evidenciada en el plan pasado, este para muchos aún sigue siendo similar (limitados) a su predecesor, ya que “no va mucho más allá de lo que los organismos públicos deben hacer de todos modos” (MINSEGPRES, 2020d).

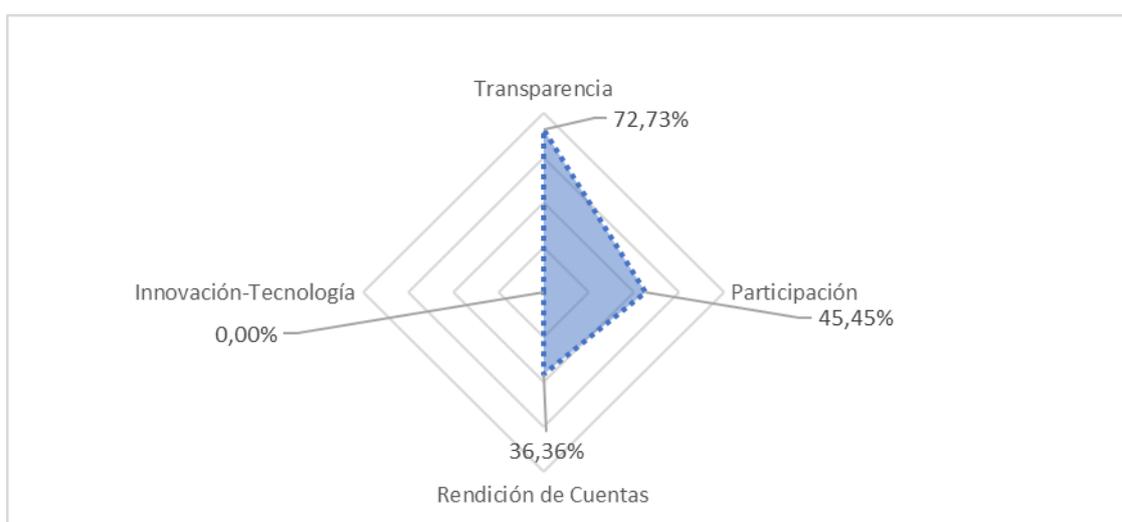
Actores consultados por IRM encontraron mérito en su alcance acotado, y subrayaron que todos los compromisos son realizables y basados en expectativas realistas, de modo que su implementación no se topará con el obstáculo de los recursos, frecuente allí donde lo que se propone es algo nuevo

y muy distinto de lo que los servicios públicos ya tenían planificado hacer” (OGP, 2023).

Sexto plan de acción (2023-2027)

Por último, el sexto plan de acción presenta 11 compromisos, de los cuales el 72,73% se vincula con el valor de la transparencia. En segundo término, se encuentra la participación ciudadana la cual alcanza un 45,45% de presencia. A diferencia de procesos anteriores, este plan de acción es oficialmente de Estado abierto y todavía se encuentra en fase de implementación.

Gráfico 13: Acentos valores OGP: Sexto plan de acción



Fuente: Elaboración propia en base a informes del IRM.

El actual plan destaca por seguir recogiendo problemáticas asociadas al cambio climático, buscando dar cumplimiento de forma colaborativa al Acuerdo de Escazú. Asimismo, se caracteriza por contener temáticas sectoriales relacionadas al acceso a la justicia, a la justicia abierta, al ámbito ambiental y a la industria extractiva, siendo un ejemplo de este último la implementación de un estándar internacional de transparencia en el ámbito pesquero (FITI).

Es relevante señalar que el género se constituyó como un elemento distintivo y transversal en el plan de acción, incentivándose a que los compromisos tuvieran dicha perspectiva o la incorporaran en una etapa más avanzada.

Se destaca como compromiso coadyuvante a futuros procesos de los planes de acción, el de formación y acompañamiento de altas y altos directivos públicos en materias de gobierno abierto, el cual busca proporcionar herramientas y conocimientos necesarios para una futura incorporación de las materias de

Estado Abierto en su gestión, “abordando los actuales y futuros desafíos en transparencia gubernamental, participación ciudadana, rendición de cuentas, gobierno digital e innovación a través de acciones formativas”, aspecto que bajo lo sostenido por Claudia Montero, “constituye en uno de los asuntos que se encuentra al debe” y que en ocasiones el no saber acerca de gobierno abierto y al ser una temática de nicho dificultan el correcto diseño de compromisos ambiciosos (Montero, entrevista, 2024).

Tendencias y evoluciones

A lo largo de los seis planes de acción se observan variaciones importantes en relación con el énfasis en distintos valores de gobierno abierto, las áreas temáticas más relevantes y el nivel de ambición de los compromisos.

Gráfico 15: Cantidad de compromisos clasificados en base a valores OGP 1-6

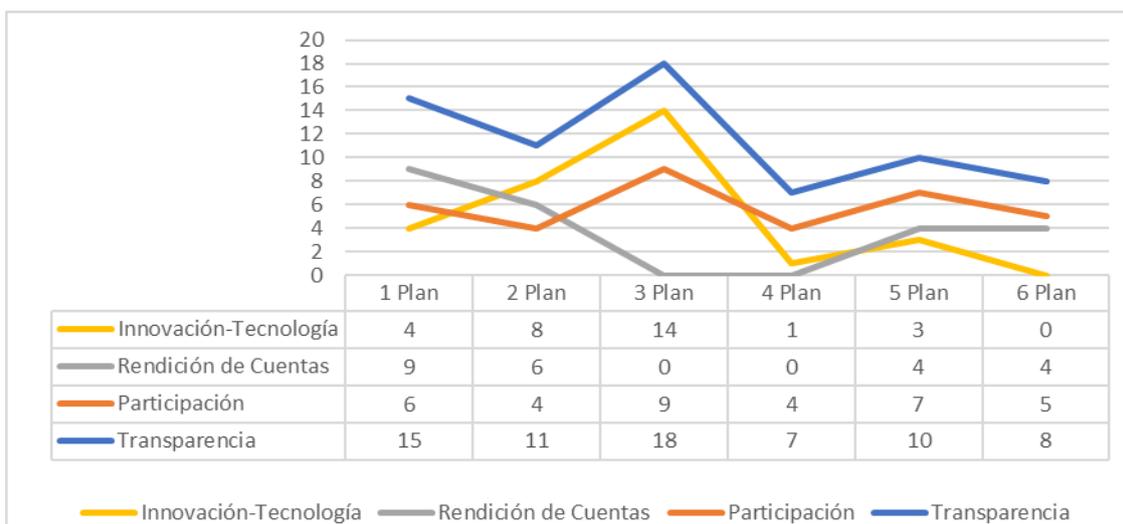
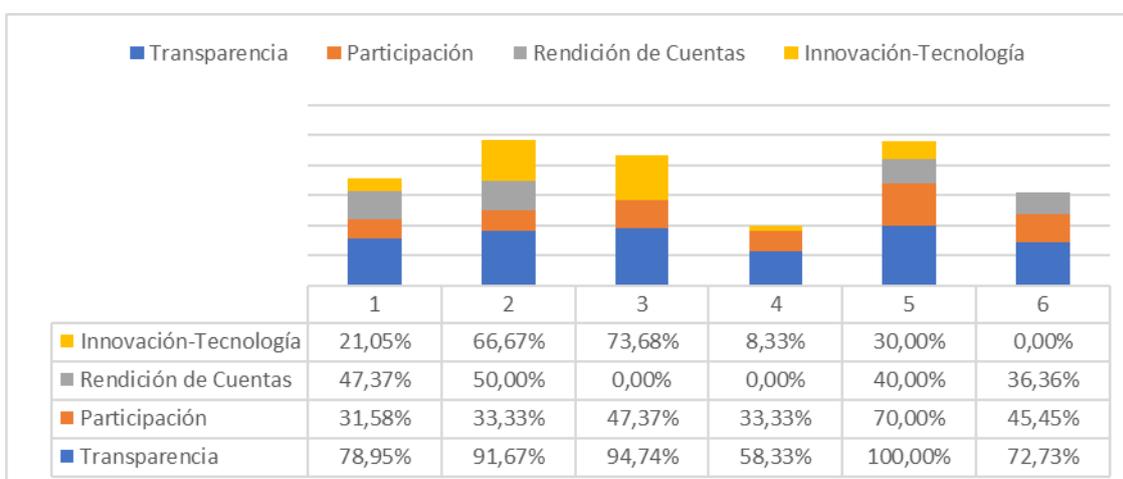


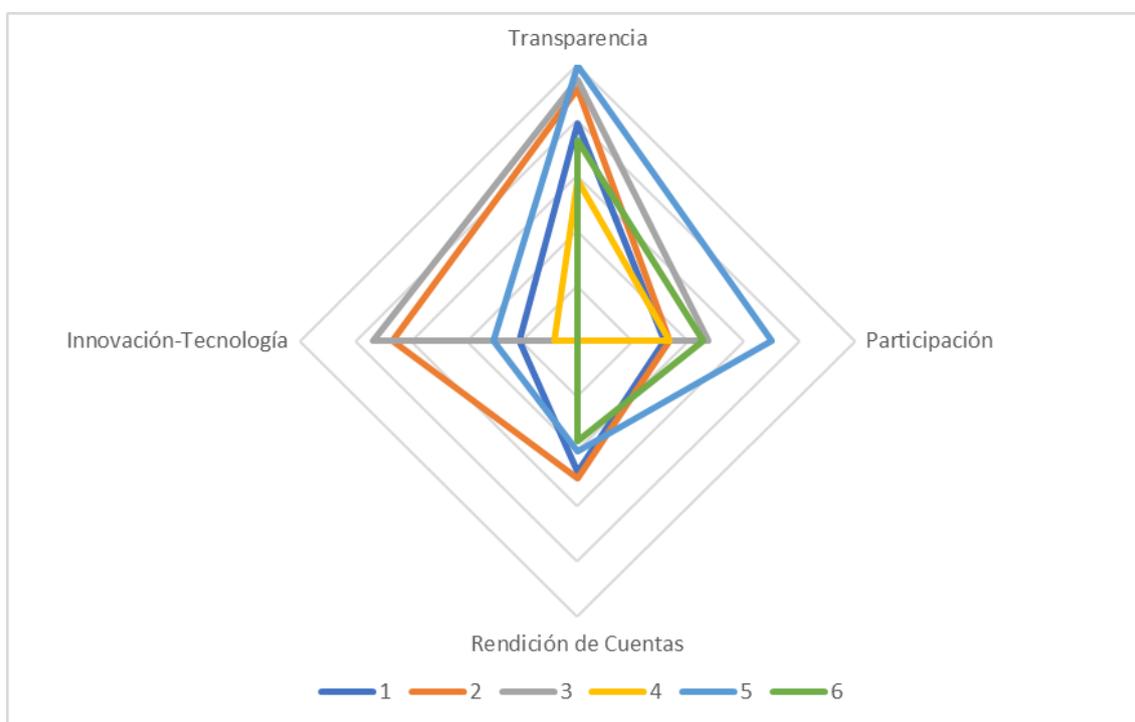
Gráfico 14: Porcentaje de valores OGP presentes en compromisos planes de acción 1-6



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes del IRM (planes 1 a 4 y 6) y del análisis del 5to plan de acción.

El gráfico anterior permite establecer que la mayoría de los compromisos de los planes de acción busca responder al problema de la opacidad gubernamental, poniendo en primer plano al acceso a la información pública, la prerrogativa mediante la cual cualquier persona puede conocer la información generada por la administración pública y el Estado.

En tal sentido, la transparencia se constituye como un derecho y como una política pública en el marco de los planes de acción, la que por medio de la rendición de cuentas encuentra su relación con las ideas de democracia y gobernabilidad democrática.



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes del IRM (planes 1 a 4 y 6) y del análisis del 5to plan de acción.

Pero no sólo la transparencia es relevante, sino que el gobierno abierto al contribuir a que las personas puedan acordar y conducir cambios sociales, promueve un desarrollo humano sostenible y una buena gobernanza, siendo la Transparencia, rendición de cuentas y la participación los cuales encuentran su réplica como atributos esenciales planteados por Naciones Unidas respecto a la buena gobernanza (ACNUDH, s.f.).

En ese sentido, Natalia Carfi señala que los primeros planes estuvieron más centrados en la transparencia, en parte porque recién se comenzaba a tratar de “entender bien qué era gobierno abierto y cómo se podía llevar a cabo”, por lo cual hubo “muchísimos compromisos que iban específicamente para ese lado”: agendas digitales, portales de datos abiertos.

Había un componente megadigital y muy vinculado a la agenda de transparencia. Pero entiendo que era porque, digamos, estábamos en un momento iniciático de intentar entender también para dónde podía avanzar esta agenda. Lo que fue pasando es (...) que fueron avanzando las agendas temáticas, por un lado, incorporando de a poco la agenda de género, (...) la agenda de cambio climático, se fue incorporando la agenda hasta de datos abiertos, pero también temática como compras públicas y datos abiertos, infraestructura y datos abiertos, beneficiarios finales y datos abiertos. (...)

Como que dejaron de haber tantos compromisos de cuyo objetivo era tener un portal de datos abiertos y pasó a ver más compromisos, o datos abiertos temáticos, digamos, un portal de datos abiertos específicos de anticorrupción o de cambio climático, o datos abiertos como una actividad más en un compromiso de cualquiera sea el tema.

Nuevamente, creo que eso acompañó un poco, primero, la madurez de los planes de acción, la madurez de los foros multiactor, (...) que ayudaron a que la agenda avance, es el reflejo de la madurez de la agenda, de cómo fue evolucionando desde un momento iniciático más pequeño, por así decirlo, a intentar robustecer con otros temas (Carfi, entrevista, 2024).

De modo similar, Claudia Montero sostiene que los primeros cuatro planes “eran de (...) transparencia, integridad y modernización del Estado (...) pero eventualmente se fue migrando a temas sectoriales.

Han existido compromisos realmente cocreados, como la consignado en el tercer plan de acción, respecto al registro de beneficiarios finales de empresas, que han instalado un tema en la agenda pública, configurándose como un eventual proyecto de ley fuera del plan de

acción, tomando vida propia fuera del plan de acción. Asimismo, en el marco del cuarto plan se destaca la temática de justicia abierta, así como el gobierno abierto municipal, compromisos que ha permitido catalizar otras iniciativas y/o temáticas (Montero, entrevista, 2024).

Como se puede observar, durante los primeros dos planes de acción el foco de los compromisos se depositó en general en temáticas relativas al acceso a la información y la rendición de cuentas. Si bien esto no cambió en demasía en el tercer plan, éste contuvo también áreas temáticas más sectoriales como políticas sociales y educacionales con los planes de formación ciudadana, recursos educacionales abiertos, o modelo de lenguaje claro en la administración pública, así como temáticas ligadas a recursos y medio ambiente.

Si bien estas últimas ya estaban presentes en algunos compromisos de los planes anteriores, a partir del tercer plan adquirieron mayor protagonismo, con la incorporación de temáticas desde la democracia ambiental hasta la visualización georreferenciada de derechos de aprovechamiento de aguas. Esto continuó durante el cuarto, quinto y sexto planes de acción, en los que siguieron incorporándose temáticas sectoriales.

Ambición

Un buen plan de acción debe contener compromisos ambiciosos, relevantes e “inteligentes” o SMART, por la sigla en inglés de las iniciales de sus principales características: específicos, medibles, alcanzables, realistas y de duración limitada en el tiempo.

OGP señala que un compromiso es ambicioso o tiene alto impacto potencial cuando tiene la capacidad de impulsar la apertura gubernamental más allá de las prácticas usuales, fortaleciendo ya sea la transparencia, la rendición de cuentas o la participación pública.

Por su parte, un compromiso es considerado relevante cuando promueve uno o más de los principios o valores de gobierno abierto – transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

La cantidad de compromisos con elevada ambición o potencial transformador contenidos en los planes de acción ha variado entre un máximo de 16 compromisos considerados ambiciosos en el tercer plan de acción y un mínimo de un solo, como fue el caso del cuarto plan de acción.

El hecho de que el tercer plan de acción tuviera la mayor cantidad de compromisos ambiciosos podría deberse al hecho de que se benefició de una mayor madurez en el proceso de gobierno abierto, así como de un contexto político y social que exigía mayor transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, puede vincularse con el hecho de que abarcó una variedad considerablemente más amplia de ámbitos sectoriales y fue el resultado de un proceso de diálogo con una participación más intensa de las OSC. (MINSEGPRES, 2017). También los avances tecnológicos y el hecho de que incluyera compromisos internacionales parecen haber contribuido al nivel de ambición del plan.

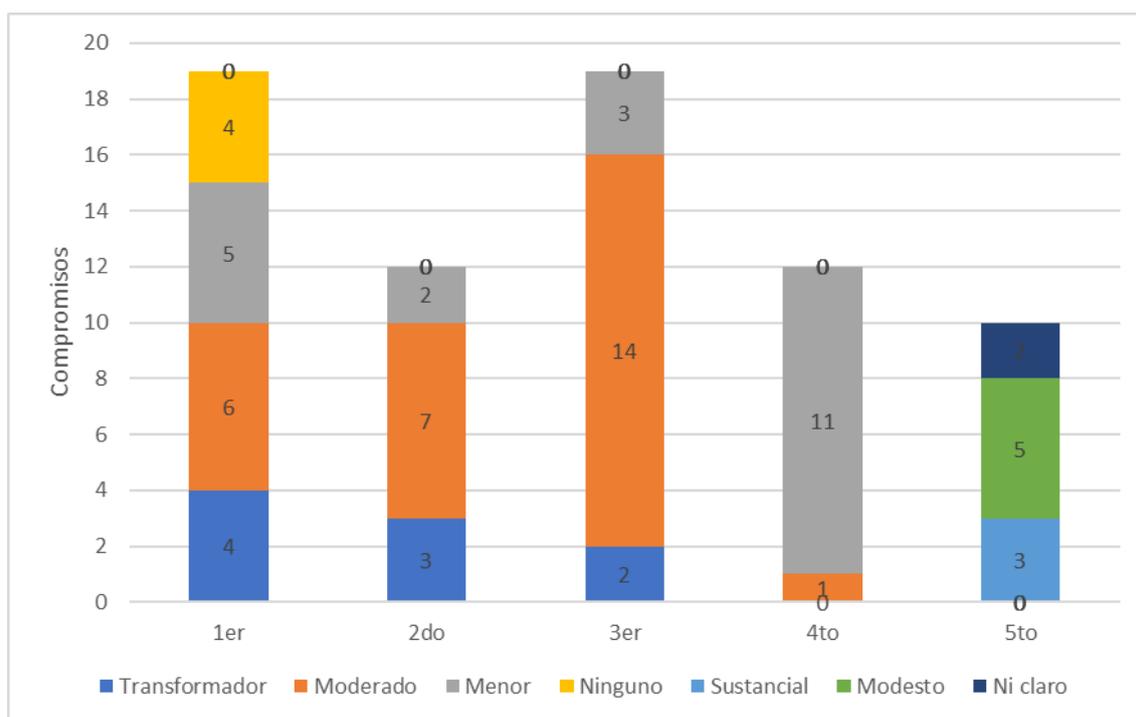
En lo que respecta al cuarto plan de acción 2018-2020, varias razones dan cuenta de la casi ausencia de compromisos ambiciosos. En primer lugar, el contexto político y social: durante el proceso de cocreación Chile estaba atravesando un período de creciente descontento social. Fue una oportunidad para redoblar la apuesta del gobierno abierto; sin embargo, las demandas ciudadanas por mayor transparencia y participación no se tradujeron en compromisos concretos debido, al menos en parte, a la resistencia de las estructuras de poder y toma de decisiones. En segundo lugar, se produjo un cambio de administración que conllevó discontinuidades importantes en el gabinete ministerial.

Aunque hubo esfuerzos por incluir la participación ciudadana en la elaboración del plan, algunas partes interesadas señalaron que dicha participación fue limitada o no suficientemente diversa, en parte debido a la limitada difusión, el poco conocimiento y la escasa demanda ciudadana en temas de participación. No obstante, en general valoraron de manera muy positiva el proceso en su conjunto respecto a procesos anteriores, dada la generación de “un proceso de verdadera cocreación con involucramiento de la Mesa de Gobierno Abierto en todos los pasos” (OGP, 2021b).

Sin embargo, dos personas entrevistadas por el IRM en aquel momento señalaron que uno de los costos de ese trabajo colaborativo fue el bajo impacto potencial de los compromisos resultantes, en la medida en que, para alcanzar consensos, se dejaron de lado los compromisos que generaran discrepancias, que en general eran también los más ambiciosos.

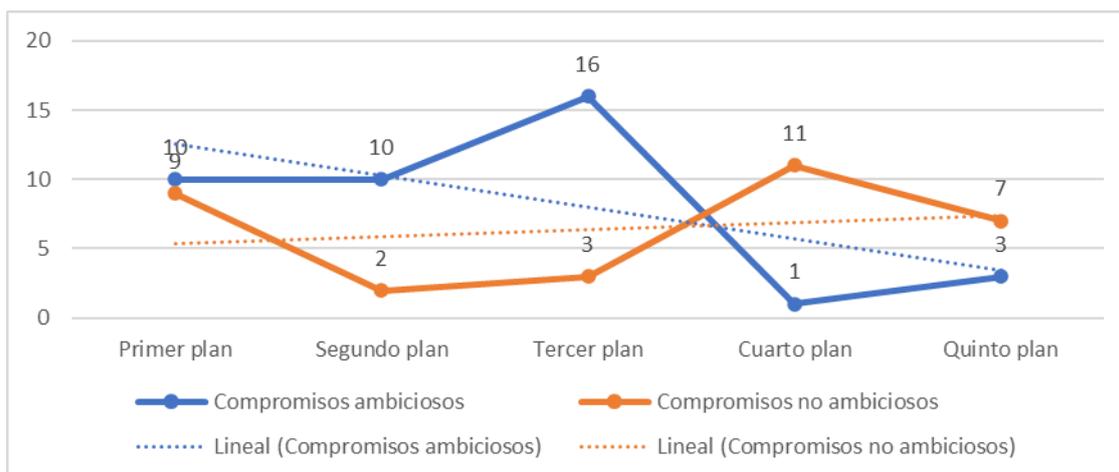
Por último, se evidencian problemáticas de seguimiento metodológico o falta de alineamiento a los criterios de OGP para la evaluación del diseño de los compromisos, reportándose algunas iniciativas exitosamente implementadas pero que fueron evaluadas con escaso impacto potencial por no haber sido identificados correctamente todos los criterios establecidos por IRM para una adecuada clasificación (OGP, 2021a).

Gráfico 17: Ambición planes de acción de gobierno abierto 1-5



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la base de OGP

Gráfico 18: Cantidad de compromisos ambiciosos vs no ambiciosos



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la base de OGP

El gráfico precedente muestra la variación en los niveles de ambición de los compromisos a lo largo de los diferentes planes, que podría estar vinculado con la profundidad de la participación. Sin embargo, el caso del cuarto plan de acción resulta paradójico, ya que es el menos ambicioso a pesar de haber resultado de un auténtico proceso de cocreación.

Por otro lado, el cambio en la metodología del MRI antes de la cocreación del quinto plan de acción dificulta la comparación del quinto plan con los anteriores, ya que la nueva metodología pondera de una forma más estricta el potencial transformador de los compromisos, lo cual puede haber influido en el recuento de compromisos ambiciosos.

La situación descrita para Chile concuerda con el panorama global que se desprende del análisis de OGP, que concluye que si bien en términos generales la vinculación con la sociedad civil está mejorando y los procesos se están tornando más participativos, permitiendo una mayor influencia del público en el diseño de los planes, la ambición de éstos no ha mejorado con el tiempo. Más bien al contrario, los compromisos ambiciosos se redujeron de 55% en 2015 a poco más del 40% unos cinco años más tarde (OGP, 2021c). Sin embargo, la incorporación de la ciudadanía y la sociedad civil en procesos de cocreación que cumplan con los nuevos estándares OGP es una oportunidad única para generar iniciativas de mayor relevancia, especificidad, calidad e impacto sobre temas fundamentales que interesan a la ciudadanía y afectan su calidad de vida, como educación o salud.

Capítulo 5. Implementación y resultados

Desde su adhesión a OGP en 2011, Chile ha logrado avances destacables en la ejecución de sus planes de acción. En este capítulo se examinará la implementación de los cinco planes de acción completados por Chile a la fecha, poniendo énfasis en la completitud de los compromisos. El IRM caracteriza a la implementación de los compromisos como completa, sustancial, limitada, no iniciada o sin evidencia disponible.

A lo largo de los cinco planes de acción se han consignado un total de 72 compromisos, los cuales han tenido distintos niveles de completitud.

Primer plan de acción

En el curso del primer plan de acción, Chile implementó de forma completa 15 de los 19 compromisos, además de consignarse uno con completitud limitada y tres no iniciados a la fecha de evaluación del informe IRM.

Una de las razones de esta elevada cifra de compromisos completados, es que por lo menos 11 de los compromisos ya estaban en marcha antes del diseño del plan de acción, siendo ejemplo de dichos casos los compromisos del marco de interoperabilidad y el de Chileatiende.

Sin embargo, en lo que respecta a este último, es preciso señalar que desde su establecimiento ha logrado resultados que en el caso de no haber sido enmarcados en el plan de acción pudieron haber sido evidentemente menores.

En el inicio, dicha iniciativa incluía a 140 sucursales, un call center y un portal web, el cual en el transcurso de su implementación destacó por contener 182 puntos de atención con funcionarios capacitados, además de haber organizado dos campañas de difusión y poseer unidades móviles en 190 comunas, aspecto que fue consignado en la evaluación IRM de la implementación del plan.

En la actualidad el señalado compromiso sigue en vigencia y su administración se encuentra a cargo del Instituto de Previsión Social, permitiendo el acceso a más de 315 tipos de trámites presenciales a las personas, facilitando enormemente la interacción entre los organismos públicos con la ciudadanía. En sus más de 10 años, esta iniciativa ha cumplido más de 623 millones de atenciones mediante canales de atención presencial, telefónico y digital,

destacándose por su destacada labor realizada en periodo de pandemia COVID-19 donde en tan sólo dos años prestó más del 59,6% de la cobertura, con más de 371 millones de atenciones (IPS, 2022), contribuyendo a mantener las medidas de confinamiento de la población y, en consecuencia, su salud.

El compromiso anterior, junto a muchos otros, se constituyen como el legado del plan de acción, demostrando que Chile se enfocó en su primer plan en la generación de un marco institucional adecuado, incorporando acciones de gobierno abierto al ciclo de la gestión de políticas públicas, rindiendo frutos en la actualidad.

Segundo plan de acción

En lo que respecta al segundo plan, es preciso señalar que tres de los 12 compromisos del segundo plan de acción se completaron en su totalidad, mientras que seis de los compromisos restantes tuvieron un grado de cumplimiento considerado como sustancial, dos de cumplimiento limitado y uno categorizado como no iniciado.

Como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, este plan de acción se enfocó en temas de integridad pública, acceso a la información y participación ciudadana principalmente. (OGP, 2015).

La implementación de compromisos como el del portal de transparencia (compromiso 4), tiene efectos que pueden rastrearse hasta el día de hoy. La creación del señalado portal engloba a todas las instituciones públicas obligadas por ley a publicar sus datos mediante transparencia activa, así como de poseer canales de comunicación adecuados para responder a solicitudes transparencia pasiva.

Dentro de la información que se puede acceder, se encuentran: normativa, estructura, remuneraciones del personal, adquisiciones y contrataciones públicas, actos administrativos y resoluciones, entre otros. A julio de 2024, son más de 1.247 organismos, 257.931 usuarios del sistema y más de 2.023.528 solicitudes de acceso a la información realizadas (Portaltransparencia, 2024).

Dicha plataforma se constituye en una oportunidad y gran aporte para la ciudadanía al fortalecer el componente de rendición de cuentas de gobierno

abierto, impulsando su rol fiscalizador, su participación política/ciudadana hacia asuntos de su interés, permitiendo una mayor capacidad de agencia al abrir el espectro de posibilidades en la toma de decisiones.

Tercer plan de acción

El tercer plan de acción tuvo seis compromisos completados en su totalidad, 11 con cumplimiento sustancial y dos con cumplimiento limitado.

En tal sentido las acciones implementadas en el plan mejoraron los niveles de transparencia del gobierno mediante la habilitación de plataformas y mecanismos de transparencia en general, sin embargo, a juicio de IRM, en general no se evidenció que estas generaran verdadera apertura hacia la ciudadanía.

Distinta situación es la consignada en la dimensión de participación ciudadana donde un solo compromiso “generó mecanismos y prácticas participativas con incidencia efectiva en la toma de decisiones sobre las estrategias y los proyectos energéticos que afectaban a ciertas comunidades del país” (OGP, 2019).

El compromiso sobre sector energético ciudadano: transparencia, accesible y participativo, buscó lograr una mayor integración de la ciudadanía en la gestión de la energía y en la toma de decisiones sobre proyectos en esta materia más transparentes, accesibles y participativos, proponiendo ordenar la disponibilidad de datos e información del sector energético; la creación de un consejo asesor de energía abierta que incluya la participación de la sociedad civil; contribuir a la fácil comprensión de la factura de la electricidad que llegan a los domicilios; generar una guía que estandarice procesos participativos para la toma de decisiones sobre proyectos de energía y promover el desarrollo de estrategias de energía locales de acuerdo a cada territorio.

IRM lo catalogó como excepcional por cuanto ha contribuido a la apertura del Gobierno a través del fomento del acceso a la información y la participación principalmente, asimismo, su cumplimiento a la fecha de evaluación fue sustancial, sin embargo es preciso señalar que aún persisten los beneficios de la iniciativa, conservándose la vigencia de cambios en la boleta de energía, de sus sitios web con reportes diarios y mensuales actualizados del sector energético.

Lo anterior demuestra que el señalado compromiso tuvo un beneficio directo sobre el ámbito privado, los consumidores, y la ciudadanía evidenciando que iniciativas pueden ser implementadas por la alianza público-privada generando efectos positivos para la vida de las personas y las decisiones que se tomen.

Por último, una de las grandes falencias detectadas por el informe del IRM, así como de otros actores, fue en relación con el monitoreo de la implementación, donde existió una limitada cantidad de reuniones convocada por la Mesa de Gobierno Abierto para la realización de seguimiento con los responsables de los compromisos. Paradójicamente tras la formalización de la Mesa, se produjo la señalada disminución de reuniones (OGP, 2019), lo cual se constituye como un llamado de atención respecto a la importancia de ejecutar regularmente acciones de monitoreo.

Cuarto plan de acción

El cuarto plan presentó un nivel limitado de implementación. De un total de 12 compromisos, tres fueron completados totalmente, dos tuvieron avances sustanciales, seis tuvieron avances limitados y hubo uno para el cual no se pudo constatar ningún avance. El informe del IRM destacó un retroceso en comparación con el plan anterior.

A diferencia de los planes anteriores, el país estaba enfrentando tanto la pandemia de COVID-19 como un estallido social. Sin embargo, tanto el gobierno, como la sociedad civil atribuyeron la responsabilidad de los desafíos en la implementación del plan exclusivamente a los efectos de la pandemia, sin considerar las demandas sociales que surgieron desde el 18 de octubre como un factor influyente. Según el IRM, esto representó una oportunidad perdida para aplicar prácticas participativas en respuesta a las protestas (OGP, 2021a), lo que podría haber impulsado la innovación y aumentado la ambición de los compromisos.

Como señalara el informe IRM, se identificó un compromiso que, si se hubiese tomado y trabajado adecuadamente, pudo haber generado cambios significativos. Este es el caso del compromiso N°11 sobre la creación de un registro de beneficiarios finales de empresas, que proponía la cocreación de dicho registro en lugar de su creación directa. Si bien su implementación quedó

incompleta para el IRM, recientemente mediante mensaje presidencial 267-371 del 13 de diciembre de 2023, se envió un proyecto de ley que crea registro nacional de personas beneficiarias finales y se enmarca en el combate contra la corrupción, lo cual demuestra que iniciativas enmarcadas y cocreadas en los planes de acción son susceptibles de modificar la agenda pública así como la tramitación de normas.

Quinto plan de acción

La implementación del quinto plan de acción (2020-2022) se caracterizó por incluir e implementar temas más sectoriales y ambiciosos respecto al plan pasado, además de contener compromisos del poder ejecutivo, legislativo y judicial que prepararon el terreno para el sexto plan. En cuanto a su rendimiento, su cumplimiento ha ido dispar, puesto a que sólo tres compromisos se completaron en su totalidad, cuatro lograron resultados sustanciales y otros tres tuvieron resultados limitados.

El IRM destacó varios factores que incidieron de forma positiva en la implementación: la alineación de los compromisos con iniciativas previas, el acompañamiento político, el compromiso del servicio civil y la experiencia previa de las instituciones en el trabajo con la sociedad civil. Por otro lado, entre los aspectos que explican el bajo cumplimiento de algunos compromisos se cuentan el impacto de la coyuntura política y sanitaria; la falta de incentivos institucionales para sostener el tema y la falta de recursos financieros adicionales.

Uno de los principales obstáculos fue la postergación y cancelación de actividades presenciales debido a la pandemia, lo que afectó gravemente la capacidad de llevar a cabo los compromisos en los plazos establecidos. Además, la pandemia también alteró las prioridades de las instituciones responsables de la implementación, redirigiendo recursos y atención hacia la gestión de la crisis sanitaria y sus efectos, en detrimento del cumplimiento de los compromisos del plan.

A pesar de estos desafíos, el quinto plan de acción incluyó esfuerzos importantes en áreas clave, como la transparencia en la información de compras públicas, el fomento de la inversión en infraestructura inclusiva, y la

consolidación de principios de gobierno abierto a través de una hoja de ruta específica. Asimismo, los compromisos impulsados por el sector público lograron más altos niveles de cumplimiento que los impulsados por la sociedad civil, lo que puede deberse por la de las iniciativas a las agendas institucionales. Es aquí donde nuevamente la Mesa de Gobierno Abierto se posiciona como un factor relevante que, sin embargo, se ha mostrado debilitada, careciendo de instrumentos para potenciar su gestión, diagnóstico compartido por todas las partes consultadas (OGP, 2023).

Finalmente, aunque algunos compromisos mostraron potencial para generar cambios significativos, como es el caso del “Plan para la transparencia, acceso a información y apertura de datos del sistema de ciencia, tecnología, conocimientos e innovación”, compromiso que tuvo por objetivo crear una plataforma para que la información sobre el sistema del centro se encuentre disponible a la comunidad científica y la sociedad civil, fomentando la cocreación y la gobernanza de la plataforma a través de la creación de comités técnico y de apoyo, además de la elaboración de un documento que regula aspecto de su gobierno.

Cabe señalar que el compromiso fue sectorial, se cumplió por completo y abrió de forma significativa el gobierno pese a un primer momento fue catalogado con un potencial modesto.

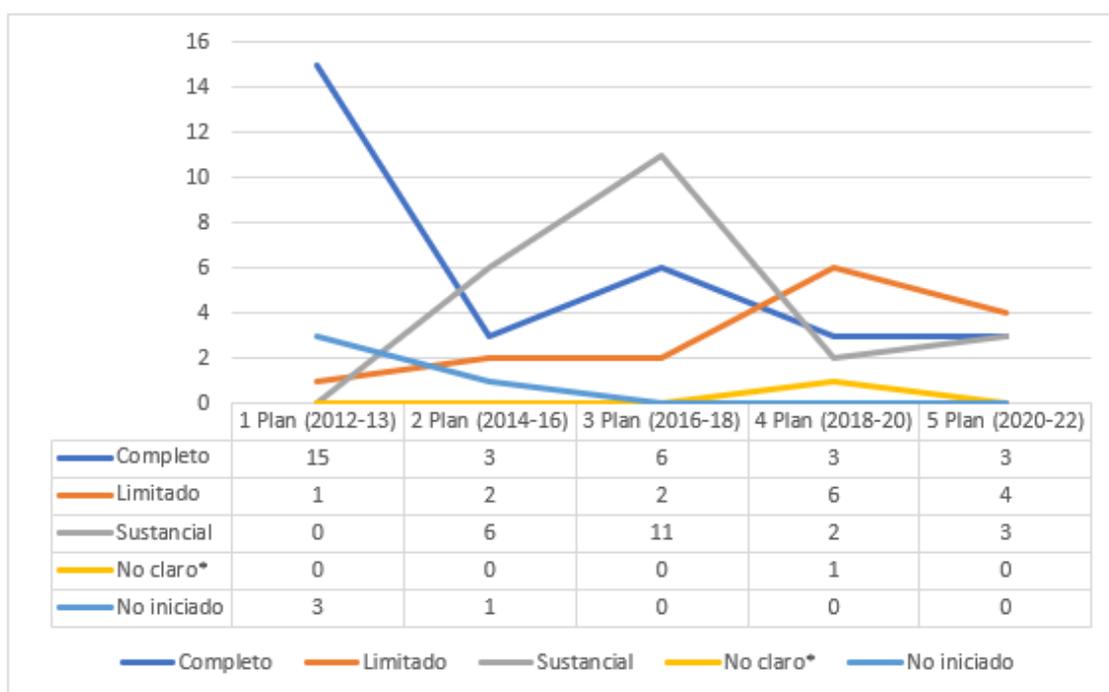
En la actualidad, la plataforma cuenta con información actualizada referente a bases de datos permitiendo, principalmente, contar con información relevante que puede incidir en explicar problemáticas y hallazgos que perfectamente pueden tener eco en espacios políticos como sociales de carácter deliberativo.

Sin embargo, pese a que el plan contó con iniciativa como esa, su impacto real quedó limitado por las circunstancias excepcionales del período y la falta de ajustes oportunos en la estrategia de implementación para adaptarse al nuevo contexto impuesto por la pandemia del COVID-19

Visión general de la implementación de los planes de acción.

A lo largo del tiempo, la cantidad de compromisos no iniciados fue disminuyendo al punto que desde el tercer plan de acción no existieron compromisos sin algún avance, lo cual se debe a un mayor involucramiento e interés de los organismos implementadores a cumplir los planes de acción.

Gráfico 19: Grado de cumplimiento en razón a informes IRM



Fuente: Elaboración propia en base a informes IRM

Por otro lado, si bien podría sostenerse precipitadamente que los compromisos completados fueron en disminución desde el primer plan, lo cierto es que la métrica consignada en el primer plan de acción obedece a un contexto en que los estándares IRM eran más laxos, mientras que las evaluaciones subsiguientes fueron más rigurosas. A lo anterior se suma el hecho de que la gran mayoría de los compromisos del primer plan eran parte de la agenda de los organismos implementadores y en muchos casos eran políticas públicas en curso.

En consecuencia, conviene dejar de lado el primer plan de acción y comparar las métricas de los cuatro siguientes. Así, el promedio de compromisos descritos como completos es de 3,75, con un comportamiento regular a lo largo del

tiempo. En cuanto a los compromisos considerados como sustanciales, es posible señalar que se exhibió un promedio de 5,5 compromisos alcanzando su mayor cantidad en el tercer plan de acción.

En suma, es importante señalar que el grado de cumplimiento de los compromisos sigue siendo una debilidad. Como lo subraya Claudia Montero:

Tras el proceso de cocreación, la implementación se constituye en uno de los aspectos más débiles en general sobre todo por la necesidad de los recursos humanos y presupuestarios (Montero, entrevista, 2024).

Por último, es preciso dar a conocer otros compromisos destacados pero a su vez estelares, como lo es el de la Ley de Lobby, contemplada en el segundo plan de acción, que buscó resolver la falta de transparencia en la actividad del lobby y la gestión de intereses particulares ante autoridades públicas en todos los órganos que componen la administración del Estado. Para ello, se enfocó en el monitoreo y la implementación efectiva de la ley N° 20.730, que regula la actividad del lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.

Antes de la inclusión del compromiso en el plan hubo una consulta pública donde la ciudadanía pudo opinar en cada uno de los artículos del reglamento que el ejecutivo debía dictar por medio de una plataforma virtual. Posteriormente, en el marco del compromiso, se realizaron capacitaciones a equipos de transparencia y representantes ministeriales de transparencia ya sujetos pasivos de lobby, y se creó un soporte informático y asesoría técnica para su ejecución, además de dos jornadas de evaluación del funcionamiento de la ley con actores relevantes (MINSEGPRES).

El señalado compromiso estelar refuerza aún más la relevancia de los planes de acción a la hora de crear, madurar y/o incentivar compromisos que impactan en la vida de las personas.

Capítulo 6. Aportes de los planes de acción y gobierno abierto al desarrollo humano

La mayoría de los planes de acción de gobierno abierto en Chile han contado con compromisos que modifican las posibilidades existentes de las personas.

A través de la cocreación, la ciudadanía ha podido influir en la formulación de políticas públicas, lo que les ha permitido ejercer algún control sobre sus vidas y contribuir al bienestar colectivo. Del mismo modo, se refuerzan el concepto de participación entendida como capacidad de agencia, que nos remite al desarrollo humano al entender a los sujetos como “agentes” y no “pacientes” de los procesos de desarrollo, manteniendo una relevante vinculación con el componente cocreativo de los planes de acción y su coherencia con los planteamientos de Amartya Sen, el que reconoce el proceso de empoderamiento mediante el cual la ciudadanía conoce, entiende y se apropia de sus derechos individuales y colectivos (Sen, 2000).

En tal sentido, la participación y la posibilidad de ejercer dicha capacidad de agencia en pos de la cocreación de compromisos y de eventuales políticas públicas, se constituye en una capacidad en los términos que plantea Sen, en cuanto a que las personas pueden convertir la potencia en realidad, o en funcionamientos para lograr diferentes formas de vida que valora (Sen, 2000).

Los compromisos son un claro reflejo de que los esfuerzos ejecutados en el plan de acción pueden construir valor público a través de la observancia de principios de OGP como son la transparencia, la rendición de cuentas y la participación pública. Este proceso está en línea con la visión de Sen de que el desarrollo humano es, en última instancia, la ampliación de las libertades, capacidades y funcionamiento de las personas. El tener alternativas destacadas aún vigentes y de fácil acceso se constituyen en prueba de que los planes de acción mediante su componente cocreativo, han contribuido al desarrollo humano al ampliar las oportunidades de las personas.

Lo anterior se evidencia más claramente en algunos de los casos de compromisos ambiciosos previamente dados a conocer en el curso de esta investigación, por ejemplo, la implementación de iniciativas como la de democracia ambiental, la cual plantea que las personas se hagan participe en el

proceso de cocreación del compromiso así como en la propia implementación de la política pública, pudiendo incidir en la aprobación e inclusive a rechazar proyectos riesgosos ambientalmente para las comunidades más cercanas, siendo un factor relevante para el funcionamiento de “tener buena salud”, trayendo como consecuencia una mayor libertad y reales oportunidades para lograr las cosas que desean y valoran.

El señalado compromiso, sirve de demostración respecto a lo planteado por OGP que señala 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, el informe de OGP apoya esta hipótesis, dado que sugiere 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 (OGP, 2021d)

Esto en un contexto en el que las mediciones estándar del desarrollo están pasando por alto temáticas relativas al desempoderamiento de las personas - brechas en la capacidad de actuación humana-, a raíz de nuevas complejidades e interdependencia globales, incertidumbre, inseguridad y polarización.

En tal sentido, la presente investigación comparte el argumento de que la existencia de brechas en la capacidad de actuación de las personas se encuentra “alimentadas en parte por la divergencia entre lo que las personas creen posible o probable y lo que es objetivamente posible. Estas brechas de la capacidad de actuación también se manifiestan en que la mitad de las personas de todo el mundo afirman no tener ningún control o tener un control limitado sobre sus vidas y más de dos tercios perciben que tienen poca influencia en las decisiones de su Gobierno”⁹.

En tal contexto “las personas buscan respuestas y un camino a seguir. Esto puede canalizarse de forma útil a través de aspiraciones compartidas que unan a todos (no necesariamente en todo) en áreas de cooperación que no son de

⁹La capacidad de actuación se mide mediante dos indicadores indirectos: la proporción de la población que declara sentir que controla su vida y la proporción de la población que declara sentir que su voz es escuchada en el sistema político. Los datos se calcularon utilizando microdatos y ponderaciones iguales para todos los países.

suma cero, habilitadas por narrativas cooperativas e instituciones construidas sobre una base de confianza generalizada” (PNUD, 2024). Es aquí donde el Gobierno/Estado Abierto contribuye al concepto de desarrollo promovido por Sen, entendido como la expansión de la libertad, comprendida a partir de las capacidades y no de las utilidades, y teniendo en cuenta que "la capacidad es un vector que incluye todos los funcionamientos posibles que un ser humano puede ser o hacer, es decir tener la posibilidad real y efectiva de llevar a cabo una vida libre, que incluye obligaciones institucionales y políticas que posibilitan poder llevar a cabo esa vida".

Por lo anterior, el mantenimiento y fortalecimiento de la Alianza para el Gobierno Abierto en conjunto con los planes de acción es una prioridad, sobre todo por la importancia y el contexto que señalara Natalia Carfi,

(...) hay un valor agregado que va a cambiar los problemas que está teniendo la democracia en este instante en todo el mundo. ¿solo la Alianza para Gobierno Abierto y los procesos de cocreación de planes?, no, definitivamente no. ¿Que si no estuviese las cosas estarían un poquito peor?, sí, también creo fervientemente eso, ya que es parte de un conjunto de procesos y organizaciones internacionales y regionales que están como sumando valor a una agenda de fortalecimiento democrático (Carfi, entrevista, 2024).

Hoy más que nunca urge en avanzar hacia un modelo abierto y colaborativo en torno a decisiones que generen mayor gobernanza, profundización de la democracia y de desarrollo para Chile, siendo la alianza del gobierno abierto un factor clave que actúa como un catalizador para una democracia más profunda, donde los ciudadanos no solo votan, sino que también deliberan sobre asuntos públicos. (Dryzek, 2000), extendiendo “la participación de las decisiones colectivas a lugares distintos del estrictamente político” (Bobbio, 1977), siendo en consecuencia, un aporte para un desarrollo y sociedad más sostenible, justa y democrática en pleno escenario de debilitamiento.

Conclusiones

La presente investigación buscó dotar de los elementos teóricos y empíricos necesarios a fin de poder analizar los avances en materia de gobierno abierto en Chile y sus contribuciones al desarrollo humano en Chile.

Con su ingreso a la alianza de Gobierno Abierto, Chile dio inicio al camino de diseño e implementación con su primer plan de acción incorporando los principios de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas bajo una perspectiva pro-ciudadana.

La existencia de consultas ciudadanas online, la realización de talleres, jornadas de difusión y sensibilización en variadas regiones del país, han asegurado la presencia grupos diversos y la priorización de temas clave. De la misma manera, la presencia de un foro multiactor que ha evolucionado a lo largo del tiempo con participantes de las OSC, han caracterizado a los planes de acción de gobierno abierto como políticas públicas con instancias altamente valoradas por su enfoque participativo y de diálogo, lo cual se evidencia a través del estándar IAP2 adaptado por IRM, que reconoce el diálogo constante y la participación del público en la definición de la agenda de la mayoría de los planes de acción en el país.

A través de la cocreación, la ciudadanía ha podido influir en la formulación de políticas, lo que les ha permitido ejercer algún control sobre sus vidas y contribuir al bienestar colectivo. Este proceso está en línea con la visión de Sen de que el desarrollo humano dice relación, en última instancia, sobre la ampliación de las libertades y capacidades de las personas.

Sin embargo, los procesos de diseño también enfrentan desafíos, como la necesidad de equilibrar las demandas de la sociedad civil con la capacidad de implementación del gobierno así como los niveles dispares de involucramiento.

En el curso de los seis planes de acción se ha llegado a la producción de 83 compromisos, los cuales han presentado variaciones en cuanto a las temáticas abordadas, destacándose algunos de ellos por su carácter más sectorial, o por su nivel de ambición y/o impacto potencial.

Los contenidos de los seis planes de acción de gobierno abierto desarrollados hasta la fecha evidencian la búsqueda de una ciudadanía orientada hacia posiciones de mayor capacidad de agencia como medio y como fin en sí misma, La incorporación de la ciudadanía y la sociedad civil en procesos de cocreación es una oportunidad única para generar iniciativas de mayor relevancia, especificidad, calidad e impacto sobre temas fundamentales que interesan a la ciudadanía y afectan su calidad de vida, como educación o salud.

Aunque Chile ha logrado avances significativos en la promoción de un gobierno más abierto y participativo, el éxito de estos planes depende en gran medida de la continuidad institucional, el apoyo político y la capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes. Estos factores son cruciales para consolidar los logros alcanzados y abordar las áreas donde se han identificado debilidades.

La evidencia sigue demostrando que un gobierno abierto impacta positivamente en la vida de las personas, incrementando la eficacia, disminuyendo la corrupción y proporcionando servicios de mayor calidad. Un ejemplo de lo anterior es la transparencia general como fiscal y presupuestaria brindada por el portal de transparencia, que ha permitido asegurar que la ciudadanía tenga acceso a información clara y comprensible sobre los servicios y recursos públicos. Este compromiso permite a los ciudadanos participar activamente en el control social del gasto público, mejorando la rendición de cuentas del gobierno y fomentando una gestión más eficiente y responsable de los recursos.

Desde la óptica de Sen, se argumenta que los debates económicos y las decisiones políticas deben realizarse de manera justa y transparente. La transparencia es garantía de prevención de la corrupción. Iniciativas como esta permite a la ciudadanía acceder a información en manos del gobierno, lo que es esencial para la rendición de cuentas, constituyéndose en un medio para empoderar a la ciudadanía, permitiéndole tomar decisiones informadas y participar activamente en la vida pública.

La participación ciudadana no se ha quedado atrás contando con iniciativas de carácter ambiental que dotan de mayor capacidad de agencia a la ciudadanía, en materias de protección del medio ambiente, empoderando a las comunidades para tomar decisiones más informadas sobre asuntos que les afectan.

La digitalización de servicios públicos ha sido un pilar fundamental de los compromisos de Chile en gobierno abierto. La implementación de servicios en línea ha mejorado la eficiencia y la accesibilidad de trámites gubernamentales, ahorrando tiempo y desplazamiento, especialmente en áreas rurales o de difícil acceso, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos y asegurando que los procesos burocráticos no sigan siendo limitantes hacia las gestiones que quieren hacer.

Por otro lado, es relevante destacar que en el curso del desarrollo e implementación de los planes se hace visible una mayor presencia de temáticas con incidencias del mundo local, mayor especificidad y sectorialidad, tendientes a otorgar respuesta a demandas ciudadanas y temáticas relevantes en la agenda de la política pública. Estos compromisos, aunque variando en su alcance y enfoque, han tenido un impacto duradero y positivo en la sociedad chilena, aportando al fortalecimiento de la democracia y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

OGP tiene la capacidad excepcional de reunir a actores nacionales y locales a través de estrategias multiactor para enfrentar desafíos locales, establecer alianzas que fomenten reformas y promover innovaciones entre países. El enfoque de Estado abierto está alineado con la Agenda 2030 y los ODS desde septiembre de 2015 el Comité Directivo de OGP aprobó la Declaración Conjunta: Gobierno Abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que reconoce el ODS 16, relativo a la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitando el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Como señalara Naciones Unidas, para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas se construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local.

Asimismo, es relevante señalar que gobierno abierto mantiene temáticas conexas como son los ODS, los que impactan en el modelo de desarrollo

(desarrollo humano) promovida por el PNUD, demostrando la existencia de programas sinérgicos y concatenados (PNUD, 2019c)

El proceso de OGP ofrece un espacio único para buscar soluciones locales a problemas globales. Por ejemplo, muchos miembros de OGP Local utilizan sus planes de acción para concretar, promover y llevar a cabo esfuerzos globales como los ODS de la ONU. En este contexto, las iniciativas locales de OGP son fundamentales, ya que la proximidad de los gobiernos locales permite la creación de iniciativas más abiertas, inclusivas, participativas y transparentes ante la ciudadanía.

En suma, el gobierno abierto mediante los procesos de cocreación y de implementación conjunta contribuye al desarrollo tal como lo concibe Amartya Sen, abriendo posibilidades de expansión de la libertad, reconociendo a los sujetos como “agentes” y no “pacientes” de los procesos de desarrollo.

Los planes de acción otorgan la oportunidad de incidir en las políticas públicas a través empoderamiento donde la ciudadanía conoce, entiende y se apropia de sus derechos individuales y colectivos, adquiriendo capacidad de agencia, valorando la participación política y demostrando su voluntad de ejercerla, en pos de mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas.

Referencias

- ACNUDH. (s.f.). *Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos*.
Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>
- Biblioteca del congreso nacional. (2008). *Ley 20.285*. Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>
- Bobbio, N. (1977). *¿Qué socialismo? Discusión de una alternativa*. Barcelona: Plaza y Janés.
- CEPAL. (2024). *Biblioguías*. Obtenido de Estado Abierto en América Latina y el Caribe:
<https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principios/transparencia>
- Checa, L., Lagos Lira, C., & Cabalin, C. (2011). El caso de Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet. Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia. *Argos*, 28, 13-47. Obtenido de https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123602/Caso_chile_durante_gobierno_Michelle_Bachelet.pdf?sequence=1
- CIVICUS. (2024). *Monitor Tracking Civic Space*. Obtenido de <https://monitor.civicus.org/country/chile/>
- CPLT. (s.f.). *Consejo para la transparencia*. Obtenido de ¿Qué es la Ley de Transparencia?: <https://www.consejotransparencia.cl/que-es-la-ley-de-transparencia/>
- Delgado Blanco, A. (2017). El enfoque de las capacidades. Algunos elementos para su análisis. *Espacio Abierto*, 26(2), 201-217.
- Departamento de Justicia de EEUU. (s.f.). *What are the 9 FOIA Exemptions?*
Obtenido de https://www.justice.gov/d9/what_are_the_9_foia_exemptions.pdf
- Dresner, S. (1980). *The Outer Circle Policy Unit. Open Government. Lessons from America*. Obtenido de <https://www.privacylaws.com/media/3102/lessons-from-america.pdf>
- Dryzek, J. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press.
- EMOL.com. (2001). *Gobierno lanzó política de fortalecimiento de la sociedad civil*. Obtenido de

- <https://www.emol.com/noticias/nacional/2001/05/02/53769/gobierno-lanza-politica-de-fortalecimiento-de-la-sociedad-civil.html>
- Gobierno de Chile. (2012). *Plan de Acción del Gobierno de Chile*.
- Gobierno de Chile. (2016). *Plan de Acción de Gobierno Abierto 2016-2018*. Santiago.
- IPS. (2022). *Chileatiende: más de 600 millones de atenciones en una década*. Obtenido de <https://ips.gob.cl/noticias/chileatiende-mas-de-600-millones-de-atenciones-en-una-decada>
- Manosunidas. (s.f.). *Cambio Climático*. Obtenido de <https://www.manosunidas.org/observatorio/cambio-climatico/cumbre-tierra>
- MINSEGPRES. (2011). *Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*. Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1023143>
- MINSEGPRES. (2017). *Informe de Autoevaluación de Medio Término*.
- MINSEGPRES. (2020d). *Plan de acción de gobierno abierto 2020-2022*.
- MINSEGPRES. (s.f.). *Plan de Acción de Chile. Gobierno abierto 2014-2016*. Santiago, Chile.
- Naciones Unidas. (s.f.). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Obtenido de Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>
- Naser, A., & Ramírez-Alujas, Á. (2017). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*. Santiago: CEPAL.
- OECD. (2016). *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, Paris: OECD Publishing.
- OGP. (s.f.). Obtenido de Acerca del Desarío de Gobierno Abierto: <https://www.opengovpartnership.org/es/the-open-gov-challenge/about-the-open-gov-challenge/>
- OGP. (2014). *MRI - Chile Informe de Avance 2012-13*.
- OGP. (2015). *MRI Chile Informe de avance 2014-2015*. Washington.
- OGP. (2017). *Manual de procedimientos IRM*. Obtenido de https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/Manual_Procedimientos_MRI_2.0_0.docx

- OGP. (2019). *Mecanismo de Revisión Independiente MRI: Informe de fin de término de Chile 2016-2018*.
- OGP. (2020). *IRM Refresh Approved by the OGP Steering Committee*.
Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/06/IRM-Refresh-Approved-by-the-OGP-Steering-Committee-February-2020.pdf>
- OGP. (2020c). *IRM Guidance on minimum threshold for involve*. Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/IRM-Guidance-Involve.pdf>
- OGP. (08 de 03 de 2021a). *Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Chile Informe de resultados de transición 2018-2020*. Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/2017-review-of-the-irm-report/>
- OGP. (2021b). *IRM Chile Design Report*.
- OGP. (2021b). *Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) Chile. Informe sobre el diseño del plan de acción 2018-2020*.
- OGP. (2021c). *Los signos vitales de OGP. Resumen ejecutivo*.
- OGP. (2021d). *Los signos vitales de OGP. Una revisión de 10 años de datos*.
- OGP. (2022). *Manual de OGP para países. Reglas y guía para participantes*.
- OGP. (2022a). *Mecanismo de Revisión Independiente*. Obtenido de Guía del IR para la evaluación de los requisitos mínimos de OGP:
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/05/IRM-Guidelines-for-Assessment-of-Minimum-Requirements_20220531_ES.pdf
- OGP. (2022b). *Mecanismo de Revisión Independiente: Recomendaciones para la Cocreación de Chile*.
- OGP. (2023). *IRM Revisión del Plan de Acción: Chile 2020-2022*.
- OGP. (2023). *Mecanismo de Revisión Independiente: Informe de resultados: Chile 2020-2022*.
- OGP. (2023). *Researcher Guidance: Early Results Indicator*. Obtenido de https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/IRM-Guidance_Results-Indicator-Researcher-Guidance_November2023.pdf

- OGP. (Julio de 2024a). *Memorandum: Four year action plan refresh process*. Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/07/Four-Year-Action-Plan-Memorandum.pdf>
- OGP. (2024b). *Open Government Partnership*. Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/es/about/approach/>
- OGP. (s.f.). *Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Chile Informe de resultados de transición 2018-2020*. Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/2017-review-of-the-irm-report/>
- OGP. (s.f.). *Open Commitments Database*. Obtenido de <https://docs.google.com/spreadsheets/d/15B3FB1jsfBA Ae0oaeRi9MEfzKa9TfjU7INVRUOc3-M/edit>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto. Hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Res GEALC.
- Parks, W. (1957). The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution. *The George Washington Law Review*, Vol. 26/1, 1-22.
- PNUD. (2014). *Ciudadanía Política - Voz y participación ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: siglo veintiuno.
- PNUD. (2019c). *UNDP and OGP sign MoU for 2030 Agenda and Open Government*. Obtenido de <https://www.undp.org/press-releases/undp-and-ogp-sign-mou-2030-agenda-and-open-government>
- PNUD. (2024). *Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024 Instantánea*. New York.
- Portaltransparencia. (2024). *Datos de la operación del portal transparencia*. Obtenido de <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/tableau>
- Prieto, P. (2006). Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño. *TEX-TOS de la CiberSociedad*, 9.
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno Abierto es la Respuesta: ¿cuál era la pregunta? *Más poder local*(12), 14-22. Obtenido de Dialnet Gobierno Abierto es la respuesta: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852>

- Ramírez-Alujas, Á. (2019). El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas. *Estado Abierto*, 4(1), 13-38.
- Ramírez-Alujas, Á. (2022). *Voces de Gobierno Abierto en Chile (2011-2021)*. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia - Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile.
- Real Academia de la Lengua. (2024). *Real Academia de la Lengua*. Obtenido de <https://dle.rae.es/ciudadano>
- Sanhueza Echeverría, M. A. (2022). Una crítica constructiva sobre el compromiso político con la co-creación en Chile: ¿Cómo hacemos el lenguaje inclusivo? *Voces de Gobierno Abierto en Chile*, 165-169.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Streeten, P. (1981). *First Things First "Meeting Basic Human needs in Developing Countries"*. Washington D.C.: World Bank - Oxford University Press.
- The Economist Intelligence Unit. (2024). Obtenido de Democracy Index 2023 - Age of Conflict: <https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2024/02/Democracy-Index-2023-Final-report-11-15.pdf>
- V-Dem Institute. (2024). *Democracy Winning and Losing at the Ballot*. Gothenburg: University of Gothenburg. Obtenido de https://www.v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf
- Zafra Galvis, O. (2006). Tipos de Investigación. *Revista Científica General José María Córdova*, 4(4), 13-14.

Entrevistas

- Montero, Claudia. Santiago de Chile, 31 de julio 2024.
- Carfi, Natalia. Online, 19 de julio 2024.
- Noriega, Rocío. Online, 19 de julio 2024.