



**POR UNA POLÍTICA FISCAL  
PARA LA DEMOCRACIA  
Y EL DESARROLLO**

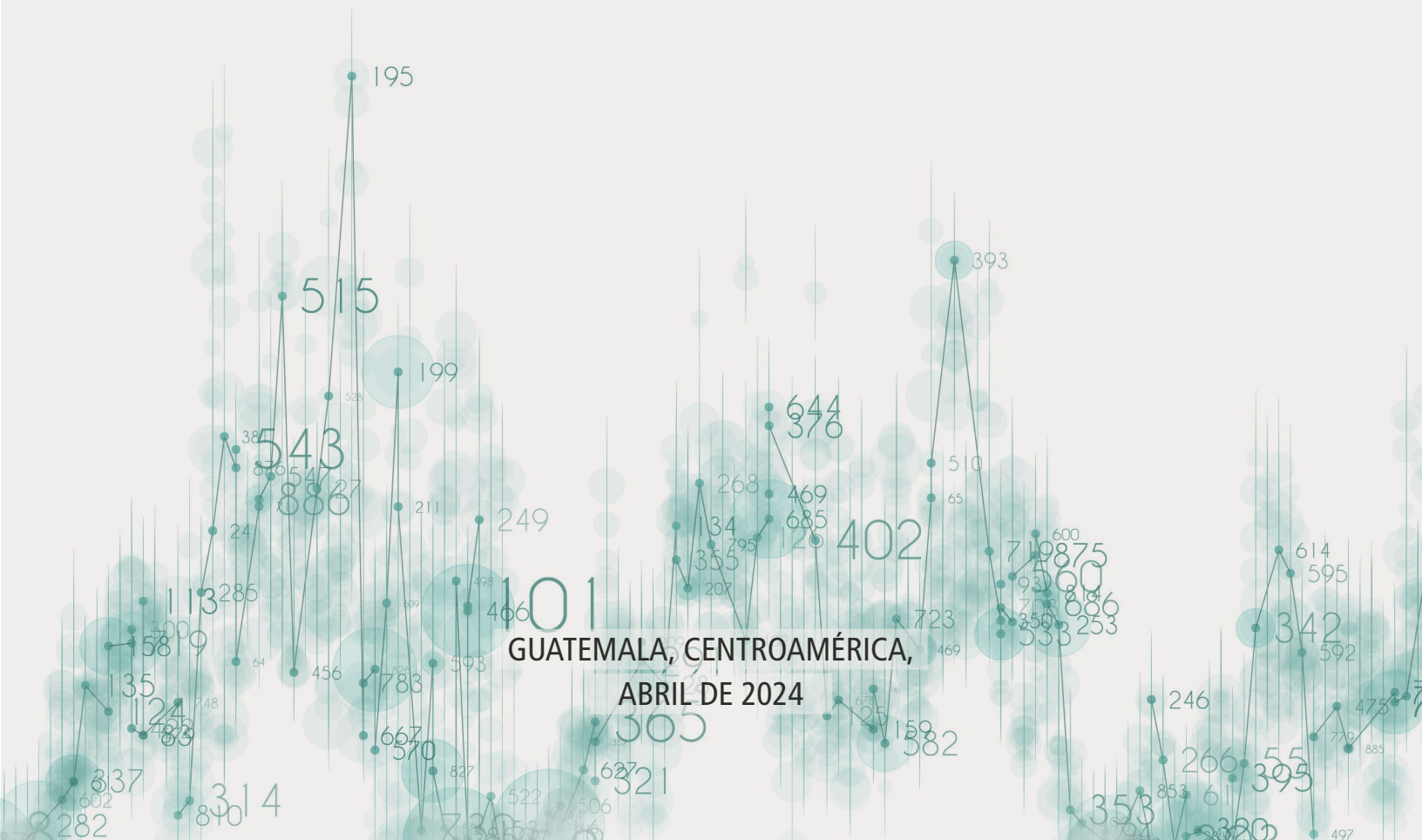
# **3** Estudio y propuesta para recuperar la legitimidad y funcionalidad de los espacios de Gobierno Abierto en Guatemala





**3**

# **Estudio y propuesta para recuperar la legitimidad y funcionalidad de los espacios de Gobierno Abierto en Guatemala**



# Créditos

Estudio y propuesta para recuperar  
la legitimidad y funcionalidad  
de los espacios de Gobierno Abierto en Guatemala

## Supervisión

Ricardo Barrientos Quezada – Director ejecutivo, Icefi

## Coordinación

Lilian Sierra — Coordinadora del Área de Transparencia Fiscal, Icefi

## Investigación y redacción

Luis Guillermo Velásquez Pérez — Consultor

## Producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel – Asistente de comunicación, Icefi

## Diseño y diagramación

Duare Pinto

---

## © Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

7a avenida 5-45 zona 4, edificio XPO1  
Oficina 506  
Ciudad de Guatemala, Guatemala

**ISBN 978-99939-41-14-9**

---

**Abril de 2024**

---

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no necesariamente refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes.

En el Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org)

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se de crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: [comunicacion.icefi@icefi.org](mailto:comunicacion.icefi@icefi.org) o [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org)

Puede descargarse la versión electrónica en [www.icefi.org](http://www.icefi.org)

---

# Abstract

This study compiles successful international experiences in the implementation of public policies within the framework of the Open Government Partnership (OGP). This is based on the annual ratings granted by the OGP and the level of compliance with civil liberties as assessed by both internal and external evaluators. Emphasis is placed on policies that strongly adhere to the core principles of the initiative and are designed to preserve and expand civic space. Subsequently, the focus shifts to the Guatemalan case.

Through the analysis of interview findings, documentary review, and both internal and external indicators, a detailed examination is conducted of the evolution of this initiative in Guatemala between 2012 and 2024. The study scrutinizes the factors that have undermined its legitimacy and functionality, as well as its historical and current performance in Guatemala, considering the foundational principles of the initiative.

As a result, based on the legitimacy sources of the independent bureaucratic model, the establishment of an Open and Electronic Government Authority is proposed. This entity should formulate its guidelines, provisions, and policies within a broad framework of citizen participation, and these should be binding and independent of the general policy of the current government. Finally, a series of recommendations are made by the Institute of Fiscal Studies and the interviewed experts, aiming to guide future decisions of Civil Society, International Cooperation, the Presidential Commission for Open and Electronic Government, and the Technical Committee of the OGP.

**Keywords:** *open government, civic space, transparency, national action plans, sources of legitimacy.*

# Resumen

Esta investigación realiza una recopilación de las experiencias exitosas a nivel internacional en la implementación de políticas públicas en el marco de la Alianza para un Gobierno Abierto (AGA). Esto con base en las calificaciones anuales otorgadas por la AGA y el grado de rendimiento de las libertades civiles otorgado por evaluadores internos y externos, en donde se destacan aquellas políticas con una fuerte adhesión a los fundamentos de la iniciativa y que fueron formuladas con el objetivo preservar y ampliar el espacio cívico. Posteriormente se enfoca en el caso guatemalteco y, a partir de hallazgos de las entrevistas, la revisión documental y los indicadores internos y externos, se profundiza sobre su línea de tiempo entre 2012 y 2024, los factores que minaron su legitimidad y funcionalidad, así como en su rendimiento histórico y actual en Guatemala, tomando en consideración los propios fundamentos de la iniciativa.

Derivado de ello, con base en las fuentes de legitimidad del modelo burocrático independiente, se propone la creación de una Autoridad en Gobierno Abierto y Electrónico cuyas directrices, disposiciones y políticas sean generadas en un amplio espacio de participación ciudadana y que además sean vinculantes e independientes de la política general del gobierno de turno. Finalmente, se realizan una serie de recomendaciones por parte del Instituto de Estudios Fiscales y los expertos entrevistados con el objeto de orientar las futuras decisiones de la Sociedad Civil, Cooperación Internacional, Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico y el Comité Técnico de la AGA.

**Palabras clave:** *Gobierno abierto, espacio cívico, transparencia, planes de acción nacional, fuentes de legitimidad.*



# Contenido

Créditos	1
Abstract	2
Contenido	4
Siglas y acrónimos	6
Introducción	8
<b>1. Gobierno Abierto: fundamentos y experiencias exitosas</b>	<b>10</b>
1.1 Los fundamentos de la iniciativa	10
1.2 Experiencias exitosas de la iniciativa en el mundo	13
<b>2. La alianza para el Gobierno Abierto en Guatemala (2011-2023)</b>	<b>18</b>
2.1 El rendimiento comparado de la iniciativa en Guatemala	20
2.2 La actualidad de la iniciativa	25
<b>3. Las fuentes de legitimidad para la viabilidad de la iniciativa en Guatemala</b>	<b>28</b>
3.1 Modelo burocrático independiente	28
3.1.1 La ley	28
3.1.2 Reputación pública	29
3.1.3 Procedimientos de política pública	31
3.1.4 Resultados de política pública	31
3.2 Medidas de legitimidad adaptadas al modelo burocrático independiente	32
3.3 Resumen del modelo para la creación de la autoridad en Gobierno Abierto y electrónico	34
<b>4. Recomendaciones</b>	<b>36</b>
4.1 Recomendaciones del ICEFI	36
4.2 Recomendaciones de los entrevistados para los actores	36
4.2.1 Gobierno	36
4.2.2 Sociedad civil	36
4.2.3 Cooperación internacional	37
<b>Bibliografía</b>	<b>38</b>
<b>Anexos</b>	<b>42</b>

## Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b> Condiciones para la funcionalidad de los consejos consultivos	15
<b>Tabla 2.</b> Medidas sobresalientes para la preservación y ampliación del espacio cívico	16
<b>Tabla 3.</b> Evaluación interna y externa de las áreas de política clave de la iniciativa	22
<b>Tabla 4.</b> (In)cumplimiento de los estándares de participación y cocreación	26
<b>Tabla 5.</b> Evolución de la comisión presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (GAE)	29
<b>Tabla 6.</b> Medidas de legitimidad clasificadas de acuerdo con los principios del modelo burocrático independiente	33

## Índice de figuras

<b>Figura 1.</b> Fundamentos de la alianza para el Gobierno Abierto	10
<b>Figura 2.</b> Clústeres de países con base en la similitud de sus calificaciones anuales (2011-2022)	11
<b>Figura 3.</b> Países miembros agrupados por su similitud en el grado de rendimiento de las libertades civiles hasta 2019	14
<b>Figura 4.</b> Línea del tiempo de la AGA en Guatemala (2011-2023)	18
<b>Figura 5.</b> Momentos críticos de la iniciativa en Guatemala según las personas entrevistadas	19
<b>Figura 6.</b> Mejores momentos de la iniciativa en Guatemala según las personas entrevistadas	21
<b>Figura 7.</b> Viabilidad de conducir la iniciativa por medio de los funcionarios de carrera	30
<b>Figura 8.</b> Resultados de política pública para avanzar en transparencia y rendición de cuentas	32
<b>Figura 9.</b> Autoridad en Gobierno Abierto y Electrónico	34

## Índice de anexos

<b>Anexo 1.</b> Grupos y calificación promedio por país de acuerdo con el análisis cluster jerárquico	42
<b>Anexo 2.</b> Grupos y calificaciones en libertades civiles por país de acuerdo con el análisis cluster jerárquico	44
<b>Anexo 3.</b> Codificación de la puntuación del MRI	47

## Siglarío

<b>AGA</b>	Alianza para el Gobierno Abierto
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CiiDH</b>	Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos
<b>Copret</b>	Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Abierto
<b>Cicig</b>	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
<b>DGA</b>	Declaración de Gobierno Abierto
<b>Icefi</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
<b>GAE</b>	Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico
<b>GPAT</b>	Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia
<b>MP</b>	Ministerio Público
<b>MRI</b>	Mecanismo de Revisión Independiente
<b>PAN</b>	Plan de Acción Nacional
<b>PNDA</b>	Política Nacional de Datos Abiertos
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo



# Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa global que pretende garantizar el acceso de los ciudadanos al ecosistema informacional y al ciclo decisorial de las instituciones públicas. En la medida en que esto se hace posible, los gobiernos nacionales dejan de ser cajas negras sobre las cuales se desconoce su funcionamiento y comienzan a rutinizar prácticas de transparencia y a habilitar espacios plurales de participación para que sus miembros incidan en la dirección que las instituciones adoptan bajo una serie de preceptos y fundamentos.

En Guatemala, la AGA se encuentra vigente desde hace más de una década y a pesar de los buenos momentos que ha atravesado no ha generado cambios de comportamiento sostenidos en el tiempo en términos de transparencia y rendición de cuentas ni ha garantizado la participación activa y decisiva de la ciudadanía y de la sociedad civil en la cocreación, implementación y monitoreo de los Planes de Acción Nacional (PAN). De hecho, ha perdido legitimidad tras el cierre del espacio cívico, condición *sine qua non* de su existencia y su prevalencia como política general de gobierno y de Estado, incluso el impacto, la ambición y la calidad de los compromisos (proyectos) que han sido implementados en el marco de los PAN han sido cuestionados.

De tal cuenta que el estudio sobre su historia y su actualidad que se presenta a continuación tiene como propósito de fondo orientar los caminos posibles para la recuperación de la legitimidad y la funcionalidad de sus espacios de participación y cocreación. El cual se realizó cruzando los hallazgos de tres áreas de investigación: revisión documental de informes y memorias de fuentes primarias, análisis estadístico de los datos abiertos del repositorio de la AGA, así como del análisis de contenido de las entrevistas a profundidad dirigidas a 22 personas de gobierno (10), sociedad civil (7) y cooperación internacional (5) que, en promedio, estuvieron vinculadas por 6 años a la iniciativa y la mitad de ellas continúan participando en el Comité Técnico o en las Mesas de Trabajo.

En ese sentido, este estudio se estructura en cuatro secciones. En la primera sección se identifican los fundamentos y los estándares internacionales que se han impulsado alrededor de la iniciativa global, así como los factores que han garantizado su legitimidad y funcionamiento en los casos de éxito a nivel regional y mundial. En la segunda sección se describe la línea de tiempo de la AGA en Guatemala, destacando sus buenas prácticas y los factores que minaron su legitimidad, incluyendo una evaluación general de su estado actual. Todo esto en comparación a sus fundamentos, las informaciones y los datos de fuentes oficiales y externas, así como de las percepciones de los entrevistados.

En la tercera sección se explica cómo los principios de las agencias burocráticas independientes coadyuvarían a garantizar la legitimidad y la funcionalidad de los espacios de Gobierno Abierto en el país y, finalmente, en la sección final se formulan las recomendaciones que se consideraron más oportunas para revitalizar los espacios de la AGA a partir de las valoraciones tanto de los expertos consultados como del Icefí.

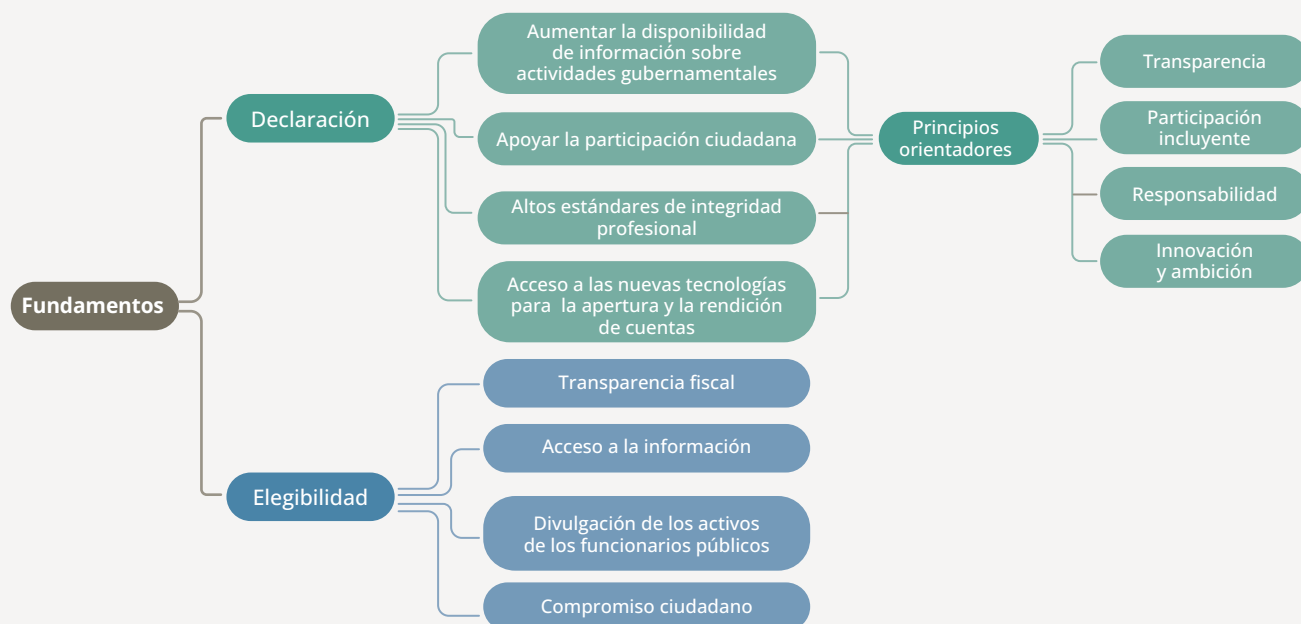


# 1. Gobierno Abierto: fundamentos y experiencias exitosas

## 1.1. Los fundamentos de la iniciativa

La AGA surgió en 2011 y hasta febrero de 2024 contaba con 75 países miembros. Esta se funda en una declaración de principios que debe ser firmada y respetada para ingresar y permanecer en la iniciativa,<sup>1</sup> así como en cuatro criterios de elegibilidad que evalúa el grado de compromiso de los gobiernos con sus valores y, por tanto, que deben ser superados y preservados<sup>2</sup> durante la cocreación e implementación de los PAN, pero también dentro de un campo de acción pública más amplio que involucra tanto el proceso de toma de decisiones gubernamentales como el tipo de gobierno que adopta una administración.

**Figura 1: Fundamentos de la Alianza para el Gobierno Abierto**



*Fuente:* elaboración propia con base en datos obtenidos de (Open Government Partnership, 2011, 2017a).

De hecho, ahí radica su relevancia porque al constituirse como fundamentos de la iniciativa, estos orientan su quehacer y delimitan sus áreas de política pública, las cuales son funcionales y legítimas como espacio multisectorial de discusión y decisión en la medida en que aumenta, por un lado, la sinergia entre gobierno y sociedad civil; y, por otro, la coherencia entre las acciones de las autoridades públicas y los fundamentos descritos en la Figura 1, cuyo horizonte es la utilización de las nuevas tecnologías de información para la apertura y divulgación de datos, registros y activos de interés público de acuerdo con estándares éticos que contribuyan a la transparencia y la lucha contra la corrupción.

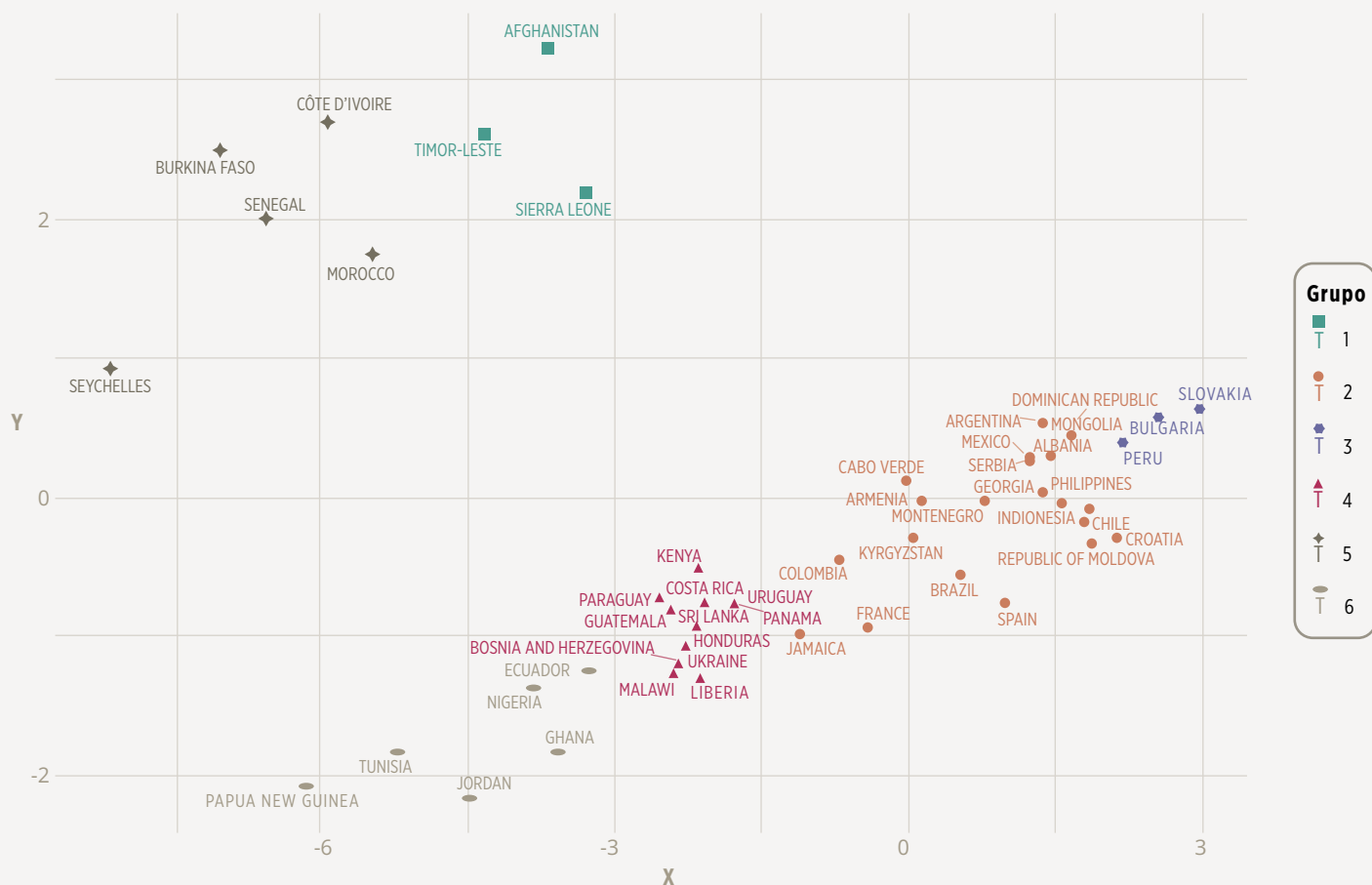
<sup>1</sup> De la cual surge una serie de principios que orientan los estándares, a ser respetados, de participación y cocreación de los PAN.

<sup>2</sup> Desde 2017 los países con intenciones de ingresar a la AGA tienen que aprobar una evaluación de verificación que mide el grado en que el gobierno controla la entrada y salida de las organizaciones de sociedad civil a la vida pública y el grado en que el gobierno intenta reprimir a las organizaciones de sociedad civil, además de superar el 75% de los cuatro criterios de elegibilidad tradicionales.

Como puede observarse en la Figura 2, el rendimiento de los países miembros no ha sido homogéneo. Los países del clúster 5, por ejemplo, han mantenido un comportamiento equivalente o por debajo del 75%<sup>3</sup> de acuerdo con los propios indicadores de Open Government Partnership (2024) que evalúan cada año el grado de transparencia fiscal, acceso a la información, divulgación de activos y de libertades civiles. La excepción ha sido Seychelles, quien ingresó en 2013 y ha mejorado significativamente su calificación pasando del 42% (2013-2016) al 83% (2018-2022) tras haber aprobado una ley de acceso a la información e impulsado mecanismos de divulgación presupuestaria.

En general, tanto en sentido regresivo como progresivo, el nivel de adhesión a los fundamentos de la AGA es consecuente con la situación de la economía nacional, el tipo de régimen político y el nivel de desarrollo de cada país miembro. Senegal y Burkina Faso, por ejemplo, no publican informes de auditoría de los presupuestos y los activos de los funcionarios públicos no son de acceso público. Dos principios básicos de la iniciativa como se describió anteriormente y, a su vez forman parte, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial (BM), de las listas de los 20 países con la mayor prevalencia de pobreza multidimensional a nivel mundial (2017-2022) y con la tasa más alta de pobreza a nivel mundial de 2019, respectivamente (como se cita en Statista, 2024).

**Figura 2:** Clústeres de países con base en la similitud de sus calificaciones anuales (2011-2022)



**Nota:** En el Anexo 1 puede consultarse cómo fueron conformados los grupos y los rangos de sus calificaciones de acuerdo con los principios del análisis clúster jerárquico y de los datos de la AGA.

**Fuente:** elaboración propia con base en los datos obtenidos en Open Government Partnership (2024b).

<sup>3</sup> El límite establecido por la AGA. Cuando un país cae por debajo del 75%, el gobierno debe adoptar una serie de medidas inmediatas que demuestren su compromiso con los fundamentos de la iniciativa antes de la próxima evaluación anual.

De hecho, regresando a la dimensión de la AGA, durante los últimos cuatro años ambos gobiernos han minado las protecciones básicas para las libertades civiles y sus sistemas políticos han atravesado profundas tensiones y crisis políticas. En Burkina Faso hubo dos golpes de Estado en ocho meses en 2022 en medio de la pérdida estatal del control territorial frente a grupos yihadistas que, hasta mayo de 2023, había conllevado al desplazamiento interno a alrededor de 1.9 millones de personas (France 24, 2022; Médicos Sin Fronteras, 2023). En Senegal, por su parte, el régimen de Macky Sall disolvió por decreto al principal partido de oposición tras enviar a prisión por delitos de insurrección y complot contra el Estado a su máximo líder en agosto de 2023 (Naranjo, 2023). Esta conducción autoritaria terminó posponiendo las elecciones de febrero hasta diciembre de 2024.

Ambos países han estado por debajo del 75% en más de la mitad de los 12 años de la iniciativa,<sup>4</sup> incluyendo los tres últimos. Lo cual demuestra que mejorar la calificación en la próxima evaluación por medio de la adopción de medidas que reflejen su compromiso con los fundamentos de la iniciativa para poder continuar siendo un país miembro no es una condición rigurosa, pero además deviene de una medición elemental que consiste en la revisión de una serie de criterios básicos o mínimos que por lo general son estáticos una vez son aprobados por los gobiernos nacionales, como las leyes que sujetan a obligaciones en la materia a los funcionarios públicos o los informes de auditoría de los recursos públicos.

Esta medición elemental no profundiza en la calidad y el impacto del proceso de implementación de los indicadores de la evaluación anual ni de las informaciones que proporciona, tampoco examina a detalle otras dimensiones, como la voluntad política de los gobiernos para avanzar en temas de transparencia y rendición de cuentas o como la situación actual del régimen político. Esto es aplicable al caso guatemalteco, como se discutirá en la sección 2, ya que su participación no llegó a estar en revisión a pesar de los dos momentos críticos de 2017 y 2020. La primera cuando el presidente Jimmy Morales (2016-2020) declaró *non grato* al comisionado Iván Velásquez<sup>5</sup> y la segunda cuando el gobierno de Giammattei (2020-2024) aprobó una ley que aumentaba el control estatal sobre las organizaciones no gubernamentales, limitando su inscripción, financiamiento y organización.

Ambos momentos formaron parte de una actividad autoritaria más amplia que en 2023 terminaría amenazando abiertamente la integridad del proceso electoral y la toma de posesión del binomio elegido democráticamente, y que previamente había reducido significativamente el espacio de sociedad civil en las mesas de cocreación y participación de la AGA y, a nivel nacional, perseguido y enviado al exilio a decenas de periodistas, fiscales anticorrupción, jueces antiimpunidad, activistas sociales y opositores políticos que habían estado vinculados a la lucha contra la corrupción (2015-2019) o en movilizaciones ciudadanas durante los últimos dos gobiernos.

Esta política autoritaria conjunta entre el gobierno y la fiscalía, desde septiembre de 2017, comenzó a dismantelar la piedra angular del compromiso en la iniciativa que reside en la asociación entre la sociedad civil y el gobierno a nivel nacional, como estipula Open Government Partnership (2024c) en sus fundamentos.

## 1.2. Experiencias exitosas de la iniciativa en el mundo

Los países del clúster 3 que agrupa a los países miembros con las máximas calificaciones entre 2011 y 2022, generalmente también son los más desarrollados, coadyuvados por la defensa y la promoción de las libertades civiles en el seno de sus instituciones democráticas, así como por las capacidades burocráticas y tecnológicas que ya tenían instaladas, donde seguramente la larga tradición de los sistemas de carrera de

<sup>4</sup> Siete años en el caso de Senegal y ocho en el caso de Burkina Faso.

<sup>5</sup> De la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala. Una entidad de Naciones Unidas creada a petición del Estado de Guatemala cuyos objetivos consistían en la persecución y desarticulación de estructuras de corrupción e impunidad, así como en la formulación de recomendaciones de políticas públicas y reformas relacionadas al combate transversal del crimen transnacional.

servicio público ha facilitado su compatibilidad con los fundamentos y los objetivos de la AGA, particularmente si se considera que las relaciones y las colaboraciones entre el gobierno y la sociedad civil son más estables.

Noruega y Finlandia, por ejemplo, además de haber obtenido el 100% de la calificación en todas las evaluaciones por mantener persistentes sus indicadores a lo largo del tiempo, destacan por ser democracias estables y consolidadas, tener una baja desigualdad en la distribución de ingresos según el Índice de Gini y pertenecer a los 20 países con el mayor Producto Interno Bruto per cápita en 2022, según el Fondo Monetario Internacional (Statista, 2024a, 2024b).

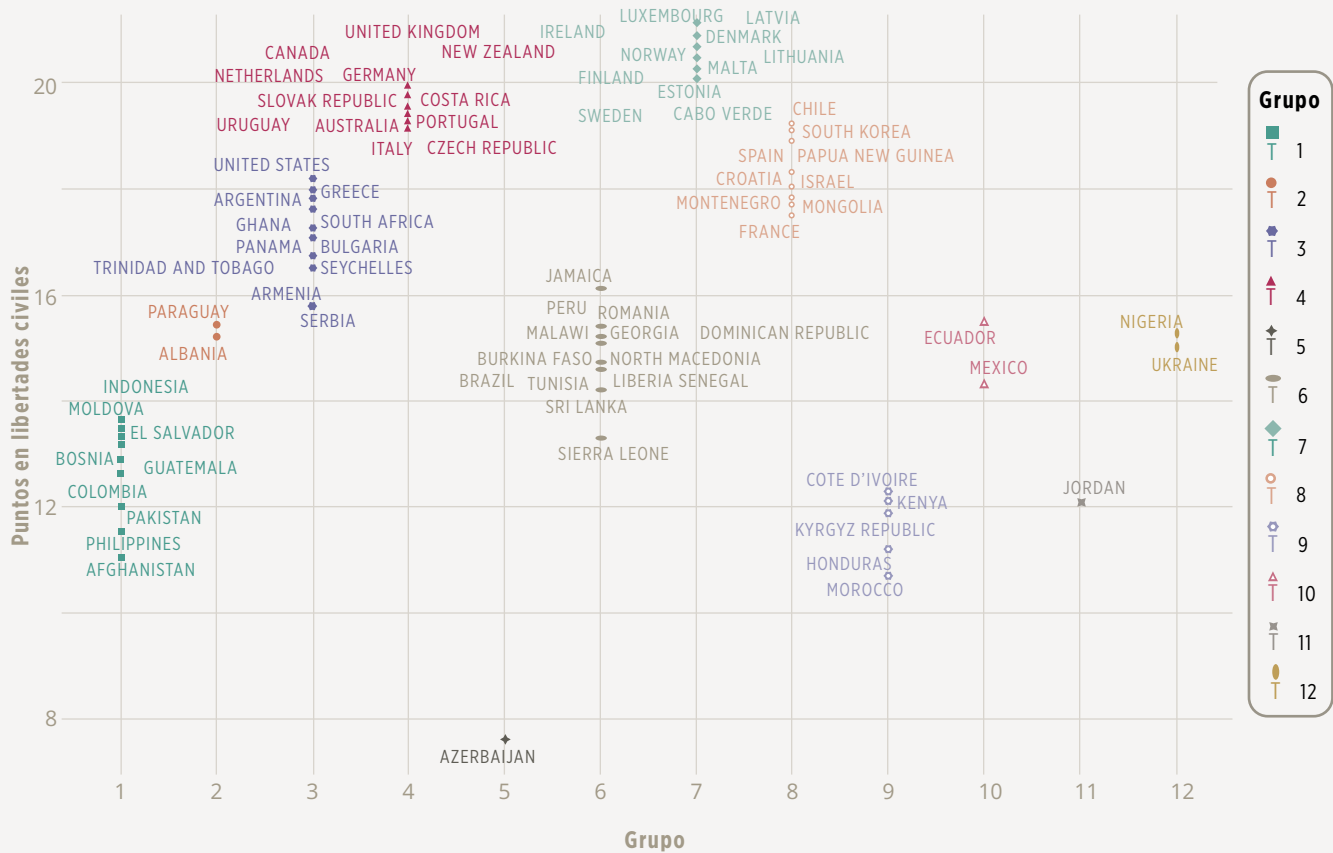
En el ámbito de la AGA, Noruega ha destacado por la implementación sobresaliente de compromisos relacionados a transparencia fiscal, donde una de las medidas más importantes fue adoptada durante el PAN de 2016-2018, la cual consistió en la divulgación regular y actualizada de datos financieros de cada agencia gubernamental en formato editable. Actualmente, de acuerdo con los reportes del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), el gobierno a través del Ministerio de Finanzas está trabajando en un registro público de beneficiarios reales de las empresas para disminuir la posibilidad de ocultar la propiedad y las transacciones con el objetivo de contrarrestar su uso indebido para fines de corrupción y delitos económicos (Open Government Partnership, 2024e).

Finlandia también ha destacado en la dimensión fiscal, pero de una forma más integral que involucra todo el proceso de apertura (transparencia, participación y supervisión); al punto que la AGA la cataloga en el área como un miembro que ha demostrado un compromiso político a través de la iniciativa. Entre las medidas más sobresalientes fue involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones de un porcentaje del presupuesto municipal de las grandes ciudades y, recientemente, el gobierno ha asumido compromisos para prevenir la desinformación y fortalecer la cooperación con sociedad civil por medio de la apertura de datos sensibles o reservados en situaciones excepcionales y de las facturas de las compras públicas de los servicios sociales en los municipios y las comarcas, así como de la creación de Academias Regionales de la Sociedad Civil de Gobierno Abierto para mejorar la participación, la comunicación y la experiencia de los funcionarios públicos (Open Government Partnership, 2024c).

Aunque pueden mencionarse más experiencias exitosas en otra variedad de temas independientemente del clúster que las agrupa, como en gobierno electrónico, servicios públicos y transformación digital, es importante indagar en las relacionadas a la preservación y la ampliación del espacio cívico dado que, como reconoce el informe global de 2019, «existe un retroceso preocupante en la protección de las libertades civiles», al punto que en 2018 casi la mitad de los países miembros registraban amenazas «a cada una de las libertades básicas de asamblea, asociación y expresión, así como a los derechos fundamentales que permiten la transparencia, participación y rendición de cuentas» (Open Government Partnership, 2019, pp. 5–6).

Este aspecto es fundamental porque el estado del espacio cívico condiciona el grado de legitimidad que tiene la iniciativa en un país determinado, incluyendo cuando se pretende trascender de los propios márgenes institucionales y de las dinámicas técnico-políticas de la AGA, y los diferentes actores buscan adentrarse y apropiarse de los principios de deliberación, inclusión e innovación. De ahí que resulte importante realizar una revisión tanto de los casos sobresalientes de acuerdo con el grado de rendimiento de las libertades civiles como de las medidas que han sido destinadas a garantizar, incentivar o subsanar la participación ciudadana.

**Figura 3:** Países miembros agrupados por su similitud en el grado de rendimiento de las libertades civiles hasta 2019



**Nota 1:** Este gráfico agrupa las evaluaciones que los MRI (interna) y las instituciones exógenas (externas) realizaron de las siguientes libertades hasta 2019: asamblea, asociación y expresión. En el anexo 2 se encuentra cómo fueron conformados los grupos y sus rangos de calificación de acuerdo con los principios del análisis clúster jerárquico y los resultados de las evaluaciones ya mencionadas.

**Nota 2.** Las recomendaciones de los MRI fueron transformadas de la siguiente manera: New Initiative = 1; Consider Action = 2; Share Innovation = 3; Implement for Results = 4.

**Fuente:** elaboración propia con base en los datos de Open Government Partnership (2024b).

Los países nórdicos, que integran el grupo (7) con mejores puntuaciones en libertades civiles, han creado un modelo de participación basado en los diferentes tipos de *públicos* con el propósito de mejorar la gobernanza con intereses organizados y evitar que los gobiernos tiendan a recurrir a grupos de interés afines a su política o a limitarse a los modelos de consulta. Una de sus propuestas más importantes es la creación de Consejos Consultivos que complementen los procesos de participación pública para balancear la hegemonía de un sector de la sociedad civil, apoyar con experiencia técnico-científica a los formuladores de políticas y dotar de legitimidad las decisiones al asegurar que los principales actores estén involucrados en el proceso de formulación de las políticas.

El grupo nórdico a partir de su experiencia, indica que estos Consejos Consultivos además de promover un diálogo continuo entre expertos dentro y fuera del gobierno, facilitan la vinculación de las organizaciones, más representativas o con mayor experiencia, a los espacios de participación y al proceso de toma de decisiones (Open Government Partnership, 2023). No obstante, para que funcionen y no limiten la actividad de los ciudadanos individuales ni actúen en contra del interés general en la búsqueda de cumplir expectativas corporativas o sectoriales, es importante que garanticen los principios de diseño expuestos en la Tabla 1.

**Tabla 1:** Condiciones para la funcionalidad de los Consejos Consultivos

Principio	Condiciones
Formalidad	Reglas claras, públicas y escritas sobre su mandato y composición.
	Acceso público a las reglas de selección y proceso abierto y competitivo.
	Facilidad para que un miembro de la sociedad civil (o empresa) para presentar su candidatura.
Mandato	Delimitar su área de influencia (asesoría o decisional).
	Tareas limitadas en el proceso de elaboración de políticas.
	Tiempo de funcionamiento (permanente o rotativo).
Transparencia	Máxima divulgación de sus actividades.
	Apertura al público en el proceso de deliberación.
Responsabilidad	Audiencias al público.
	Retroalimentación con contrapartes en el servicio público, la clase política y actores de interés.
Representatividad	Elección democrática de los sectores representados por sus propias bases.
	Selección de funcionarios de carrera y jerarquía para que sus actuaciones sean vinculantes.
Autonomía	Libertad de actuación sin interferencias políticas indebidas.
	Supervisión externa y alteración de su composición en intervalos establecidos.
Integración	Interacción con tomadores de decisiones legislativas y administrativas.
Orientación constructiva	Agenda compartida sobre el progreso, la identificación de problemas, el diseño e implementación de políticas.
	Divulgación de la agenda compartida.
	Cultura de formación de alto nivel, diálogo y proactividad.

*Fuente:* elaboración propia con base en los datos obtenidos en (Open Government Partnership, 2023).

Los casos de Letonia, Irlanda y Finlandia en ese sentido son ilustrativos. Aunque los dos primeros no son países nórdicos, tienen experiencia en la implementación de este modelo y, además, como se puede observar en la Figura 3, también pertenecen al grupo de países con mejor rendimiento en libertades civiles. En el caso letón, de acuerdo con las pautas establecidas por el gabinete de ministros y las organizaciones no gubernamentales, se han creado desde 2017 alrededor de 57 Consejos en 17 organismos públicos para conectar el trabajo del gobierno y la sociedad civil. En Irlanda se formó el Grupo Asesor Nacional de Redes de Participación Pública<sup>6</sup> en 2017 y desde entonces han creado 31 redes de participación, implementado una base de datos con informaciones útiles para las organizaciones, proporcionado asistencia y recursos para contratar trabajadores especializados para atender sus necesidades, así como instado a ser intermediarios entre la comunidad y las autoridades locales. Lo cual ha permitido que las organizaciones y los grupos voluntarios participen en la toma de decisiones junto con las autoridades públicas locales (Open Government Partnership, 2017b, 2023).

El gobierno finlandés, por su parte, creó el Consejo Asesor de Digitalización para la Vida Cotidiana compuesto por organizaciones no gubernamentales, investigadores, autoridades públicas y el Ministerio de Finanzas, por medio del cual apoyan el desarrollo de servicios digitales para que los diferentes sectores de la sociedad los utilicen en igualdad de condiciones, las formas de organizar la cooperación entre la administración, las organizaciones y la investigación, así como la habilitación de los canales necesarios para aumentar el diálogo entre los diseñadores y los usuarios de los servicios (Open Government Partnership, 2023).

<sup>6</sup> Conformado por el Departamento de Vivienda, Planificación, Comunidad y Gobierno y por representantes de diferentes sectores y organizaciones locales cuyos cargos duran 3 años y sus nominaciones son realizadas por sus comunidades.

En América Latina, por su parte y como puede observarse en la Figura 3, Costa Rica y Uruguay destacan en el respeto a las libertades civiles. Lo cual se ve reflejado en los espacios de alta incidencia ciudadana que han creado y desarrollado en los últimos años. Por ejemplo, en el caso costarricense se formó el Parlamento Cívico de Estado Abierto<sup>7</sup> en el marco de la Política Institucional de Parlamento Abierto que entró en vigor en 2019, el cual permite, como reporta el Laboratorio de Democracia (2021), que el público influya en las discusiones, en las políticas institucionales y los proyectos de ley en cinco dimensiones: ética, probidad y transparencia; reglamento y regulaciones internas; participación e incidencia ciudadana; innovación, tecnología y datos abiertos; así como en la evaluación del portal legislativo para impulsar mejoras en términos de accesibilidad y calidad de la información.

En Uruguay se diseñó la Plataforma de Participación Ciudadana Digital desde la cual se involucra a la diversidad de actores, sobre todo a los que provienen de sociedad civil, en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas. De esta manera institucionalizan la participación ciudadana a nivel local, departamental y nacional dada su conexión con las instituciones públicas, promueven la inclusión digital trascendiendo una serie de barreras sociales y territoriales, y fortalecen el espacio cívico en términos de cantidad y calidad, dado que cualquier persona de forma individual o representando a un sector puede participar en los diferentes procesos y ámbitos participativos, incluyendo la adopción de nuevas herramientas y estándares que garanticen el ejercicio de los derechos ciudadanos (Open Government Partnership, 2022a).

Esta plataforma centraliza los diferentes espacios de participación generados desde el Estado que pueden ser dirigidos tanto a grupos específicos como a la ciudadanía en general para que se involucren en las actividades presenciales y/o virtuales que se realizan en varios ámbitos<sup>8</sup> (como Audiencias Públicas, Consejos, Comisiones, Consultas Públicas, Presupuestos Participativos) y que tiene diferentes niveles de alcance (como informar, asesorar o evaluar la política pública) (Plataforma de Participación Ciudadana Digital, 2024).

Argentina, por su parte, aunque está detrás de Costa Rica, Uruguay y Chile en el rendimiento de las libertades civiles en la región, es importante destacarla por su larga tradición en organización social, lo cual ha facilitado que la sociedad civil esté inserta en las dinámicas institucionales, como portavoz, promotor y, en ocasiones, como decisores en el ciclo de las políticas públicas. Un ejemplo de ello, identificada por McDevitt (2022) como una iniciativa proactiva de participación ciudadana en la planificación urbana, es la incorporación de las experiencias de los usuarios en las mejoras del sistema de bicicletas públicas de Buenos Aires, que conllevó un aumento de diez veces de este medio de transporte entre 2009 y 2020.

**Tabla 2: Medidas sobresalientes para la preservación y ampliación del espacio cívico**

País	Medida	Descripción	Rendimiento de libertades civiles
Suecia	Modelo de Consultas Específicas sobre Problemas	Es una instancia de diálogo y deliberación entre gobierno y sociedad civil para alcanzar consensos en torno a temas que generan polémica y polarización.	3.38 (Grupo 7)
Eslovaquia	Consejo para el Gobierno Eslovaco de Organizaciones no Gubernamentales y no Lucrativas	Es una instancia que tiene representación de los distintos ministerios y de la sociedad civil en la cual proponen medidas para el desarrollo y la regulación continua de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro y su entorno operativo.	3.30 (Grupo 4)
Costa Rica	Comisión Nacional de Estado Abierto	Es una plataforma conformada por representantes de la academia, el sector privado, la sociedad civil y de los tres organismos del Estado donde se coordina y facilita la implementación de los principios de Gobierno Abierto en todas las instituciones del Estado.	3.27 (Grupo 4)

<sup>7</sup> Está compuesto por representantes de los siguientes sectores: privado, academia, gestores municipales, gestores culturales, colegios profesionales, organizaciones con discapacidad, mujeres, juventud y de la sociedad civil en general.

<sup>8</sup> Dependiendo del ámbito la perspectiva de la sociedad civil incluso puede ser vinculante.

País	Medida	Descripción	Rendimiento de libertades civiles
República Checa	Comité de Trabajo del Primer Ministro para Coordinar la Lucha contra la Corrupción para la Gobernanza Abierta y la Transparencia de la Administración Estatal	Está representado equitativamente por miembros del sector gubernamental y de sociedad civil, y tiene a su cargo la realización de consultas públicas, la posibilidad de proponer compromisos, así como el monitoreo, la discusión y la evaluación de los PAN que son aprobados por el gobierno.	3.23 (Grupo 4)
Corea del Sur	Comité de la Sociedad Civil	Establece canales de comunicación en línea y fuera de línea entre el gobierno y la sociedad civil y facilita los espacios institucionales para la participación de las organizaciones sociales en la formulación de políticas.	3.18 (Grupo 8)
España	Foro de Gobierno Abierto	Está integrado por representantes de la sociedad civil y las administraciones públicas (estatales, autonómicas y locales) donde se impulsan proyectos de transparencia y rendición de cuentas cuyo trabajo específico se delega en grupos temáticos.	3.15 (Grupo 8)
Estados Unidos	Comité Asesor Federal	Es una instancia donde se escucha a las comunidades más vulnerables y marginalizadas, y se formulan recomendaciones dirigidas a las agencias públicas para asesorarles en la toma de decisiones políticas y de políticas públicas.	3.03 (Grupo 4)
Francia	Centro Interdepartamental para la Participación Ciudadana	Funciona como una plataforma de recursos, asesoramiento y formación para los actores públicos y la sociedad civil que quieren impulsar procesos participativos en diferentes áreas, como transición ecológica, transformación digital, igualdad social, entre otras.	2.92 (Grupo 8)
México	Consejo Ciudadano	Es un espacio de formulación de políticas públicas en materia de seguridad y justicia que está integrado por ciudadanos y autoridades públicas.	2.38 (Grupo 10)

*Nota:* La calificación del rendimiento en libertades civiles en una escala de 0 a 4 equivale al promedio de las 6 calificaciones de las evaluaciones que los MRI y las instituciones exógenas realizaron sobre el rendimiento de las libertades de asamblea, asociación y expresión.

*Fuente:* elaboración propia con base en los datos obtenidos en Open Government Partnership (2023, 2024b).

Dentro de esta revisión general de experiencias exitosas<sup>9</sup> que pueden servir de orientación para el caso guatemalteco, particularmente lo referente a la preservación y la ampliación del espacio cívico, es importante hacer énfasis en que la legitimidad de este tipo de medidas y políticas están asentadas en marcos legales e institucionales bien delimitados, en la confianza que gozan los encargados públicos de facilitar y articular ese tipo de espacios de participación, así como en los procedimientos que se establecen para hacer realidad lo que ahí sucede y que, por consiguiente, transmiten a los participantes que la posibilidad de acción y la repercusión material derivada de ella es de trascendencia pública.

En los términos de la AGA, se diseñan y asumen compromisos que inmiscuyen directamente a la sociedad civil en el proceso de realización sin que sea su responsabilidad directa y sin reducir sus funciones a un monitoreo a la distancia, aportando significativamente a la revisión y al éxito de su implementación, como sucede con los presupuestos abiertos. Lo cual revela que las autoridades gubernamentales y los funcionarios públicos que dirigen estas experiencias también visualizan la participación ciudadana como un mecanismo de legitimidad, provocando un sentido de responsabilidad institucional que repercute en el cuidado de sus relaciones y de la calidad de los espacios de diálogo, colaboración y deliberación.

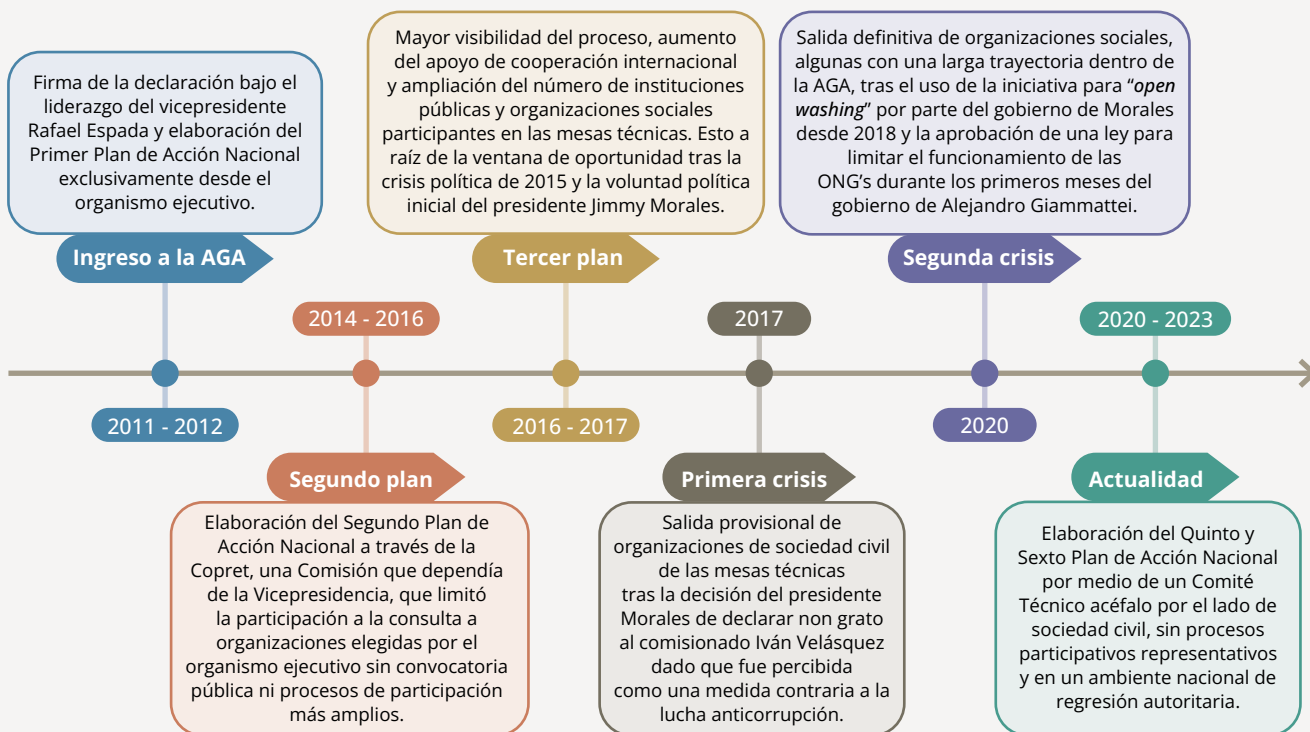
<sup>9</sup> Especialmente las latinoamericanas en virtud de la variedad de características sociales e institucionales en común.

## 2. La Alianza para el Gobierno Abierto en Guatemala (2011-2023)

Guatemala es un país miembro desde el comienzo de la iniciativa, su primer Plan de Acción Nacional fue implementado en el 2012 y su historia ha estado atravesada por la relación inestable entre el gobierno y la sociedad civil. Entre 2011 y 2014, las autoridades gubernamentales decidieron a qué organizaciones sociales realizarle consultas sin que estas pudieran proponerse para ello y sin que existieran otros mecanismos de incidencia. La excepción sería entre 2016 y 2017 con el reposicionamiento de la sociedad civil y el surgimiento de nuevas organizaciones sociales con disposición a influir en el proceso político e institucional, tras los cinco meses de movilizaciones ciudadanas de 2015 que se organizaron a nivel nacional, en respuesta a la revelación y judicialización de tramas de corrupción que conllevaron a la renuncia del presidente y la vicepresidenta en mayo y septiembre de ese mismo año.

La ventana de oportunidad que se abrió en aquel momento combinada con la voluntad política que mostró durante los primeros meses el presidente Morales, quien visualizó en la iniciativa una oportunidad para mostrar su compromiso con la lucha anticorrupción; un tema que además de haber sido central en su discurso electoral y bajo el cual fue elegido de forma sorpresiva, también dominó el debate público entre 2015 y 2019. Esto contribuyó a que se ampliara la participación de la sociedad civil y que, por orden presidencial, una variedad de instituciones públicas participara y asumiera compromisos, al punto que la mayoría de entrevistados coincidieron en situar el mejor momento de la iniciativa entre los diseños del Tercer y Cuarto Plan.

**Figura 4:** Línea del tiempo de la AGA en Guatemala (2011-2023)



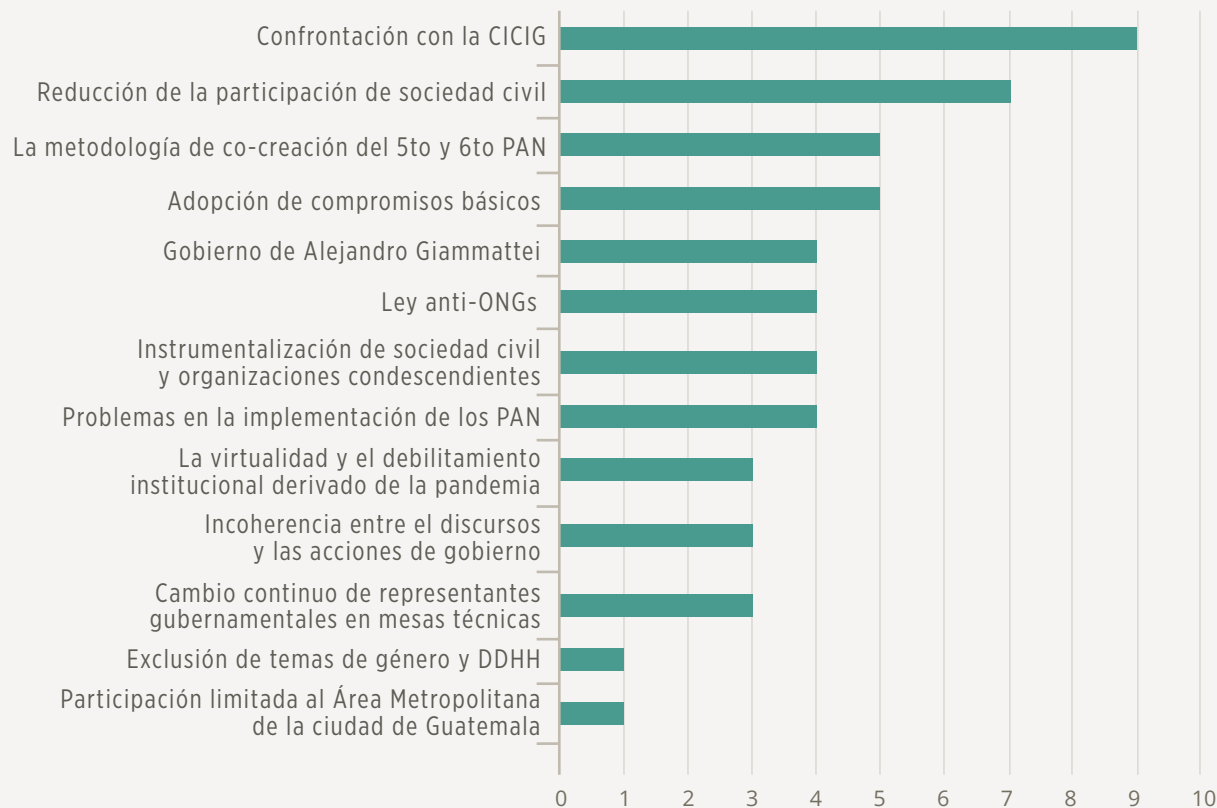
Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

No obstante, las condiciones que propiciaban tanto la viabilidad de la relación entre gobierno y sociedad civil como la adopción, implementación y el monitoreo de los compromisos se fueron degradando, particularmente como ya fue mencionado, después de la decisión del presidente Morales de declarar *non grato* al comisionado de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), que había colaborado estrechamente con el Ministerio Público (MP) y había sido decisivo en la investigación y judicialización por corrupción de poderosos actores económicos, políticos y gubernamentales. Lo cual se agudizó en mayor medida cuando comunicó en agosto de 2018 la decisión de no renovar el mandato de la Comisión en el país.

Esto fue un parteaguas en la legitimidad y la funcionalidad de la iniciativa porque lesionó significativamente la confianza de la sociedad civil en el gobierno y colocó en una posición comprometedor a los donantes internacionales que tenían interés en continuar apoyando a las organizaciones sociales sin afectar su relación con las autoridades gubernamentales. La crisis inclusive trastocó la cohesión y la colaboración entre los funcionarios públicos, los ministros y el presidente, al punto que las autoridades ministeriales cambiaron a sus propios representantes cuando los funcionarios comenzaron a expresar abiertamente en las mesas técnicas que el gobierno se estaba extralimitando (anónimo II, comunicación personal, el 12 de febrero de 2024).

La identificación de este momento como el más crítico de la historia de la iniciativa fue mayoritaria por parte de los entrevistados y revela además la dimensión más vulnerable de la iniciativa en su conjunto, ya que si su legitimidad depende de la confianza que transmite, su viabilidad está supeditada a la voluntad política del presidente, de quien depende la administración pública. Tal y como se ha desarrollado, no hay AGA sin sociedad civil, pero paradójicamente tampoco sin la presidencia de turno, sin importar la disposición de los representantes de las instituciones públicas en adoptar e implementar compromisos ambiciosos que avancen en materia de transparencia y rendición de cuentas. Sobre esto se volverá más adelante cuando se discuta la posibilidad de que todo el ciclo de los PAN dependa de los funcionarios de carrera.

**Figura 5: Momentos críticos de la iniciativa en Guatemala según las personas entrevistadas**



Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Las acciones realizadas entre 2018 y 2023, se tradujeron en la desarticulación de la iniciativa a través de la reducción de la participación de la sociedad civil, y en la instrumentalización con la inclusión y la permanencia en los espacios de participación de organizaciones sociales complacientes y condescendientes con la política de gobierno y sus máximas autoridades, como se muestra en la Figura 5, lo cual respondió a un proceso nacional más amplio de regresión autoritaria que fue descrito en la subsección 1.1. cuando se presentaba el caso guatemalteco como un ejemplo de la medición elemental de la iniciativa que no profundiza en la calidad ni el impacto del proceso de implementación de los valores y los compromisos.

De hecho, como también se muestra en el mismo gráfico, los entrevistados consideran que los momentos críticos que la iniciativa ha atravesado también están asociados al proceso de cocreación y la adopción de compromisos demasiado básicos que se reducen a medidas que por ley ya están obligados a cumplir o que no contribuyen a la apertura del gobierno, lo cual contraviene el principio orientador<sup>10</sup> de innovación y ambición que insta a los involucrados a ir más allá de los requisitos mínimos e implementar reformas ambiciosas y transformadoras a través de procesos colaborativos y transparentes.

Precisamente un ejemplo que riñó con las máximas de colaboración y transparencia fue el Quinto PAN (2021-2023). De acuerdo con las evaluaciones de una funcionaria y un líder social con más de 8 años inmersos en la iniciativa, durante su elaboración además de haber sido limitada por la salida de actores con experiencia y la reducción de la participación en general, los representantes gubernamentales no aceptaron muchos de los compromisos propuestos por sociedad civil, no se establecieron procedimientos adecuados para la priorización de los temas y tampoco hubo explicaciones claras respecto a cómo fueron priorizados (anónimo IV, comunicación personal, el 13 de febrero de 2024; anónimo IX, comunicación personal, el 14 de febrero de 2024).

Incumpliendo además de los preceptos finales del principio de innovación y ambición, los principios orientadores de participación incluyente y responsabilidad relacionados a permitir el involucramiento y la identificación de prioridades por parte de la diversidad de voces, así como a ofrecer informaciones acerca del proceso de consulta y las razones de no incluir las prioridades de los actores que no fueron incorporadas. Así también se incumplieron los requisitos mínimos del tercer estándar de cocreación que se refieren al ofrecimiento y la difusión de oportunidades para el involucramiento de los actores, así como el desarrollo de mecanismos para obtener insumos de ellos.

## 2.1. El rendimiento comparado de la iniciativa en Guatemala

Como se mencionó anteriormente y puede visualizarse en la Figura 6, la mayoría de entrevistados sitúan el mejor momento de la iniciativa entre el diseño del Tercer<sup>11</sup> y Cuarto Plan (anónimo VI, comunicación personal, el 13 de febrero de 2024), ya que:

1. Aumentó la participación ciudadana tras una convocatoria gubernamental, aunque excesivamente concentrada en la ciudad de Guatemala<sup>12</sup> y sin la participación de organizaciones campesinas e indígenas.
2. Se realizó el proceso de cocreación y colaboración de acuerdo con los lineamientos del MRI y los estándares de la AGA.
3. Había lecciones aprendidas, experiencias y conocimientos afianzados, particularmente relacionadas al acceso a la información, permitiendo que se contemplaran medidas que no estaban en la ley.

Un ejemplo de este tipo de compromisos fuera de lo acostumbrado, como recuerda una funcionaria de carrera que estuvo vinculada durante ocho años a la iniciativa, fue la divulgación de la información pública de oficio en formatos editables. Un compromiso propuesto por las organizaciones de sociedad civil, influido en buen grado tras conocer la experiencia de países más avanzados en la materia, que no habría sido posible desde su perspectiva sin la voluntad y el apoyo de las autoridades superiores (anónimo IV, comunicación personal, el

10 Principios diseñados a partir de la declaración que firman los países al momento de suscribirse a la iniciativa con el objeto de orientar los estándares de participación y cocreación de los PAN.

11 De hecho, el 9% de los compromisos asumidos fueron considerados como destacados por el MRI.

12 No obstante, debe mencionarse que una de las críticas a la iniciativa es que la participación ciudadana se ha limitado a esta Área y no ha trascendido hacia otros territorios del país.

13 de febrero de 2024). Esta conjunción entre la disposición de los tomadores de decisiones, la apertura a las contrapartes<sup>13</sup> y la calidad de los compromisos fue la que dotó temporalmente de legitimidad y funcionalidad a la AGA.

De hecho, la relevancia de este momento, que mayoritariamente comprende entre 2016 y 2017, fue de tal grado que otros buenos momentos (también temporales) identificados por los entrevistados fueron asociados a este período, como la participación de nuevas instituciones de otros organismos diferentes al ejecutivo, la apertura y sinergia entre gobierno y sociedad civil, así como la perspectiva técnica en la construcción de los compromisos. Como lo resumió otra funcionaria vinculada también durante 8 años a la iniciativa, el periodo cumplió con la coordinación de factores de funcionalidad: presencia política, apoyo político institucional, participación y cocreación e implementación de los PAN (anónimo XI, comunicación personal, el 16 de febrero de 2024).

**Figura 6: Mejores momentos de la iniciativa en Guatemala según las personas entrevistadas**



*Fuente:* elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Si bien Guatemala ha mantenido desde su ingreso una calificación constante del 81% en la medición elemental que se mencionó en la sección 1, como se ha venido discutiendo, el rendimiento general ha sido deficiente. Cuando se comparan las evaluaciones internas y externas de las áreas claves seleccionadas por la AGA en sus informes globales, como se muestra en la Tabla 3, el MRI recomendó en la mitad de los indicadores que se realizaran acciones porque hasta 2019 no se habían aprovechado los PAN para abordar los problemas asociados a dichas áreas de política y en ninguno superaban los 2.57 sobre los 4 puntos que asignan organizaciones externas en cada indicador, como Open Data Barometer, Global Right to Information Rating, V-Dem y World Justice Project.

<sup>13</sup> Organizaciones que además estaban volviéndose expertas en los temas tras involucrarse en el proceso de producción y circulación del conocimiento asociado a Gobierno Abierto.

**Tabla 3:** Evaluación interna y externa de las áreas de política clave de la iniciativa

Dimensión	Indicador	Puntuación del MRI	Puntuación de terceros (0-4)
Anticorrupción	Beneficiarios reales	Considerar acción	No existen datos
	Contratación abierta	Considerar acción	1.54
Espacio cívico	Libertad de reunión	Considerar acción	2.24
	Libertad de asociación	Considerar acción	2.57
	Defensores de periodistas y activistas	Considerar acción	1.86
Política abierta	Participación en la elaboración de leyes	Considerar acción	0.62
	Gobierno regulatorio	Implementar para resultados	No existen datos
Acceso a la información	Derecho de información	Implementar para resultados	2.27
	Datos abiertos (agua y saneamientos)	Considerar acción	1.60
	Datos abiertos (salud)	Implementar para resultados	0.87
	Datos abiertos (educación)	Nueva iniciativa	1.60
Apertura fiscal	Transparencia	Implementar para resultados	2.56
	Participación	Implementar para resultados	0.76
	Supervisión	Implementar para resultados	1.84

*Nota:* En el Anexo 3 se encuentra la codificación de la puntuación del MRI.

*Fuente:* elaboración propia con base en los datos obtenidos en Open Government Partnership (2022c).

Lo mismo ocurre cuando se comparan estas evaluaciones con las percepciones de los entrevistados y los fundamentos de la iniciativa. En el área *anticorrupción*, a pesar de que se asumieron cinco compromisos relacionados mayoritariamente con contratación abierta, no había avances significativos y el MRI había recomendado realizar acciones ante la falta de uso de los PAN para atender los desafíos del área. De igual forma, las evaluaciones externas no fueron positivas y los entrevistados tampoco recuerdan resultados o proyectos ambiciosos en la materia, a excepción de uno que mencionó los intentos frustrados de abrir los contratos públicos-privados en infraestructura.

Esto por el lado de la Declaración de Gobierno Abierto (DGA) incumple con el compromiso de adoptar políticas y prácticas anticorrupción robustas referida en la sección de altos estándares de integridad profesional. Mientras que, por el lado de los criterios de elegibilidad, aunque existe una ley que obliga a los funcionarios a presentar un reporte de sus activos, no obliga a que estos sean divulgados y accesibles al público; lo cual riñe directamente con uno de los dos requisitos para cumplir con el criterio relacionado a la divulgación de activos.

En el área de *política abierta*, si bien el MRI consideró que en el indicador de *gobierno regulatorio* hubo demostración de compromiso político para mejorar su desempeño, donde al menos un proyecto fue formulado para obtener un impacto potencial moderado o transformador, y los entrevistados identificaron la reforma del servicio civil y la ley de simplificación de trámites administrativos como dos proyectos ambiciosos, solo la segunda se hizo realidad y no existen evaluaciones externas que puedan confirmar el estado o grado de avance en este indicador.

La *participación en la elaboración de leyes*, por su parte, obtuvo puntajes negativos en ambas evaluaciones, ningún entrevistado identificó avances y el único esfuerzo en esa línea fue Congreso Abierto cuya mesa técnica fracasó rápidamente tras la crisis de septiembre de 2017, que dio origen al *pacto de corruptos*, cuando 106 diputados aprobaron reformas para favorecer a los políticos y empresarios que estaban siendo investigados por financiamiento electoral ilícito. La inacción en este ámbito incumple con la creación de canales para la recepción de comentarios públicos durante el proceso de toma de decisiones plasmada en la DGA.

En cambio, el *derecho a la información* y la *transparencia fiscal* son los indicadores mejor valorados cuando se cruzan las evaluaciones institucionales y las percepciones de los entrevistados. El primero pertenece al área de *acceso a la información*. Es catalogado por el MRI como una demostración del compromiso político para mejorar su desempeño con al menos un compromiso con impacto potencial moderado o transformador, obtuvo una calificación intermedia por parte tanto de Global Right to Information Rating como de World Justice Project y fue el segundo más nombrado cuando se les preguntó a los entrevistados sobre los principales resultados de la AGA en Guatemala.

Un ejemplo de estos avances además del esbozado al comienzo de esta subsección y que dimensiona también la importancia de garantizar el seguimiento multinivel de los compromisos es la plataforma con información estadística de incidencia criminal y siniestralidad vial del Ministerio de Gobernación que fue presentada en 2022, pero que nace del Tercer PAN (2016-2018) y que fue posible, como recuerda una funcionaria de carrera, tanto por el seguimiento y el monitoreo que realizaron las organizaciones sociales como por el apoyo del ministro David Barrientos (anónimo IV, comunicación personal, el 13 de febrero de 2024).

Lo contrario sucede dentro de la misma área con los indicadores de *datos abiertos* en *agua, salud y educación*. En *agua y educación* tanto las evaluaciones del MRI como las de Open Data Inventory son negativas y los entrevistados no mencionaron avances ni proyectos específicos. Mientras que, en *salud*, aunque el MRI considera que asumieron compromisos para mejorar su desempeño no halló ninguno que se haya completado de forma sustancial o total, la evaluación externa fue significativamente baja y solo un entrevistado recordó la disposición del Ministerio de Salud y Asistencia Social, durante la gestión de Lucrecia Hernández, de implementar proyectos relevantes.

En materia de *datos abiertos* en general, aunque el proyecto más ambicioso identificado por los entrevistados fue la Política Nacional de Datos Abiertos (PNDA) implementada entre 2018 y 2022, quienes lo mencionaron coincidieron en afirmar que se desconocen sus resultados. Aunque sí es posible consultar un breve informe con los resultados del monitoreo y evaluación realizado por el Ministerio de Gobernación en el marco del Quinto PAN donde establece que 12 de 33 instituciones tienen un nivel de cumplimiento alto y 20 medio alto (Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico, 2022), en términos metodológicos únicamente indican las áreas de evaluación sin describir ni justificar la estrategia y los procedimientos empleados para categorizar, clasificar y medir los indicadores que fueron integrados al índice que diseñaron.

Por un lado, estos vacíos de información generan dudas respecto al rigor metodológico en la evaluación de la PNDA; y, por otro lado, establece discrepancias respecto a la experiencia de los usuarios de información pública, ya que en diversos estudios como en el *Diagnóstico sobre rendición de cuentas, acceso a fuentes y apertura de datos* realizado por el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CiiDH), se ha sido constatar el atraso en la habilitación y el desarrollo de portales de datos abiertos robustos e integrados. Lo cual, de hecho, se contrapone al llamado a aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas que está contenido en la DGA.

El indicador de *transparencia fiscal*, que pertenece al área de *apertura fiscal*, es catalogado por el MRI como una experiencia con resultados iniciales demostrados donde al menos un compromiso abrió el gobierno de una manera *importante* o *sobresaliente*, obtuvo una calificación ligeramente mayor en comparación a la de *derecho a la información* por parte de Open Budget Survey y fue considerado por los entrevistados

como el principal resultado de la AGA en el país, sobre todo por las acciones que se realizaron para mejorar la calidad, disponibilidad e intercambio de la información presupuestaria y fiscal. Un ejemplo es el portal de consulta pública del Sistema de Administración Tributaria que proporciona estadísticas tributarias e información actualizadas regularmente en formato Excel.

De acuerdo con dos representantes de sociedad civil vinculados por más de una década a temas de Gobierno Abierto, las metas y los resultados han podido mantenerse en el tiempo, incluso a pesar de la reducción de la participación ciudadana y la consecuente pérdida de legitimidad de la iniciativa. Esto debido principalmente a las capacidades profesionales e institucionales del Ministerio de Finanzas Públicas cuya eficiencia e innovación ha permitido impulsar e implementar con éxito una serie de proyectos en la materia (anónimo VI, comunicación personal, el 13 de febrero de 2024; anónimo X, comunicación personal, el 15 de febrero de 2024). Lo cual remarca la importancia de los funcionarios de carrera para la sostenibilidad de los compromisos y la calidad de su implementación.

Dentro del área de *apertura fiscal*, el indicador de *supervisión*, aunque es catalogado por el MRI como una demostración del compromiso político para mejorar su desempeño con al menos un compromiso con impacto potencial moderado o transformador, obtuvo una calificación baja por parte de Open Budget Survey y el único proyecto identificado por los entrevistados que además ha generado resultados concretos y favorables fue la creación y rutinización de procedimientos de intercambio de información financiera de acuerdo con los estándares de la OCDE.

Las valoraciones relacionadas al indicador de *participación* merecen ser matizadas. Aunque obtuvo una calificación significativamente baja por parte de la evaluación externa de Open Budget Survey, el MRI consideró que al igual que el indicador de *transparencia fiscal*, demostró resultados iniciales donde al menos un compromiso abrió el gobierno de una manera *importante o sobresaliente*; y los entrevistados, por su parte, recordaron la participación activa<sup>14</sup> de organizaciones de sociedad civil enfocadas en la temática durante el proceso tanto de cocreación como de monitoreo en la implementación de los compromisos, no solo durante el mejor período de la iniciativa sino también al comienzo de ella porque fueron el tipo de organizaciones que las autoridades gubernamentales seleccionaron inicialmente por lo menos desde el Segundo PAN (2014-2016). Lo cual trae de nuevo a colación la relevancia de la sinergia entre sociedad civil y gobierno, así como de la voluntad política de las máximas autoridades.

No obstante, los entrevistados también fueron enfáticos en señalar que más allá de los avances, lo relativo al *presupuesto abierto* (realmente participativo) continúa siendo el gran desafío, no solo dentro del área de *apertura fiscal* sino también como eje transversal de la AGA. Algunos incluso coincidieron en sugerir que debería constituirse en la razón de ser de la iniciativa, ya que como el presupuesto es el instrumento de poder que expresa con mayor fidelidad las intenciones y los objetivos del gobierno, involucrarse en su ciclo de formulación y ejecución permite influir en la distribución de recursos y, por tanto, de la definición de prioridades (anónimo III, comunicación personal, el 12 de febrero de 2024; anónimo V, comunicación personal, el 13 de febrero de 2024; anónimo XI, comunicación personal, el 16 de febrero de 2024).

Finalmente, el *espacio cívico* ha sido el más afectado dentro y fuera de la iniciativa. En el Congreso de la República fueron impulsadas al menos 7 iniciativas de ley dirigidas a la reducción de los derechos humanos entre 2017 y 2021, y para 2023 habían salido al exilio más de un centenar de jueces, fiscales, periodistas, opositores políticos y activistas de derechos humanos asociados a la lucha contra la corrupción y la impunidad (Vega, 2023; Velásquez Pérez, 2023).

En el marco de la iniciativa, por su parte, desde septiembre de 2017 se redujo exponencialmente el número de organizaciones participantes y no se adoptaron medidas para incorporar nuevas ni para renovar el espacio de sociedad civil en la AGA durante el gobierno de Giammattei, dejando únicamente a las que habían sido complacientes y condescendientes con su política de gobierno. De hecho, de acuerdo con el MRI, el gobierno no ha adoptado ningún compromiso relacionado a preservar y ampliar el espacio cívico

<sup>14</sup> Incluyendo la recepción gubernamental de sus aportes.

y cataloga el área en su conjunto<sup>15</sup> como un espacio donde no se han aprovechado los PAN para abordar los problemas asociados al pleno ejercicio de las libertades civiles y que debían considerarse realizar reformas fuera o dentro de la AGA.

Aunque las evaluaciones externas de World Justice Project, Freedom House y V-Dem de los indicadores de *libertad de reunión y libertad de asociación* son intermedias y las más altas junto con los indicadores de *derecho a la información y transparencia fiscal* cuando se observa la Tabla 3, no solo son calificaciones que están desactualizadas a la luz del acelerado deterioro que experimentó Guatemala en la materia, sino que además debe considerarse que es el antepenúltimo país en libertades civiles de los 16 países latinoamericanos que participan en la AGA con base en los resultados de estas mismas fuentes externas sobre los tres indicadores de *espacio cívico*. Es decir que las calificaciones que parecen intermedias son en realidad las más bajas de la región.

Pero también fue clasificado por Monitor Civicus en 2023 como un país represivo, a dos puntos de ser catalogado como un sistema político completamente cerrado. Este Monitor es el que utiliza la AGA para la verificación de valores, ya que establece que un país debe ser calificado como mínimo con «*obstructed* (estrecho)» en el momento en que envía su carta de intención de unirse a la iniciativa. Como ha sido argumentado y demostrado, Guatemala ha dejado de incumplir con los fundamentos que ha delineado la iniciativa para los países miembros, al punto que si hubiese enviado su candidatura en 2023 esta no habría sido aprobada al no satisfacer los criterios de elegibilidad ni la calificación del Monitor.

De hecho, cuando se indagó sobre por qué el caso guatemalteco no había sido revisado por las faltas significativas, particularmente las relacionadas al espacio cívico, la respuesta más común fue que eso implicaría hacer una decena de revisiones de países que están atravesando una situación muy similar a la de Guatemala que conllevarían muy probablemente a su suspensión o exclusión de la AGA. Pero más allá de la lógica de los requisitos, el problema de fondo es que la sociedad civil, de quien depende la legitimidad del espacio está actualmente relegada sin margen de acción posible. De ahí que entre los entrevistados también fuera común la ponencia en torno a la oportunidad y la esperanza que representa el nuevo gobierno de Bernardo Arévalo (2024-2028) para reconducir e inclusive replantear las bases de conformación, los mecanismos de participación y los alcances de política pública de Gobierno Abierto.

## 2.2. La actualidad de la iniciativa

Como se mencionó al comienzo de la sección, los entrevistados coincidieron en afirmar que el rendimiento deficiente de la iniciativa se acentúa sobre todo durante el diseño y la implementación del Quinto y Sexto PAN, al punto de señalar además de las limitaciones vinculadas al cierre del espacio cívico, que no hubo reconocimiento gubernamental sobre temas de derechos humanos e inclusión social, y que los procesos de cocreación se limitaron a transmitir los planes y los compromisos de los actores gubernamentales sin incluir las necesidades de la población (anónimo X, comunicación personal, el 15 de febrero de 2024; anónimo XIII, comunicación personal, el 16 de febrero de 2024).

Estos problemas que minan la base de la realización de los PAN son constatables cuando se comparan, como se puede observar en la Tabla 4, los requisitos mínimos de los estándares de participación y cocreación que surgen de la DGA con los hallazgos de las entrevistas y la revisión documental. La cual da cuenta de una iniciativa sin legitimidad que implosiona los pocos mecanismos que le restan.

<sup>15</sup> Lo cual incluye los tres indicadores: libertad de asociación, libertad de reunión y defensores de periodistas y activistas.

**Tabla 4: (In)Cumplimiento de los estándares de participación y cocreación**

Estándar	Requisitos Mínimos	¿Se Cumple?	Justificación
<b>Establecer un espacio de diálogo y colaboración constante entre el gobierno, la sociedad civil y otros actores no gubernamentales</b>	Un espacio de diálogo continuo con participación de miembros de gobierno y sociedad civil y otros representantes no gubernamentales, según sea adecuado, que se reúne regularmente (al menos cada seis meses) es establecido. Las reglas básicas de participación son públicas.	No	Desde septiembre de 2017 y, particularmente, durante el gobierno de Giammattei se redujo significativamente el espacio de participación de sociedad civil en términos de cantidad y diversidad de organizaciones participantes. Aunque el Comité Técnico cumple con la regla de reunión cada seis meses, desde la pandemia las realizan de forma virtual y el formato adoptado no fomenta la discusión entre contrapartes, concentrando además el uso de la palabra en los representantes gubernamentales. No existe tampoco una coordinación para adecuar horarios ni procedimientos organizativos; y a pesar de que desde finales de 2021 existen condiciones para regresar a la presencialidad, se han mantenido las reuniones a distancia, lo cual impide que la participación sea pública y activa.
<b>Ofrecer información abierta, accesible y oportuna acerca de las actividades y avances de los miembros en el marco de su participación en la AGA.</b>	Se mantiene un sitio web público dedicado a la participación de los miembros en la AGA.	No	Solamente cuenta con una sección con las minutas de las reuniones de trabajo desde el Cuarto PAN (2018-2020) y una base de datos de los miembros que está desactualizada al menos desde el 2021. Pero no cuenta con un registro de los mecanismos de participación y los aportes que han realizado cada participante en el Comité Técnico o en las Mesas Específicas de Trabajo.
	Se mantiene y actualiza regularmente (al menos dos veces al año) un repositorio de documentos disponible públicamente en el sitio web de la AGA, el cual ofrece acceso a documentos relacionados con el proceso de la AGA, incluyendo, por lo menos, información y evidencia del proceso de cocreación y de la implementación de los compromisos.	Parcialmente	No se pudo constatar la regularidad de la actualización. Aunque es un sitio web que solo ofrece documentos con información y evidencia del proceso de implementación de los compromisos, <sup>16</sup> no hace lo mismo con el proceso de cocreación y no tiene formatos estandarizados ni parámetros comunes para la documentación que tiene disponible. Por otro lado, si bien dispone de un calendario de reuniones de trabajo clasificado por día, mes y año, la mayoría de los eventos no señalan detalles como el objetivo, los participantes, lugar ni la etapa (cocreación o implementación) en la que fue o será realizada.
<b>Ofrecer oportunidades incluyentes e informadas de participación pública durante el proceso de cocreación del PAN.</b>	El foro (o gobierno en la ausencia del mismo) publica en el sitio o página web de la AGA el calendario de cocreación y una descripción de las oportunidades que tienen las y los actores para participar, al menos dos semanas antes del inicio del proceso de desarrollo del PAN.	No	El calendario no especifica si la reunión de trabajo corresponde a la etapa de cocreación y su descripción se limita a mencionar a la institución pública que la organiza.
	El foro (o gobierno en la ausencia del mismo) lleva a cabo actividades de difusión con actores para sensibilizarlos sobre el proceso de la AGA y sobre las oportunidades que existen de participar en el desarrollo del PAN.	No	Los entrevistados coincidieron en afirmar que no han existido este tipo de actividades. Tampoco no existe una memoria de las actividades de desarrollo del PAN ni de la estrategia de divulgación de las oportunidades que existían para participar en el proceso en caso hayan existido.
	El foro (o gobierno en la ausencia del mismo) desarrolla un mecanismo para obtener los insumos de diversos actores durante un periodo adecuado según los mecanismos elegidos.	Sí	Existe un manual de mecanismos de participación y gobernanza que entró en vigor en enero de 2020 que contempla los mecanismos para obtener los insumos de los diversos actores.

<sup>16</sup> Dicha valoración es independiente de la calidad de los compromisos y de la evidencia sobre su implementación.

Estándar	Requisitos Mínimos	¿Se Cumple?	Justificación
Ofrecer respuesta razonada y asegurar un diálogo continuo entre el gobierno y la sociedad civil y otros actores no gubernamentales durante la cocreación del PAN.	El foro (o gobierno en la ausencia del mismo) documenta y reporta o publica retroalimentación por escrito a las y los actores sobre cómo se consideraron sus aportes durante el desarrollo del PAN.	No	Ninguna organización de sociedad civil recibió justificación escrita de las razones para que el gobierno no asumiera los compromisos que le fueron propuestos.
Ofrecer oportunidades incluyentes e informadas de diálogo y colaboración constante durante la implementación y el monitoreo del PAN.	El foro (o gobierno en la ausencia de este) organiza al menos dos reuniones al año con la sociedad civil para presentar los resultados de la implementación del PAN y obtener comentarios.	Sí	Fueron realizadas más de dos reuniones y solamente una fue realizada de forma presencial.

*Fuente:* elaboración propia con base en los hallazgos obtenidos.

# 3. Las fuentes de legitimidad para la viabilidad de la iniciativa en Guatemala

Si bien se ha señalado que los mejores momentos de la iniciativa en términos de legitimidad y funcionalidad han tenido como factores el aumento de la participación ciudadana y la voluntad política de las autoridades de gobierno cuya sinergia permitió una serie de avances, una política indistintamente de su naturaleza que funciona adecuadamente depende de una institucionalidad que la hace posible y no debe estar subordinada excesivamente al tipo de relación que se tiene entre diseñadores, implementadores y autoridades.

La hostilidad o la distancia por parte del gobierno de turno debe considerarse la regla, aunque después ocurra todo lo contrario. De ahí la necesidad de construir una institucionalidad sólida e independiente, ya que, si bien las agencias públicas pueden sucumbir ante gobiernos corruptos o autoritarios, también suelen ser una condición de estabilidad institucional y democrática porque al gozar de capacidades de control y una amplia reputación pública tienen el potencial de neutralizar amenazas en contra de sí mismas o del sistema político en su conjunto.

En ese sentido, en la primera subsección se desarrollarán las posibilidades que tiene el Estado de Guatemala, desde los preceptos teóricos de la buena administración pública, para garantizar la viabilidad de Gobierno Abierto considerando fuentes de legitimidad y anclándola a sus fundamentos rectores. Mientras que en la segunda se describirán las medidas identificadas por los entrevistados para garantizar la legitimidad y se clasificarán de acuerdo con los principios del modelo burocrático independiente.

## 3.1. Modelo burocrático independiente

Para adoptar una política general de Gobierno Abierto hace falta indagar en las fuentes que, de forma comparada, han permitido a nivel global que las agencias burocráticas funcionen adecuadamente independientemente del grado de sincronización y afinidad que desarrollan con las autoridades gubernamentales de turno. Ferraro y Fondevila (2021) identifican cuatro fuentes de legitimidad política de las autoridades burocráticas independientes: la ley, la reputación pública, los procedimientos de política pública y los resultados de política pública.

### 3.1.1. La ley

Se refiere a la declaración de independencia o autonomía de un organismo, plasmada en la mayoría de las ocasiones en la constitución nacional de un país y cuyo estatus es conferido generalmente también a través de reformas constitucionales que devienen de asambleas nacionales constituyentes o de la votación legislativa de los representantes elegidos en las urnas, y en donde queda establecido que estos organismos no están subordinados al poder del presidente (Ferraro & Fondevila, 2021).

En este caso, el diseño institucional hace que dependa directamente del presidente dado que la figura legal que ha sido utilizada para *institucionalizar* o más bien para permitir la *continuidad* de la iniciativa, ha sido la figura de *Comisión Presidencial* que nace de un acuerdo gubernativo. Esto además de afianzar la dependencia hacia el gobierno de turno, una práctica ya de por sí recurrente dentro del funcionamiento de la administración pública guatemalteca,<sup>17</sup> no garantiza la regularidad de los recursos humanos y económicos ni la de sus propias funciones legales, administrativas y políticas. Una prueba de ello es que desde 2021 ha tenido tres nombres y estructuras diferentes, como puede observarse en la Tabla 5.

<sup>17</sup> En Estados Unidos, por ejemplo, la administración pública depende del Congreso.

**Tabla 5:** Evolución de la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (GAE)

Comisión	Enfoque Institucional	Funciones
Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (Copret)	Promoción de prácticas de Gobierno Abierto y la participación ciudadana.	Apoyar las acciones de los ministerios e instituciones del Organismo Ejecutivo, la coordinación de medidas derivadas de convenciones internacionales y la promoción de una cultura de transparencia en la gestión gubernamental.
Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia (GPAT)	Mayor orientación hacia la gestión pública abierta y la transparencia en el gobierno guatemalteco, alineado con los principios de Gobierno Abierto y el uso de tecnologías de información para mejorar la gestión gubernamental.	Apoyar las acciones de los ministerios e instituciones del Organismo Ejecutivo, coordinar medidas derivadas de convenciones internacionales y promover la cultura de la transparencia.
Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (GAE)	Enfoque más amplio que abarca tanto el Gobierno Abierto como la transformación digital en la gestión gubernamental.	Apoyar las acciones de los ministerios e instituciones del Organismo Ejecutivo en la coordinación de medidas relacionadas con el Gobierno Abierto y Electrónico; así como promover la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la innovación en tecnologías de información y comunicación, y la implementación de compromisos internacionales en materia de Gobierno Abierto.

Fuente: Fundación Libertad y Desarrollo, 2024.

Este tipo de comisiones, además, tampoco cuentan con las capacidades institucionales ni la jerarquía de una autoridad burocrática de mayor trascendencia, como un viceministerio, una secretaría o alguna figura institucional que reciba y adopte una serie de disposiciones por medio de un decreto legislativo, provocando que en la práctica sus decisiones no sean vinculantes y tiendan a ser ignoradas. De hecho, la GAE ha enviado formalmente recomendaciones y directrices para el cumplimiento de criterios mínimos de transparencia y apertura de datos que no han sido adoptadas por las instituciones públicas. Un exviceministro de transparencia fiscal reconoció, por ejemplo, que ni siquiera sabía que existía un manual donde la GAE estipulaba lineamientos para la atención de solicitudes de información pública que fue enviado tras una serie de denuncias sobre barreras que estaban comenzando a generar las unidades de información pública al momento de recibir, procesar y entregar información.

En ese sentido, para crear una autoridad de Gobierno Abierto y Electrónico que trascienda y genere cambios sustantivos debe abandonar la figura de la comisión y transitar hacia una figura legal que sea investida a través de un decreto legislativo de funciones mandatarias y no solo facultativas, así como de autonomía y supremacía en la política de transparencia y de los preceptos de Gobierno Abierto.

### 3.1.2. Reputación pública

Radica en la confianza social que obtienen los organismos autónomos en la medida que demuestran objetividad y vocación de servicio público, ya sea en el afán de proteger su trabajo frente a la interferencia del poder político o por su contribución a asegurar una vida pública democrática a través del ejercicio de sus funciones y sus actividades cotidianas. Esta imagen de imparcialidad resulta decisiva tanto para mantener la credibilidad que ostentan como para actuar de forma independiente a favor del buen funcionamiento del orden democrático. En ese sentido, aunque la legitimidad no surge de las urnas, sí deviene de un amplio apoyo social que se ha acumulado a través del tiempo (Ferraro & Fondevila, 2021).

En el caso de la AGA, las dos crisis reputacionales estuvieron asociadas a presidentes que perdieron la confianza de la sociedad y de la sociedad civil, una de ellas en medio de un momento donde inclusive reconocían y

valoraban los avances que se estaban generando en la materia a través de su relación con los representantes de las instituciones públicas en las mesas técnicas. A la luz de estas experiencias y del desgaste que generan este tipo de figuras políticas dada la naturaleza de sus atribuciones es posible afirmar que en la medida en que la GAE dependa administrativa y políticamente de la presidencia, la Comisión será altamente inestable y sus esfuerzos dirigiendo la AGA estarán sujetos a constantes crisis internas respecto a sus contrapartes y, por tanto, a una baja reputación y confianza, aun cuando los presidentes no generen un alto rechazo social.

La falta de legitimidad continuará siendo la regla, pues si bien es deseable y esperable un presidente con voluntad política, la naturaleza de las atribuciones de la Comisión y de la AGA funcionan como controles de política pública a las decisiones y prácticas gubernamentales porque las insertan en procesos abiertos de transparencia y rendición de cuentas. De ese modo, los actores involucrados deben demostrar independencia del gobierno de turno y eso únicamente es posible por medio de una autoridad cada vez más autónoma y no de una Comisión que depende de las directrices de un comisionado que responde al presidente y a la política específica de gobierno.

En ese sentido, una línea de mejora acompañada de la transformación institucional de la GAE podría ser que la adopción y la implementación de los compromisos dependa de los funcionarios de carrera. Si bien es cierto que desconectar significativamente el ciclo de la política pública de las máximas autoridades podría repercutir en compromisos demasiado procedimentales, sin innovación ni recursos,<sup>18</sup> la participación de estos funcionarios como representantes permanentes por ciclos completos, generando disposiciones generales para la administración pública, moldeados por una cultura de servicio público y reconocidos por sus contrapartes de sociedad civil por su imparcialidad, tendría además de las facultades mandatarias otorgadas por el decreto legislativo, el potencial de construir confianza social al erigirse como una institución de control y de generar incluso en la práctica la costumbre de no intervenir en las directrices y las disposiciones que resultan de la autoridad y la AGA.

### Figura 7: Viabilidad de conducir la iniciativa por medio de los funcionarios de carrera

#### Ventajas

- Estabilidad de los representantes en las reuniones del Comité Técnico y en las Mesas de Trabajo.
- Continuidad de los procesos al ser competencia de funcionarios permanentes con experiencia temática y conocimiento de la institución.
- Aumento del grado de compromiso en la cocreación y la implementación.
- Estabilidad de la iniciativa independientemente de las autoridades superiores de turno.
- Preservación del conocimiento y prolongación de las capacidades adquiridas.

#### Desventajas

- Los compromisos estelares generalmente dependen de recursos y de la máxima autoridad de la institución.
- Falta de competencia para tomar decisiones sobre temas que dependen de Juntas Directivas.
- No todos los directores o funcionarios de carrera tienen el margen de implementar nuevas iniciativas y generalmente es necesario que cuenten con la voluntad política de las autoridades superiores.
- *Statu quo* de los funcionarios de carrera que los convierte en reacios a los cambios, particularmente los asociados a la innovación tecnológica.

#### Condiciones para posibilitarlo

- Ampliar sus responsabilidades institucionales para que tengan la capacidad política de incidir a lo interno y para evitar que se excusen en qué dependen de otras direcciones para llevar a cabo los compromisos al no formar parte de sus competencias.
- Designación ministerial que delimite las funciones del representante en el marco del AGA.
- Rutinizar prácticas que fomenten el equilibrio entre la política de gobierno, la costumbre en la administración pública y el cambio e innovación institucional.

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas de los entrevistados.

<sup>18</sup> Por tanto, en algún momento del ciclo, la política pública tendría que estar sujeta a la orientación de alguna autoridad ministerial o del propio presidente.

### 3.1.3. Procedimientos de política pública

Es la que resulta de la configuración de los procedimientos que la institución emplea para tomar decisiones, donde la imparcialidad para tomar decisiones de políticas públicas resulta de la capacidad de rutinizar mecanismos y procedimientos con el concurso de diferentes sectores de la sociedad. De hecho, ahí reside la fuente de legitimidad, ya que los organismos autónomos generalmente desde su diseño institucional contemplan espacios abiertos y participativos de deliberación y de decisión para el proceso de elaboración y evaluación de políticas públicas. Los cuales se encuentran reforzados por la disposición práctica de los funcionarios hacia valores relacionados con el servicio público como el diálogo, la horizontalidad y la transparencia. En definitiva, tanto el carácter multisectorial como la voluntad política son claves para dotar de legitimidad las acciones de este tipo de organismos (Ferraro & Fondevila, 2021).

La creación de procedimientos de política pública es posiblemente el área que más avanzada tendría una autoridad en Gobierno Abierto y Electrónico en virtud de que ya existen mecanismos de participación y gobernanza que regular la actividad y la participación de los representantes multisectoriales en la AGA, que existe experiencia acumulada de más de una década y que se cuenta con estándares de participación y cocreación que orientan el quehacer de los involucrados en el marco de los PAN.

En ese sentido, la pretensión de acoplarlos a la transformación institucional consistirá sobre todo en una cuestión de respetarlos ante la precariedad del espacio cívico de los últimos 7 años y de actualizarlos en conformidad a las lecciones aprendidas y a los nuevos desafíos de la sociedad civil y el gobierno, aprovechando la oportunidad para territorializar la iniciativa, ampliando el espacio cívico para el proceso de cocreación y monitoreo y evaluación de los compromisos y las políticas públicas en la materia, particularmente hacia organizaciones indígenas de base, que cuentan además en el contexto actual con un alta legitimidad social y política tras su decidida actuación en la defensa de la democracia entre octubre de 2023 y enero de 2024.

### 3.1.4. Resultados de política pública

Deviene de la eficacia y la rapidez tanto en la implementación como en la generación de resultados de las políticas públicas, ya que constituyen elementos de validación, retroalimentación e innovación de su funcionamiento frente a los actores de interés y la ciudadanía en general; particularmente, cuando su trabajo incide en la estabilidad institucional y contribuye al mantenimiento del orden democrático (Ferraro & Fondevila, 2021).

Un proceso participativo y riguroso del monitoreo y evaluación de los compromisos de Gobierno Abierto permitiría divulgar los servicios que se encuentran a disposición de los usuarios y que contribuyen a la eficacia y la innovación tecnológica, así como aquellos portales de información y datos abiertos que están disponibles para fomentar la producción de conocimiento y orientar la toma de decisiones en diferentes áreas de la vida social y económica. Tanto del lado de los ciudadanos como de la administración pública.

Pero en general, la actividad de la autoridad coadyuvaría, por un lado, a la rutinización de prácticas que consolidan la noción de que existe una institución que vela por la transparencia y la rendición de cuentas; y, por el otro, a que la propia autoridad sea percibida por sus contrapartes institucionales como un apoyo constante y decisivo en el proceso de mejoramiento de su relación con la ciudadanía y la exposición pública de lo relativo a sus funciones bajo los principios y los propósitos de Gobierno Abierto.

**Figura 8:** Resultados de política pública para avanzar en transparencia y rendición de cuentas

*Fuente:* elaboración propia con base en los resultados de la entrevista.

### 3.2. Medidas de legitimidad adaptadas al modelo burocrático independiente

Los entrevistados identificaron 15 medidas para garantizar la legitimidad de la AGA, siendo las más frecuentes la necesidad de realizar una convocatoria amplia de sociedad civil que incluya oficialistas y opositores, la importancia estratégica de trascender de la figura del acuerdo gubernativo, así como la posibilidad de crear espacios multilaterales de discusión para revitalizar la iniciativa. En la Tabla 6, de hecho, se pueden observar las medidas que fueron identificadas, clasificadas de acuerdo con los principios analizados en la subsección anterior con el propósito de ilustrar la viabilidad y la adaptabilidad del esquema a los desafíos que enfrenta el Gobierno Abierto hacia el futuro.

**Tabla 6:** Medidas de legitimidad clasificadas de acuerdo con los principios del modelo burocrático independiente

Medida	Legal	Reputación pública	Procedimientos de política pública		Resultados de política pública
Superar el Acuerdo Gubernativo	X	-	-	-	-
Crear espacios multilaterales de discusión	-	-	X		-
Aprovechar el nuevo gobierno para establecer un nuevo tipo de relación con sociedad civil	-	X	X		-
Convocatoria amplia de sociedad civil, incluyendo oficialistas y opositores	-	-	X		-
Voluntad política del Ejecutivo	-	X	-		X
Trascender la iniciativa de la capital	-	X	-		X
Realizar acciones coherentes con los resultados del diálogo multilateral	-	X	-		X
Generar procesos de monitoreo y evaluación dirigidos por ciudadanos	-	-	-		X
Establecer criterios para la participación de la sociedad civil	X	-	X		-
Definir en acuerdos ministeriales las responsabilidades de los actores	X	-	X		-
Difusión de la utilidad de la AGA	-	X	-		X
Aumentar el apoyo financiero	-	-	X		-
Estadísticas e indicadores de los compromisos adquiridos	-	-	X		X
Planes de acción planificados en función del ciclo presupuestario	X	-	-		-
Apertura de datos adicionales a los que requiere la ley	-	-	-		X

Fuente: elaboración propia con base en los resultados obtenidos de las entrevistas.

### 3.3. Resumen del modelo para la creación de la autoridad en Gobierno Abierto y Electrónico

Figura 9: Autoridad en Gobierno Abierto y Electrónico



Fuente: elaboración propia.



# 4. Recomendaciones

## 4.1. Recomendaciones generales del Icefi

- ▶ Dotar de los recursos financieros, humanos y tecnológicos necesarios por parte del gobierno para que las instituciones puedan dar cumplimiento a los compromisos asumidos en los Planes de Acción Nacional.
- ▶ Habilitar espacios de discusión horizontales entre gobierno y sociedad civil para la cocreación de los Planes de Acción Nacional con el propósito de garantizar la gobernanza y el principio de máxima publicidad.
- ▶ Adoptar las acciones necesarias tanto legales como financieras para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la AGA, incluyendo la preservación y la ampliación del espacio de participación de la sociedad civil, ya que al ser el eje fundamental de la iniciativa contribuirá a la apertura y la eficiencia institucional.
- ▶ Habilitar espacios de colaboración intrainstitucionales e intersectoriales con el objeto de generar nuevas capacidades que permitirán responder de manera efectiva a las necesidades de los usuarios de la información y de la población en general. Adoptando para ello medidas de rendición de cuentas y fomentando el uso de tecnologías aplicables a los diferentes contextos sociales y económicos del país.
- ▶ Implementar medidas asociadas a las fuentes de legitimidad del modelo burocrático independiente que fueron propuestas en la tercera sección con el objeto de sentar las bases para la creación y el desarrollo de una autoridad en Gobierno Abierto y Electrónico.

## 4.2. Recomendaciones específicas de los entrevistados

### 4.2.1. Gobierno

- ▶ Incluir personal con competencia y capacidad de ejecución en la adopción, implementación y continuidad de los compromisos.
- ▶ Aumentar y destinar recursos públicos específicos a los proyectos relacionado a Gobierno Abierto para desarrollar capacidades financieras más allá del apoyo brindado por cooperación internacional.
- ▶ Generar mecanismos gubernamentales que demuestren tanto apertura y recepción de la crítica como voluntad política en la adopción y realización de los compromisos.
- ▶ Realizar una convocatoria amplia para la integración de la AGA que incluya a actores individuales y garantice la participación activa e inclusiva de la sociedad civil, la academia, el sector privado y cooperación internacional.
- ▶ Institucionalizar los procedimientos y las políticas asociadas a Gobierno Abierto, incluyendo programas de capacitación en la materia.

### 4.2.2. Sociedad civil

- ▶ Trabajar en la concertación entre organizaciones de sociedad civil y plantear compromisos medibles y realizables de acuerdo con las posibilidades institucionales y financieras de cada organismo.
- ▶ Aumentar la diversidad sectorial, territorial, política e ideológica en las representaciones de la sociedad civil ante la AGA.

- ▶ Afianzar el compromiso de cooperación, colaboración y participación ciudadana.
- ▶ Generar regularmente espacios para la realización de auditorías sociales.
- ▶ Limitar su papel reactivo y desarrollar uno de coordinación y planificación de actividades y propuestas conjuntas.

### 4.2.3. Cooperación internacional

- ▶ Mayor equidad en el apoyo financiero destinado a gobierno y sociedad civil.
- ▶ Trascender del apoyo financiero hacia el apoyo técnico en el monitoreo y evaluación de la implementación de los compromisos.
- ▶ Orientar el apoyo financiero y técnico de acuerdo con los resultados de los Planes de Acción Nacional.
- ▶ Facilitar espacios de diálogo y fungir como intermediario entre gobierno y sociedad civil, particularmente en los momentos de tensión política.

## Bibliografía

Anónimo II. (2024, febrero 12). *Estudio y propuesta para recuperar la legitimidad y funcionalidad de los espacios de Gobierno Abierto en Guatemala*. [Videollamada].

Anónimo III. (2024, febrero 12). *Estudio y propuesta para recuperar la legitimidad y funcionalidad de los espacios de Gobierno Abierto en Guatemala*. [Videollamada].

Anónimo IV. (2024, febrero 13). *Estudio y propuesta para recuperar la legitimidad y funcionalidad de los espacios de Gobierno Abierto en Guatemala*. [Videollamada].

Anónimo IX. (2024, febrero 14). *Estudio y propuesta para recuperar la legitimidad y funcionalidad de los espacios de Gobierno Abierto en Guatemala*. [Google Forms].

Anónimo V. (2024, febrero 13). *Estudio y propuesta para recuperar la legitimidad y funcionalidad de los espacios de Gobierno Abierto en Guatemala*. [Presencial].

Anónimo VI. (2024, febrero 13). *Estudio y propuesta para recuperar la legitimidad y funcionalidad de los espacios de Gobierno Abierto en Guatemala*. [Presencial].

Anónimo X. (2024, febrero 15). *Estudio y propuesta para recuperar la legitimidad y funcionalidad de los espacios de Gobierno Abierto en Guatemala*. [Videollamada].

Anónimo XI. (2024, febrero 16). *Estudio y propuesta para recuperar la legitimidad y funcionalidad de los espacios de Gobierno Abierto en Guatemala*. [Videollamada].

Anónimo XIII. (2024, febrero 16). *Estudio y propuesta para recuperar la legitimidad y funcionalidad de los espacios de Gobierno Abierto en Guatemala*. [Presencial].

Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico. (2022). *Bifoliar PNDA | Transparencia*. <https://transparencia.gob.gt/bifoliar-pnda-2/>

Ferraro, A. E., & Fondevila, G. (2021). La dificultad contramayoritaria de las burocracias públicas: Democracia, ética y legitimidad institucional en América Latina. *Revista Ethika+*, 4, article 4. <https://doi.org/10.5354/2452-6037.2021.64893>

France 24. (2022, octubre 7). África 7 días - Escala la crisis en Burkina Faso: Segundo golpe de Estado en solo ocho meses. *France 24*. <https://www.france24.com/es/programas/%C3%A1frica-7-d%C3%ADas/20221007-escala-la-crisis-en-burkina-faso-segundo-golpe-de-estado-en-solo-ocho-meses>

Fundación Libertad y Desarrollo. (2024). *El Gobierno Abierto en Guatemala: Su papel en la Democracia y la Transparencia* (p. 58). Fundación Libertad y Desarrollo.

Laboratorio de Democracia. (2021, octubre 25). *¿Qué es el Parlamento Cívico de Estado Abierto?* Demo Lab CR. <https://www.demolabcr.org/parlamento-civico-de-estado-abierto/2021/10/20/olv0xx3hjh2e8phv249ofvy5twcp5p>

McDevitt, A. (2022, diciembre 1). *La participación ciudadana significativa en la planificación urbana*. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/meaningful-citizen-engagement-in-urban-planning/>

Médicos Sin Fronteras. (2023, mayo 9). Conflicto en Burkina Faso: Los enfrentamientos sistemáticos profundizan la crisis humanitaria. *Médicos Sin Fronteras Argentina | Organización médico-humanitaria*. <https://www.msf.org.ar/actualidad/conflicto-burkina-faso-los-enfrentamientos-sistematicos-profundizan-la-crisis-humanitaria/>

Monitor Civicus. (2023). *CIVICUS Monitor*. Civicus Monitor. <https://monitor.civicus.org/>

Naranjo, J. (2023, agosto 1). *El Gobierno de Senegal disuelve por decreto el principal partido de la oposición*. El País. <https://elpais.com/internacional/2023-08-01/el-gobierno-de-senegal-disuelve-por-decreto-el-principal-partido-de-la-oposicion.html>

Open Government Partnership. (2011). *Declaración de Gobierno Abierto*. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

Open Government Partnership. (2017a). *Criterios de elegibilidad y evaluación de verificación de valores OGP*. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/eligibility-criteria/>

Open Government Partnership. (2017b). *Irlanda: Apoyar las redes de participación pública (IE0032)*. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/members/ireland/commitments/IE0032/>

Open Government Partnership. (2019). *Informe Global de Open Government Partnership: Democracia más allá de las urnas electorales* [Resumen ejecutivo]. Open Government Partnership. [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/08/Global-Report\\_Executive-Summary\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/08/Global-Report_Executive-Summary_ES.pdf)

Open Government Partnership. (2022a). *Uruguay: Fortalecimiento de la Participación Ciudadana Digital (UY0154)*. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/members/uruguay/commitments/UY0154/>

Open Government Partnership. (2022b, septiembre 26). *Argentina*. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/members/argentina/>

Open Government Partnership. (2022c, septiembre 26). *Guatemala*. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/members/guatemala/>

Open Government Partnership. (2023, noviembre 1). *Incorporar grupos de interés organizados a la toma de decisiones*. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/bringing-organized-interest-groups-into-decision-making-2/>

Open Government Partnership. (2024a). *Data Dashboard*. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/data-dashboard/>

Open Government Partnership. (2024b). *Datos Abiertos*. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/open-data/>

Open Government Partnership. (2024c). *Finlandia: Prevención de la desinformación y fortalecimiento de la cooperación (FI0036)*. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/members/finland/commitments/FI0036/>

Open Government Partnership. (2024d). *Los fundamentos del compromiso*. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/civil-society-engagement/the-basics-of-engagement/>

Open Government Partnership. (2024e). *Noruega: Resumen de estado intermedio del Ciclo del Plan de Acción de 2019*. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/members/norway/commitments/NO0061/>

Plataforma de Participación Ciudadana Digital. (2024). *Plataforma de Participación Ciudadana Digital*. <https://plataformaparticipacionciudadana.gub.uy/pages/faq>

Statista. (2024a). *Economic Inequality—Worldwide*. Statista. <https://www.statista.com/outlook/co/socioeconomic-indicators/economic-inequality/custom>

Statista. (2024b). *Global economy*. Statista. <https://www.statista.com/topics/1467/global-economy/>

Statista. (2024c). *Poverty and inequality—Worldwide*. Statista. <https://www.statista.com/study/121718/poverty-and-inequality-worldwide/>

Vega, P. G. (2023, junio 24). *Elecciones en Guatemala: Entre apatía, desconfianza y cacería de candidatos disidentes*. Divergentes. <https://www.divergentes.com/elecciones-en-guatemala-apatia-y-desconfianza/>

Velásquez Pérez, L. G. V. (2023). Análisis de la red legislativa del retroceso de la lucha anticorrupción y la reducción de los derechos humanos en Guatemala entre 2017 y 2021. *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 15(0), Article 0. <https://doi.org/10.17951/al.2023.15.43-59>



## Anexos

### Anexo 1: (In)Cumplimiento de los estándares de participación y cocreación

Grupo	País	Calificación promedio
1	Afghanistan	71%
1	Sierra Leone	73%
1	Timor-Leste	69%
2	Albania	94%
2	Argentina	93%
2	Armenia	89%
2	Brazil	92%
2	Cabo Verde	87%
2	Chile	96%
2	Colombia	86%
2	Croatia	97%
2	Dominican Republic	94%
2	France	89%
2	Georgia	94%
2	Indonesia	94%
2	Jamaica	86%
2	Kyrgyzstan	88%
2	Mexico	93%
2	Republic of Moldova	96%
2	Mongolia	94%
2	Montenegro	92%
2	North Macedonia	95%
2	Philippines	94%
2	Serbia	93%
2	Spain	92%
3	Australia	100%
3	Bulgaria	97%
3	Canada	98%
3	Czechia	100%
3	Denmark	99%
3	Estonia	99%
3	Finland	100%
3	Germany	99%
3	Greece	99%
3	Ireland	100%
3	Italy	99%

Grupo	País	Calificación promedio
3	Republic of Korea	99%
3	Latvia	100%
3	Lithuania	100%
3	Netherlands	99%
3	New Zealand	100%
3	Norway	100%
3	Peru	96%
3	Portugal	100%
3	Romania	98%
3	Slovakia	98%
3	South Africa	98%
3	Sweden	100%
3	United Kingdom	100%
4	Bosnia and Herzegovina	82%
4	Costa Rica	82%
4	Guatemala	81%
4	Honduras	82%
4	Kenya	82%
4	Liberia	83%
4	Malawi	80%
4	Panama	83%
4	Paraguay	81%
4	Sri Lanka	81%
4	Ukraine	82%
4	Uruguay	83%
5	Burkina Faso	60%
5	Côte d'Ivoire	63%
5	Morocco	67%
5	Senegal	63%
5	Seychelles	55%
6	Ecuador	78%
6	Ghana	78%
6	Jordan	75%
6	Nigeria	76%
6	Papua New Guinea	69%
6	Tunisia	72%

Fuente: elaboración propia con base en los resultados del análisis clúster jerárquico.

## Anexo 2: Grupos y calificaciones en libertades civiles por país de acuerdo con el análisis clúster jerárquico

Grupo	País	Libertad de reunión	Libertad de asociación	Libertad de expresión	Libertad de reunión MRI	Libertad de asociación MRI	Libertad de expresión MRI
1	Indonesia	2.30	2.90	2.40	2.00	2.00	2.00
1	Moldova	2.60	2.80	2.00	2.00	2.00	2.00
1	El Salvador	2.50	2.70	2.10	2.00	2.00	2.00
1	Bosnia	2.40	2.70	2.10	2.00	2.00	2.00
1	Guatemala	2.20	2.70	2.00	2.00	2.00	2.00
1	Colombia	2.10	2.60	1.90	2.00	2.00	2.00
1	Pakistan	2.40	2.10	1.50	2.00	2.00	2.00
1	Afghanistan	2.00	2.00	1.60	2.00	2.00	2.00
1	Philippines	2.50	2.60	1.50	2.00	1.00	2.00
2	Paraguay	3.00	2.90	2.50	3.00	2.00	2.00
2	Albania	3.10	2.80	2.30	3.00	2.00	2.00
3	United States	3.60	3.70	2.90	3.00	3.00	2.00
3	Greece	3.30	3.70	2.90	3.00	3.00	2.00
3	Argentina	3.40	3.50	2.90	3.00	3.00	2.00
3	South Africa	3.30	3.70	2.60	3.00	3.00	2.00
3	Ghana	3.30	3.50	2.40	3.00	3.00	2.00
3	Panama	3.40	3.40	2.30	3.00	3.00	2.00
3	Bulgaria	3.20	3.40	2.50	3.00	3.00	2.00
3	Trinidad And Tobago	3.50	3.50	2.10	3.00	3.00	2.00
3	Seychelles	3.00	3.20	2.50	3.00	3.00	2.00
3	Armenia	3.00	3.00	2.50	3.00	3.00	2.00
3	Serbia	3.10	2.90	1.80	3.00	3.00	2.00
4	Netherlands	3.60	3.80	3.50	3.00	3.00	3.00
4	Canada	3.70	3.70	3.50	3.00	3.00	3.00
4	New Zealand	3.70	3.80	3.30	3.00	3.00	3.00
4	Slovak Republic	4.00	3.80	3.00	3.00	3.00	3.00
4	United Kingdom	3.70	3.80	3.30	3.00	3.00	3.00
4	Costa Rica	3.70	3.60	3.30	3.00	3.00	3.00
4	Portugal	3.60	3.80	3.10	3.00	3.00	3.00
4	Uruguay	3.60	3.70	3.20	3.00	3.00	3.00
4	Australia	3.60	3.80	3.10	3.00	3.00	3.00
4	Czech Republic	3.60	3.60	3.20	3.00	3.00	3.00
4	Germany	3.70	3.80	3.40	3.00	3.00	3.00

Grupo	País	Libertad de reunión	Libertad de asociación	Libertad de expresión	Libertad de reunión MRI	Libertad de asociación MRI	Libertad de expresión MRI
4	Italy	3.50	3.70	3.10	3.00	3.00	3.00
5	Azerbaijan	0.00	0.80	0.80	2.00	2.00	2.00
6	Jamaica	2.90	3.40	2.80	2.00	3.00	2.00
6	Peru	2.80	3.10	2.50	2.00	3.00	2.00
6	Romania	2.70	3.20	2.50	2.00	3.00	2.00
6	Dominican Republic	2.70	3.40	2.10	2.00	3.00	2.00
6	Georgia	2.50	3.10	2.60	2.00	3.00	2.00
6	Malawi	2.70	3.10	2.40	2.00	3.00	2.00
6	Burkina Faso	2.60	3.00	2.50	2.00	3.00	2.00
6	North Macedonia	2.50	3.00	2.20	2.00	3.00	2.00
6	Brazil	2.50	3.10	2.00	2.00	3.00	2.00
6	Tunisia	2.10	3.10	2.40	2.00	3.00	2.00
6	Liberia	2.50	3.10	2.00	2.00	3.00	2.00
6	Senegal	2.00	3.50	2.10	2.00	3.00	2.00
6	Sri Lanka	2.10	3.20	1.90	2.00	3.00	2.00
6	Sierra Leone	1.80	2.80	1.70	2.00	3.00	2.00
7	Ireland	4.00	4.00	3.80	3.00	3.00	3.00
7	Latvia	4.00	4.00	3.80	3.00	3.00	3.00
7	Luxembourg	4.00	4.00	3.80	3.00	3.00	3.00
7	Denmark	3.90	4.00	3.70	3.00	3.00	3.00
7	Lithuania	4.00	3.60	4.00	3.00	3.00	3.00
7	Norway	4.00	3.90	3.60	3.00	3.00	3.00
7	Finland	3.80	3.80	3.80	3.00	3.00	3.00
7	Cabo Verde	4.00	3.80	3.50	3.00	3.00	3.00
7	Malta	4.00	4.00	3.30	3.00	3.00	3.00
7	Sweden	3.70	3.80	3.80	3.00	3.00	3.00
7	Estonia	3.70	3.80	3.70	3.00	3.00	3.00
8	Chile	3.30	3.60	3.30	3.00	3.00	3.00
8	South Korea	3.40	3.40	3.30	3.00	3.00	3.00
8	Papua New Guinea	3.00	3.60	3.30	3.00	3.00	3.00
8	Spain	3.00	3.80	3.10	3.00	3.00	3.00
8	Croatia	3.40	3.50	2.40	3.00	3.00	3.00
8	Israel	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
8	Montenegro	3.00	3.30	2.50	3.00	3.00	3.00
8	Mongolia	3.20	3.30	2.20	3.00	3.00	3.00

Grupo	País	Libertad de reunión	Libertad de asociación	Libertad de expresión	Libertad de reunión MRI	Libertad de asociación MRI	Libertad de expresión MRI
8	France	2.80	3.60	3.10	2.00	3.00	3.00
9	Cote D'ivoire	1.80	2.80	1.70	2.00	2.00	2.00
9	Kenya	1.80	2.60	1.70	2.00	2.00	2.00
9	Kyrgyz Republic	1.60	2.50	1.80	2.00	2.00	2.00
9	Honduras	1.30	2.60	1.30	2.00	2.00	2.00
9	Morocco	1.00	2.30	1.40	2.00	2.00	2.00
10	Ecuador	2.50	3.10	1.90	2.00	3.00	3.00
10	Mexico	2.60	2.70	2.00	2.00	2.00	3.00
11	Jordan	1.30	1.80	2.00	2.00	2.00	3.00
12	Nigeria	1.80	2.70	1.80	3.00	3.00	3.00
12	Ukraine	2.20	2.80	2.00	3.00	3.00	2.00

Fuente: elaboración propia con base en los datos de (Open Government Partnership, 2024b)

### Anexo 3: Codificación de la puntuación del MRI

Grupo	Calificación promedio
Nueva iniciativa	Estos miembros no han realizado compromisos ambiciosos de la AGA o compromisos que hayan mostrado resultados tempranos. Sin embargo, estos miembros han realizado recientemente compromisos en el área de política respectiva que aún no han sido evaluados por el MRI. La comunidad de la AGA supervisará estos compromisos y pronto informará sobre el progreso alcanzado.
Considerar acción	Estos miembros tienen espacio para mejorar en el área de política respectiva de acuerdo con la puntuación de terceros y no han aprovechado sus Planes de Acción de la AGA para abordar el problema. Pueden considerar reformas en el área de política respectiva, ya sea dentro o fuera del marco de la AGA.
Compartir innovación	Como líderes, estos miembros pueden considerar desempeñar un papel de apoyo entre pares compartiendo sus experiencias e innovaciones con otros en la AGA, si aún no lo están haciendo.
Implementar por resultados	Estos son miembros que asumen compromisos de la AGA para mejorar su desempeño en el área de política respectiva. Como miembros que han demostrado un compromiso político a través de la AGA, el siguiente paso es garantizar que los compromisos implementados tengan un impacto máximo.

Fuente: elaboración propia con base en (Open Government Partnership, 2022b).



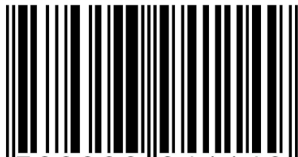


# 3

## Estudio y propuesta para recuperar la legitimidad y funcionalidad de los espacios de Gobierno Abierto en Guatemala

GUATEMALA, CENTROAMÉRICA,  
ABRIL DE 2024

ISBN: 978-99939-41-14-9



9 789993 941149