

Compromisos De Justicia Iberoamericanos en la Alianza para el Gobierno Abierto: ¿Qué Dicen los Datos?

JULIO GABRIEL MERCADO
Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA)
Email: j.gabriel.mercado@gmail.com

Resumen

La Alianza para el Gobierno Abierto es una plataforma para la reforma del Estado inspirada en los principios de acceso a la información, participación cívica y rendición de cuentas. Mientras que el sector justicia de Iberoamérica no es ajeno a las posibilidades de este esfuerzo global, su involucramiento tiene ciertas particularidades que es preciso analizar. Mientras que es la región con mayor número de compromisos de justicia, estos buscan incrementar al acceso a la información y la rendición de cuentas mediante una visión de Justicia Abierta, la cual además tiene en cuenta de manera creciente la necesidad de atender a la situación de minorías desaventajadas. En un contexto global, los compromisos iberoamericanos de justicia son altamente ambiciosos, tienen un nivel alto de completitud y logran impacto en abrir la justicia. Al mismo tiempo, algunos gobiernos son más eficientes en su uso para reformar el sector justicia y logran mejores resultados.

Palabras clave: justicia abierta, justicia, Alianza para el Gobierno Abierto, Iberoamérica, Mecanismo de Revisión Independiente.

Ibero-American Justice Commitments in the Open Government Partnership. What do Data Say?

Abstract

The Open Government Partnership is a platform for state reform inspired by the principles of access to information, civic participation and accountability. While the Ibero-American justice sector is keen on the possibilities of this global effort, its involvement has certain features that need to be analyzed. Ibero-America is the region with the largest number of justice commitments, that mostly seek to increase access to information and accountability through a vision of open justice. These commitments also increasingly take into account the need to address the situation of disadvantaged minorities. In a global context, Ibero-American justice commitments are highly ambitious, achieve a high level of completeness and a sound impact on opening up justice. Meanwhile, some governments are more efficient in using them to reform the justice sector and manage to achieve better results.

Keywords: Open justice, judiciary, Open Government Partnership, Ibero-America, Independent Reporting Mechanism.

Desde su creación en el año 2011, la Alianza para el Gobierno Abierto (de aquí en más OGP, por las siglas de su nombre en inglés, *Open Government Partnership*) brinda a los gobiernos de todas las regiones del mundo un espacio para la co-creación de reformas que, inspiradas en los principios de gobierno abierto, contribuyen a un cambio en su modo de servir a la ciudadanía y de encarar problemáticas comunes y emergentes.

El sector justicia no fue ajeno a este movimiento y comenzó, de manera incremental, a aprovechar la plataforma provista por OGP para canalizar la voluntad de apertura de sus actores y organizaciones a través de una visión de justicia abierta (Elena y Mercado, 2018a; Jiménez-Gómez, 2014). Análisis previos muestran que el sector justicia de los países de Iberoamérica se encuentra a la cabeza de estos esfuerzos. No obstante, más allá de esta fuerte presencia en términos cuantitativos, resta explorar en mayor profundidad la naturaleza de este involucramiento en términos de objetivos buscados por los compromisos, su nivel de ambición previo o su desempeño una vez emitidos.

Este capítulo tiene por objetivo sumar conocimientos basados en evidencia sobre los compromisos específicos sobre el sector justicia emitidos por gobiernos de la región Iberoamericana participantes de OGP. Para eso, analiza de forma agrupada datos públicos disponibles sobre los diversos aspectos cada compromiso. A través de un análisis de los datos, este capítulo intentará demostrar que OGP es y debe seguir siendo una herramienta que refleje las preocupaciones y posibilidades de la región en torno a la reforma del sector justicia inspirada por los principios de gobierno abierto. En este sentido, buscará desarrollar una narrativa respecto de las características propias más relevantes de los compromisos de justicia en Iberoamérica, las particularidades relativas a su diseño y las percepciones respecto de su desempeño en cuanto a su ambición, completitud, impacto y eficiencia.

En la sección 2 se establece un breve relato de la evolución del trabajo en torno a la temática de justicia en el marco de OGP, incluyendo los análisis previos sobre los cuales se construye este capítulo. En la sección 3 se brinda información que busca justificar el análisis de los compromisos de justicia desde una perspectiva iberoamericana, tanto desde un punto de vista histórico como político. En la sección 4 se explica la metodología utilizada para el procesamiento de los datos

sobre los compromisos de justicia, mientras que en la sección 5 se desarrolla la narrativa con los resultados alcanzados por este estudio, dividida en subsecciones que buscan explicar los compromisos de justicia iberoamericanos, tanto enumerando sus características básicas como intentando generar conocimiento sobre las características de su diseño y su posterior desempeño. Finalmente, la sección 6 propone algunas conclusiones para este análisis y la sección 7 contiene las referencias bibliográficas utilizadas.

La Justicia en la Alianza Para el Gobierno Abierto

Pese a ser una temática que tardó algún tiempo en ganar relevancia en la agenda de trabajo de OGP (2021a), la justicia se afianzó en los últimos años como área de interés para la creación de compromisos por parte de gobiernos tanto nacionales como locales. Para dar un impulso a esta temática, en el mes de octubre de 2020 OGP lanzó una Coalición de Justicia (*OGP Justice Coalition*), un espacio para reunir a gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, actores del sector privado y organizaciones multilaterales, con el objetivo común de incrementar el número de compromisos centrados en esta materia en los futuros planes de acción¹.

En efecto, una evaluación recientemente publicada por OGP señala un alza sostenida de este tipo de compromisos, hasta el punto que el 6 de cada 10 planes de acción emitidos durante el bienio 2019–2020 incluyen al menos un compromiso ligado a esta área focal (Falla et al., 2021, p. 57).

Los análisis previos, tanto por parte de la misma OGP (Hickle, 2020) como de expertos independientes como Elena (2015), Chapman et al. (2018), Elena y Mercado (2018b, 2019 y 2021) y Jweied (2021), coinciden en señalar la preeminencia de compromisos enfocados en lograr una mayor transparencia en el sector y el rol predominante de los países de las Américas (categoría en la cual OGP engloba a los países de las Américas anglosajona y latina) en su elaboración.

Mientras que este punto de partida común demuestra a las claras el avance de la temática de justicia en el seno de OGP en general, existe un déficit en el

1 Vid. <https://www.opengovpartnership.org/ogp-coalition-on-justice/>

análisis del desempeño de este tipo de compromisos desde una perspectiva más focalizada o regional. El trabajo de Ramírez-Alujas (2019 y 2021) logra demostrar la relevancia de la labor realizada en América Latina por OGP para alcanzar una gobernanza abierta y menciona a las políticas de Justicia Abierta como parte de este esfuerzo. Entretanto, Falla López (2021) propone la primera aproximación específica desde una perspectiva regional latinoamericana a los compromisos de justicia. Como principales aportes, Falla López apunta a esta región como la más activa en materia de Justicia Abierta, a la vez que argumenta respecto de un desacople entre los objetivos de estos compromisos, centrados en las cortes y en el valor de acceso a la información, y los actuales desafíos de la justicia en la región, que el autor identifica con un déficit de integridad y eficacia por parte del sistema judicial.

El Contexto de la Justicia Iberoamericana

Los países de Iberoamérica comparten una historia legal común, ligada a la raíz continental, también conocida como de derecho civil o “romanista” (Castán Vázquez, 1968). Esta tradición común, iniciada a finales del Siglo XV con la colonización del territorio hoy latinoamericano por parte de España y Portugal, difiere de aquella basada en el derecho de origen británico o anglo-americano (también conocido como de derecho común o *common law*), en la cual la justicia o corte abierta es un principio constitutivo.

Tomar a Iberoamérica como una unidad para el análisis sobre la apertura del sector justicia cobra especial sentido a partir de la existencia de instancias institucionales de colaboración en la materia, como la Cumbre Judicial Iberoamericana (CJI) y el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

La CJI articula el vínculo entre los poderes judiciales de 23 países de Iberoamérica, reuniendo a las máximas autoridades de las cortes, tribunales supremos de justicia y consejos de la judicatura. Desde el año 1990, la CJI fue reflejando en sus documentos y decálogos distintas recomendaciones ligadas a la apertura de la justicia, como el fomento de la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas o el uso de tecnología. Finalmente, en el año 2017 los miembros de la CJI aprobaron los Principios y Recomendaciones para la Promoción de la Justicia Abierta en los Poderes, Órganos y Organismos

Judiciales Iberoamericanos, donde se estableció el objetivo de promover una justicia con transparencia, participación y colaboración a partir de los enfoques de modernización, valor público y buen gobierno (CJI, 2017, p. 5).

Por su parte, el CLAD es un organismo intergubernamental regional iberoamericano que lleva adelante una agenda en conjunto con Estados e instituciones para la reforma y modernización de las administraciones públicas. En el año 2016, sus Estados miembros firmaron la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, en la cual establecieron un marco común de referencia para una agenda de apertura que excediese al poder ejecutivo e incorporase tanto al legislativo, como al judicial y a los distintos niveles de gobierno subnacional y local. Esta Carta incluye un apartado específico sobre la necesidad de una justicia abierta, en el cual se exhorta al Poder Judicial y a los órganos de administración de justicia a diseñar y desarrollar de forma coherente, abierta y coordinada una hoja de ruta que, considerando sus particularidades, permita configurar un modelo de Justicia Abierta basado en principios tales como la apertura, la interoperabilidad y la innovación pública, entre otros (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016, pp. 17–18).

Metodología Utilizada

Para la realización de este trabajo se utilizaron datos provistos a través de la base de datos pública de compromisos (*Public Commitment Database*, OGP), publicada en una hoja de cálculo en línea, de actualización periódica, por parte de personal de OGP.² En dicha base de datos pueden encontrarse uno por uno los compromisos incluidos en Planes de Acción por parte de gobiernos participantes de OGP, tanto nacionales como locales, conteniendo diversos campos de información que hacen a su descripción, así como a la evaluación previa y posterior a su implementación.

En este caso, se utilizó la hoja de cálculo con la totalidad de compromisos correspondiente al 2 de junio de 2022 y se realizó un recorte de aquellos de

2 Vid. <https://docs.google.com/spreadsheets/d/15B3FBIjsfBA Ae0oaeRi9MEffzKa9TfjU7INVRUOc3-M/edit#gid=1654752912>

justicia, tanto nacionales como subnacionales, contenidos en dos categorías geográficas utilizadas en la metodología de OGP: Américas (que abarca a países de las Américas anglosajona y latina, categoría de la cual se tomaron los países pertenecientes a esta última, dejándose fuera del análisis a los de Jamaica, Estados Unidos y Austin -Estados Unidos-) y Europa (de la cual se tomó para el análisis los datos de España y Portugal). Para el procesamiento de los datos, esto es, selección de compromisos relevantes a analizar y análisis en sí de los datos, se utilizó la función de tablas dinámicas de Microsoft Excel. Las figuras que acompañan el análisis también fueron elaboradas en Microsoft Excel.

Narrativa de Resultados

A continuación, se analizan los resultados surgidos del análisis de los datos disponibles. En primer lugar, se caracterizan los compromisos de justicia emitidos por países iberoamericanos participantes de OGP, atendiendo a la proporción de estos en el contexto total, su evolución en el lapso de tiempo analizado, entre los años 2011 y 2021, y su caracterización geográfica. En un segundo apartado se incluye una caracterización del diseño de los compromisos de justicia iberoamericanos en torno a aspectos tales como los valores de gobierno abierto que buscan encarnar o cuál herramienta de política pública se proyecta que utilicen para lograr sus objetivos. A fin de realizar esta caracterización, se establecen comparaciones con el resto de los compromisos de justicia emitidos desde otras regiones que permiten contextualizar las conclusiones alcanzadas. En el tercer y último apartado de esta sección, se incluye una caracterización del desempeño de los compromisos de justicia iberoamericanos una vez estos son emitidos, basándose en la evaluación efectuada por el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP³ tanto en función de su ambición, como de su completitud y su impacto y eficacia.

3 El Mecanismo de Revisión Independiente (o IRM, por sus siglas en inglés) es el instrumento de OGP que permite evaluar el progreso de los Planes de Acción emitidos por los gobiernos participantes. El IRM emite informes y recomendaciones independientes, basados en evidencia y entrevistas a las personas e instituciones líderes y participantes involucrados en los compromisos, para apoyar los procesos de gobierno abierto en cada jurisdicción participante. Para más información sobre el IRM, *vid.* <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>

a. Los Compromisos de Justicia Iberoamericanos

En el período que comprende los años 2011 y 2021, los gobiernos participantes de OGP emitieron un total de 287 compromisos de justicia. De ese total, 4 de cada 10 compromisos (un total de 118) fueron emitidos en la región iberoamericana: se trata de la región con mayor peso específico en términos absolutos en materia de compromisos de justicia en OGP, seguida de Europa con un porcentaje del 29% (Figura 1).

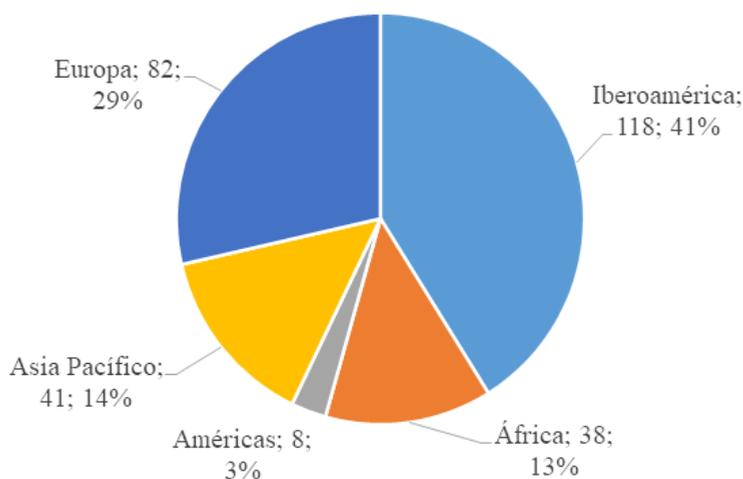


Figura 1. Total de Compromisos de Justicia 2011–2021: Iberoamérica y Otras Regiones

Los principales gobiernos de Iberoamérica en términos de cantidad de compromisos de justicia son Uruguay (con un total de 14), Argentina (12), Colombia (11), Paraguay y Perú (10), México (9) y los gobiernos de Brasil, Costa Rica y España (7). Por otra parte, la irrupción en el año 2017 de los gobiernos subnacionales en OGP supuso que estos también comenzaran a emitir compromisos de justicia, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina (principal gobierno local, con 6 compromisos), seguida del Estado mexicano de Jalisco,

del departamento de La Libertad, en el Perú (2) y del departamento de Nariño, Colombia (1) (Tabla 1).

En lo que respecta a la evolución de la emisión de compromisos, entre los años 2011 y 2021 se observa un aumento sostenido en el tiempo en términos generales, si bien el crecimiento del agregado de compromisos iberoamericanos (etiquetados de aquí en más como IbAm) parece haberse ralentizado en los últimos años tras un máximo histórico de 24 compromisos emitidos en 2018, adoptando una tendencia posterior descendiente que aún no se ha revertido (Figura 2).

Entre todos los compromisos de justicia implementados en la región se destacan algunos que, tras ser evaluados, recibieron la caracterización de “destacados” por parte del Mecanismo de Revisión por considerar que representan reformas ejemplares de gobierno abierto y que tienen el potencial de alcanzar un alto impacto en los países en los que son implementados (OGP, 2018). En el ámbito nacional, podemos destacar entre ellos uno, emitido en el año 2016 en el Uruguay, que logró resultados transformadores en materia de acceso a la información mediante una auditoría de los mecanismos instrumentados por parte de varias instituciones del Estado obligadas, entre ellas el Poder Judicial, así como en una mejor definición de los criterios para acceder a la información sobre violaciones a los derechos humanos perpetradas durante la última dictadura militar en el país (1973–1985)⁴. Por parte de los gobiernos locales, un compromiso emitido por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2017 logró también resultados en cuanto a mejorar los procesos de acceso a la información de la rama judicial local, entre otras, mediante una fuerte participación de organizaciones de la sociedad civil para co-definir cuáles conjuntos de datos deberían ser disponibilizados con base en su potencial valor agregado.⁵

4 “Derecho de acceso a la información pública”, Uruguay–Plan de Acción 2016-2018, <https://www.opengovpartnership.org/members/uruguay/commitments/UY0083/>

5 “Funciones transparentes en un Estado abierto”, Buenos Aires – Plan de Acción 2017-2019, <https://www.opengovpartnership.org/members/buenos-aires-argentina/commitments/BUE0001/>

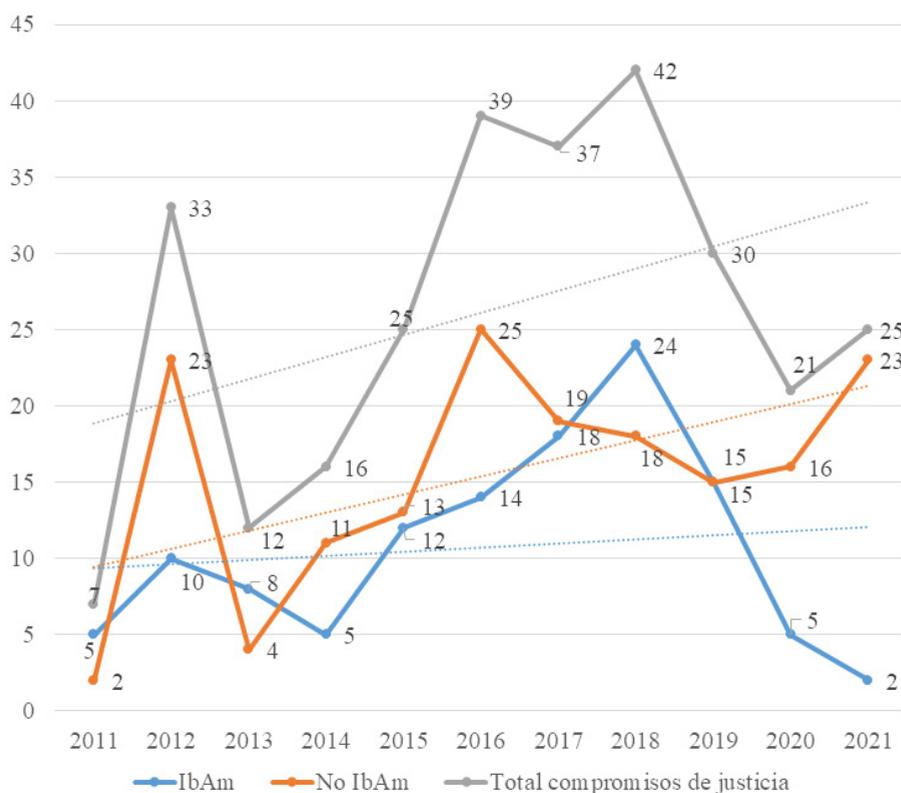


Figura 2. Evolución de los Compromisos de Justicia 2011–2021: Iberoamérica, Otras Regiones y Total

Tabla 1. Compromisos de justicia iberoamericanos por año de emisión

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL/ GOBIERNO
Uruguay						6		6			2	14
Argentina			1		1		5		5			12
Colombia		1			5		3			2		11
Paraguay		2		1				7				10
Perú		1			1		3		5			10
México	3		2			3			1			9
Brasil	2		3			2						7
Costa Rica			2		3		1		1			7
España		3		1			2			1		7
Buenos Aires, Argentina (L)							1	5				6
El Salvador		1		1		3		1				6
Chile		1						2		2		5
Honduras		1		1				2				4
Guatemala				1				1				2
Jalisco, México (L)							1		1			2
La Libertad, Perú (L)							2					2
Panamá					2							2
Ecuador									1			1
Nariño, Colombia (L)									1			1
TOTAL / AÑO	5	10	8	5	12	14	18	24	15	5	2	118

Nota. La anotación (L) junto al nombre del gobierno significa que el emisor es un gobierno de nivel local o subnacional.

a. Diseño de los Compromisos de Justicia Iberoamericanos

En esta sección se presenta una caracterización de los compromisos de justicia en función de los valores de gobierno abierto que los inspiran, las sub-temáticas de justicia a las que hacen referencia, las herramientas de implementación previstas en cada uno de ellos y las temáticas transversales ajenas a la justicia sobre las que prevén tener incidencia.

b.1. Valores de Gobierno Abierto

A todo compromiso emitido se le asigna relevancia en torno a cuanto menos un valor de gobierno abierto impulsado desde OGP. Estos pueden ser rendición de cuentas públicas (cuando el gobierno creará o mejorará los mecanismos para rendir cuentas por sus acciones), participación cívica (que crea capacidades para la ciudadanía de incidir o ser parte de la toma de decisiones públicas) y/o acceso a la información (si el compromiso implica la divulgación de información previamente no disponible por parte del gobierno, o bien una mejora en la calidad de esta).

En lo que respecta a los valores de OGP para los compromisos de justicia analizados, se observa para la generalidad de los compromisos una presencia mayoritaria del valor de acceso de la información, si bien esta encuentra bastante más acentuada entre los compromisos iberoamericanos, donde representa al 69%, frente al 46% entre los restantes. Algo similar sucede con el valor de participación cívica, también muy presente en Iberoamérica (la mitad de los compromisos) en comparación con el resto del mundo (27%). El valor de rendición de cuentas públicas, finalmente, si bien menos relevante en general, lo es bastante más en el resto del mundo (20%) que en Iberoamérica (11%) (Figura 3).

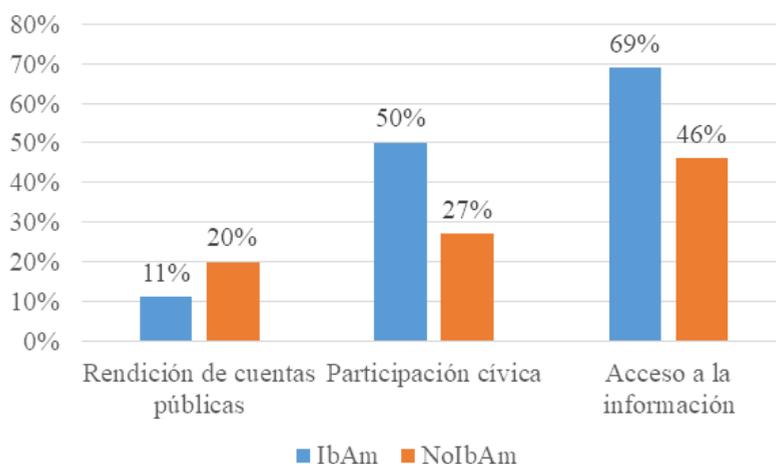


Figura 3. Valores de Gobierno Abierto en los Compromisos de Justicia Iberoamericanos y no Iberoamericanos

b.2. Subtemáticas de Justicia

Los compromisos de justicia son aquellos que en la base de datos públicos de compromisos de OGP se encuentran bajo al menos una de las etiquetas del subgrupo de temáticas de justicia, ya sea justicia abierta (compromisos de aplicación de los principios de transparencia, participación cívica o rendición de cuentas por parte de actores o instituciones del sector justicia), acceso a la justicia (que afectan a los procesos y el acceso ciudadano a la resolución de controversias, a la asistencia legal o al acceso a la identidad legal), judicatura (que afectan a las instituciones del Poder Judicial o de la judicatura) y/o policía y sistema correccional (iniciativas de aplicación de los valores de gobierno abierto a las funciones policiales y los sistemas penitenciarios).

Una comparación de las etiquetas asignadas a los compromisos iberoamericanos y a los demás compromisos muestra como punto destacable una distribución similar para todas las etiquetas, excepto para la de justicia abierta, presente en el 68% de los compromisos iberoamericanos (véase la Figura 4), lo cual podría implicar una relativa mayor fuerza de este concepto en el marco de la reforma del

sector justicia en la región que en el resto del mundo (donde esta es también mayoritaria pero proporcionalmente menor —47%—).

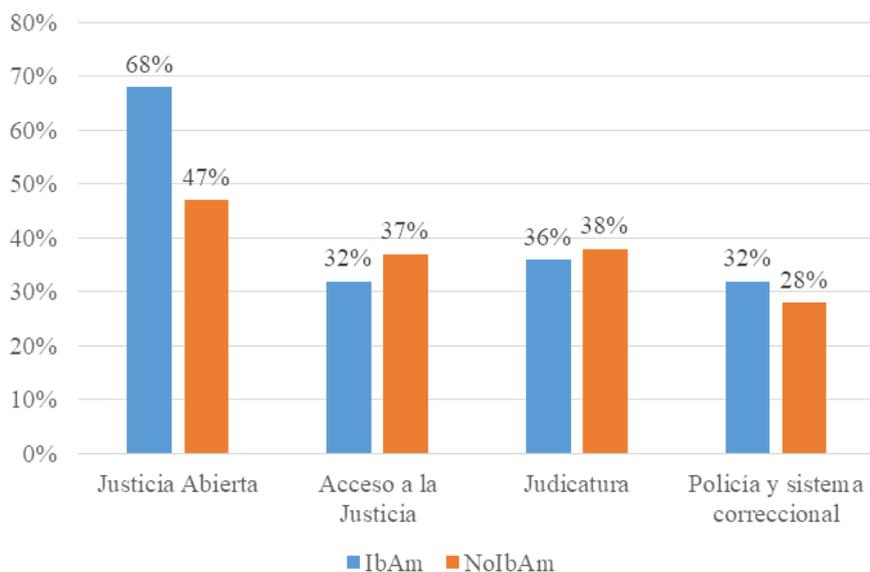


Figura 4. Sub-temáticas de Justicia en los Compromisos de Justicia Iberoamericanos y no Iberoamericanos

b.3. Herramientas de Implementación de los Compromisos

En lo que respecta a las herramientas de política pública cuya implementación se prevé para implementar los compromisos, las posibilidades contempladas por OGP son mediante la creación de capacidades (es decir, de habilidades y competencias específicas para alcanzar los objetivos propuestos, ya sea por el gobierno como por la ciudadanía), a través de soluciones de gobierno electrónico (es decir, sustentadas en el uso de tecnologías de la información y el conocimiento, tanto de forma interna como externa en las organizaciones), mediante legislación

y regulación⁶ (creación o modificación de normas o regulaciones específicas), a través de datos abiertos (apertura de datos públicos para su uso, reutilización y redistribución por parte de cualquier persona, es decir, siguiendo una filosofía de datos abiertos) y/o mediante participación pública (mecanismos y procesos que permiten a la ciudadanía consultar, comentar o brindar al gobierno retroalimentación sobre políticas y prestación de servicios públicos).

En este aspecto, lo destacable es, en primer lugar, un uso más generalizado de las herramientas de gobierno electrónico para la implementación de compromisos de justicia, tanto en Iberoamérica (61%) como en el resto del mundo (50%). En segundo lugar, se observa una proporcionalidad mucho mayor del uso de la participación pública y de los datos abiertos en Iberoamérica, donde alcanzan porcentajes bastante elevados (58% y 36%, respectivamente) en contraste con el resto de los países (33% y 11%). Entretanto, como tercera conclusión, la legislación y regulación para implementar reformas es un camino bastante menos utilizado en Iberoamérica (7%) que en el resto de los países (19% de los compromisos) (véase la Figura 5).

6 La categoría Legislación y regulación (en inglés, *Legislation & Regulation*) resulta de la sumatoria de aquellas etiquetas que en la actualidad se encuentran en la base de datos de compromisos bajo los títulos Legislación, Regulación y Monitoreo legislativo.

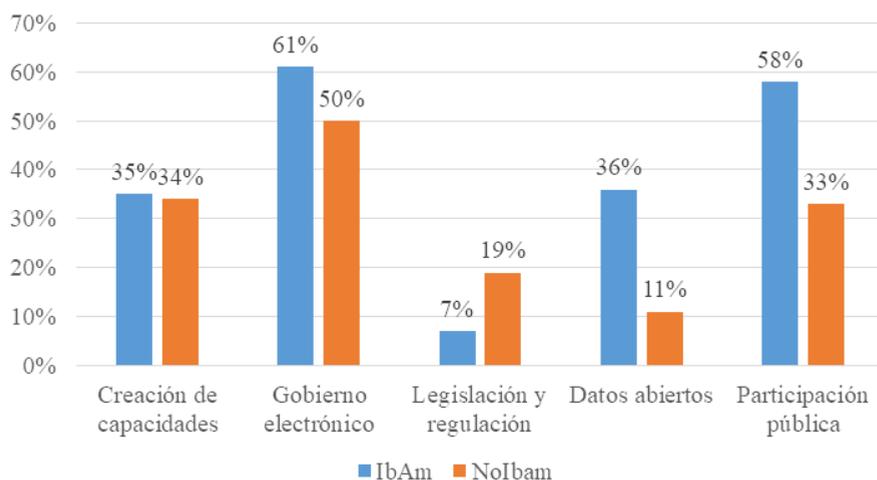


Figura 5. Herramientas de Implementación de los Compromisos de Justicia Iberoamericanos y no Iberoamericanos

b.4. Presencia de Otras Temáticas

La intersección con otras temáticas es algo común en los compromisos de OGP, en los cuales la transversalidad es a menudo el modo de abordar más de una prioridad política a la vez. Entre los tópicos más recurrentes en los compromisos de justicia, se analizó la recurrencia de las temáticas de anticorrupción e integridad (el desarrollo de estrategias de lucha contra la corrupción, que pueden incluir normativa anticorrupción, auditorías, contrataciones abiertas, etc.), de semocratización de la toma de decisiones (que aportan a la transparencia, la participación y la rendición de cuentas durante el ciclo regulatorio, así como a la revisión pública de los actos de gobierno, entre otras intervenciones), de inclusión (que afectan a los derechos y a la posibilidad de participación de poblaciones históricamente marginalizadas, tales como las mujeres, el colectivo LGBTQIA+, las personas con discapacidades o la juventud), o bien de prestación de servicios públicos (que tienen por finalidad mejorar la eficiencia y la calidad de los distintos servicios públicos).

Al respecto, el tópico transversal más recurrente en los compromisos de justicia, tanto en Iberoamérica (15%) como en el resto de las regiones (21%) en la inclusión. Entretanto, en el resto de las regiones puede observarse un interés mayor por incidir sobre los servicios públicos (prestación de servicios públicos) o luchar contra la corrupción en el resto de las regiones (10% y 12%), temáticas con una presencia *aún* baja en Iberoamérica (3% y 6%) (véase la Figura 6).

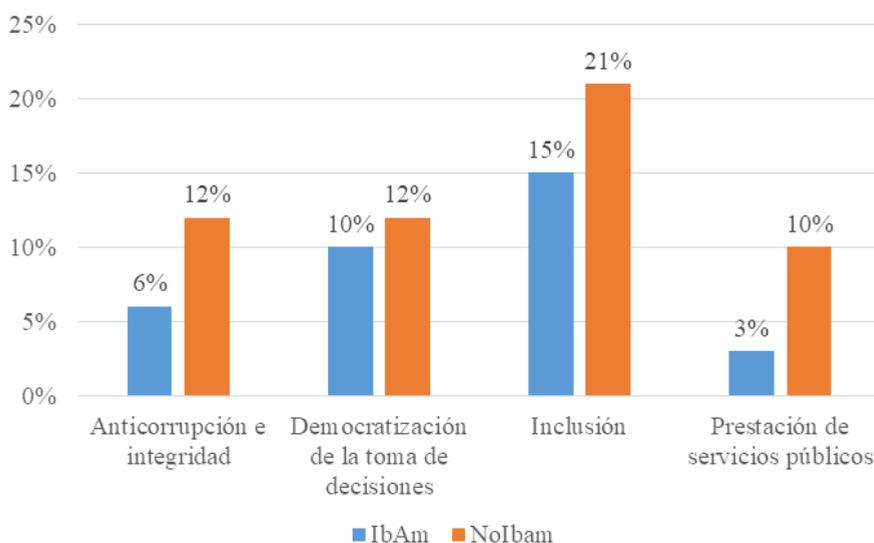


Figura 6. Presencia de Otras Temáticas en los Compromisos de Justicia Iberoamericanos y no Iberoamericanos

c. Desempeño de los Compromisos de Justicia Iberoamericanos

Una vez analizadas las cuestiones que caracterizan al diseño de los compromisos de justicia, en este apartado se analizan algunas cuestiones relativas a la evaluación realizada por el Mecanismo Independiente de Revisión de OGP del desempeño efectivo de esos compromisos.⁷ Se analiza, así, de forma particular y

⁷ Para mayor claridad sobre el proceso de evaluación del IRM, que excede el espacio y objetivo de este capítulo, Vid. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/IRM-Guidance_Process-Pathway.pdf

comparativa respecto de los restantes compromisos de justicia, el nivel de los compromisos en cuanto a ambición, completitud e impacto. Para finalizar esta sección, se incluye un análisis del nivel de efectividad de los compromisos iberoamericanos evaluados por el Mecanismo estableciendo una ratio entre la cantidad de compromisos evaluados y la cantidad de compromisos de impacto mayor o destacable.

c.1. Ambición de los Compromisos

Una vez emitidos los compromisos, el Mecanismo Independiente de Revisión de OGP evalúa el nivel de ambición de los compromisos. Esto permite realizar una primera aproximación al impacto transformador que se espera de ser implementado el compromiso tal como este se describe en su correspondiente Plan de Acción. La ambición se mide a través de una valoración del impacto potencial del compromiso, para lo cual este se analiza en función de la situación previa sobre la cual buscará tener incidencia, las metas establecidas por él y hasta qué punto, de implementarse tal como se encuentra redactado, podría generar un cambio en el statu quo del área de política correspondiente.

Para medir el nivel de ambición, los compromisos se califican utilizando las categorías de Ninguno (es decir, no se espera que propicie cambios), Menor (se espera que genere algún cambio a menor escala), Moderado (puede llegar a generar un cambio algo mayor, si bien aún moderado) y Transformador (su implementación conllevaría un cambio en el estado de cosas).

En este sentido, se observa un nivel mayor de ambición en los compromisos iberoamericanos, puesto que del 53% de estos se espera un impacto potencial al menos moderado, porcentaje que se reduce al 36% entre los compromisos del resto del mundo. Entretanto, la caracterización más frecuente entre estos últimos es la de ambición menor (44%), proporción que se reduce al 34% entre los compromisos de Iberoamérica (véase la Figura 7).

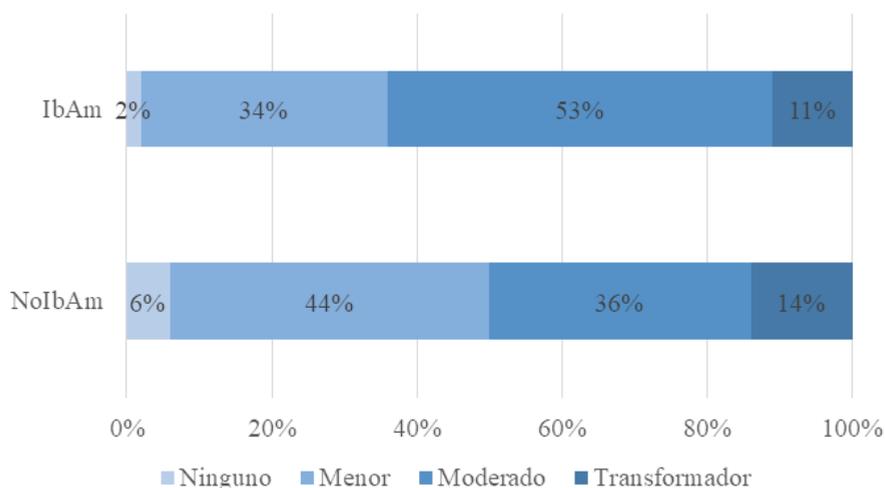


Figura 7. Nivel de Ambición en el Diseño de los Compromisos de Justicia Iberoamericanos y no Iberoamericanos

c.2. Completitud de los Compromisos

El nivel de completitud surge de la evaluación por parte del Mecanismo de Revisión de hasta qué punto las actividades o entregables que componen cada compromiso pueden considerarse como efectivamente realizadas y finalizadas una vez transcurrido su plazo de ejecución bianual. Para este aspecto, las categorías giran en torno a considerar el nivel de completitud del compromiso como Incierto (es decir, que no se tiene precisión sobre si este fue implementado o no), No iniciado (cuando no se realizó ninguna de las actividades previstas en el compromiso), Limitado (cuando se llevaron a cabo sólo algunas de las actividades previstas), Sustancial (si no se realizaron todas las actividades previstas, pero sí una parte sustancial, o al menos aquellas consideradas centrales) o Completado (si se completaron todas las actividades previstas).

Respecto de los compromisos de justicia que llegaron a ser evaluados, resulta destacable que 7 de cada 10 (un 72% en total) compromisos iberoamericanos alcanzan un alto nivel de completitud, ya sea de modo sustancial (41%) o total (31%). Este resulta, comparativamente, algo mayor que el de los compromisos de

justicia pertenecientes a otras regiones, entre los cuales dicha sumatoria arroja el 64% (38% sustancial y 26% completa), mientras que entre estos compromisos la categoría de Limitado se aplica a 1 de cada 3 (35%) (véase la Figura 8).

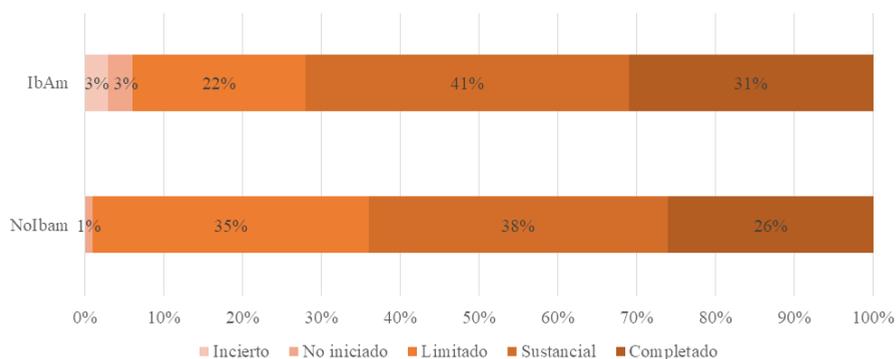


Figura 7. Nivel de ambición en el diseño de los compromisos de justicia iberoamericanos y no iberoamericanos

c.3. Impacto en la Apertura de Gobierno y Eficacia de los Compromisos

Junto con la evaluación del nivel de completitud, el Mecanismo de Revisión determina el impacto de los compromisos mediante la variable ¿Abrió el gobierno? (o DIOG, acrónimo del inglés *Did it Open Government?*). Esta variable indaga, más allá de la completitud de actividades y entregables, en si hubo efectivamente cambios en las prácticas de gobierno en pos de una mayor apertura como resultado de la implementación del compromiso. Esta medición puede dar como resultado los valores Empeoró (es decir, que el compromiso empeoró la situación previa), Ninguno (que este no generó impacto), Marginal (que modificó algunas prácticas), Mayor (si tuvo impacto mayor, si bien menor del esperado) y Sobresaliente (que efectivamente sirvió para abrir el gobierno del modo en que se previó en el compromiso).

En lo que respecta a los compromisos de justicia, los valores de la variable DIOG para Iberoamérica muestran que al menos un 41% lograron un impacto ya sea Mayor (36%) o Sobresaliente (5%). A esto puede sumársele un 30% más de

compromisos que logran resultados marginales, de lo que resulta que 7 de cada 10 compromisos tienen algún nivel de impacto en lo que respecta a la situación previa a su implementación. En cuanto a los compromisos de justicia del resto del mundo, estos son comparativamente menos efectivos, dado que el porcentaje más alto de resultados pertenece a la categoría Ninguno (sin impacto, 46%), al tiempo que un 37% tienen resultados marginales y sólo un 16% logran resultados Mayor (13%) o Sobresaliente (3%) (véase la Figura 9).

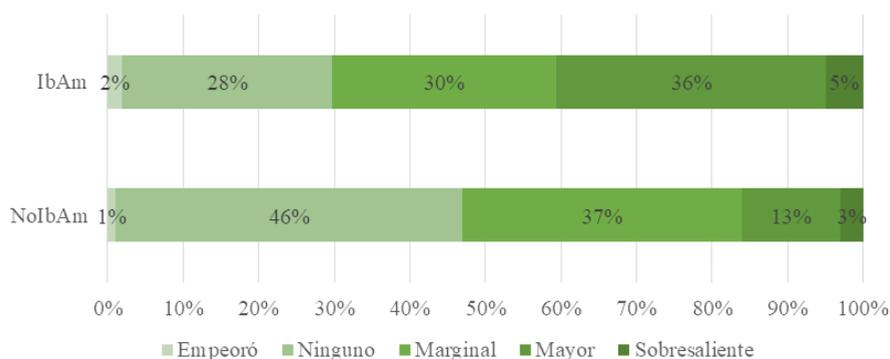


Figura 9. Apertura de Gobierno Mediante Compromisos de Justicia Iberoamericanos y no Iberoamericanos

Finalmente, resulta útil mirar con mayor detenimiento los casos de los compromisos iberoamericanos a fin de establecer matices en lo que respecta a la interpretación de estos resultados. Si bien es cierto que el nivel de efectividad de los compromisos de justicia en Iberoamérica resulta bastante elevado, siendo que 4 de cada 10 compromisos logran un nivel de resultados Mayor o Sobresaliente, la distribución de esos compromisos más efectivos no es homogénea entre todos los gobiernos emisores. Así, podemos hablar de algunos gobiernos que logran un nivel mayor de efectividad, lo que demuestra que la emisión de una gran cantidad de compromisos no necesariamente da como resultado un impacto elevado en las prácticas de gobierno abierto.

En la Figura 10 se muestra, por cada gobierno, la cantidad de compromisos (al menos uno) que ya fueron evaluados respecto de la variable DIOG (eje

horizontal) y la cantidad de dichos compromisos evaluados que obtuvieron una calificación Mayor o Sobresaliente elevado y que, por lo tanto, pueden ser considerados como compromisos transformadores (eje vertical).

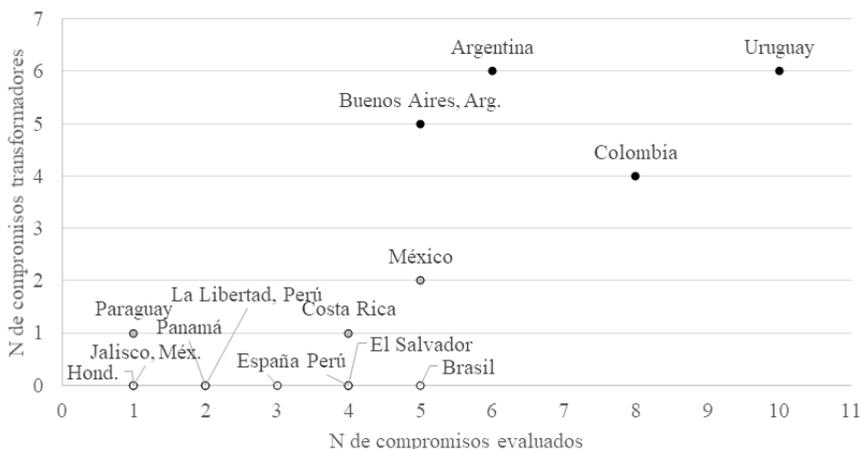


Figura 10. Efectividad de los Compromisos de Justicia Iberoamericanos en Cuanto a Apertura del Gobierno

Nota. Hay algunos gobiernos que fueron listados en Tabla 1 como gobiernos iberoamericanos que emitieron compromisos de justicia en el lapso de tiempo analizado, pero que no se encuentran en este cuadro (Chile, Guatemala, Nariño -Colombia- y Ecuador). Esto se debe a que se trata de gobiernos cuyos compromisos no han sido evaluados aún, o bien a que no existen datos disponibles sobre las evaluaciones realizadas oportunamente a esos compromisos de justicia.

En función de estos resultados, es posible dividir a los gobiernos en tres grandes grupos. Por una parte, existen gobiernos que lograron un nivel relativamente elevado de compromisos y de impacto (marcadores de color negro): Es el caso de Argentina y de la Ciudad de Buenos Aires, que tuvieron 6 y 5 compromisos de justicia evaluados por el Mecanismo de Revisión respectivamente, y que en todos los casos obtuvieron una buena evaluación de impacto; también el caso de Uruguay, que tuvo 10 compromisos evaluados de los cuales 6 tuvieron alto impacto, o de Colombia, que de 8 compromisos evaluados obtuvo un alto DIOG en la mitad.

Un segundo grupo de gobiernos (marcadores de color gris) obtuvieron un impacto relativamente menor. México y Costa Rica fueron evaluados en varios compromisos (5 y 4, respectivamente) de los cuales sólo tuvieron alto DIOG unos pocos: 2 en el caso de México y 1 en el de Costa Rica. Paraguay, entre tanto, se encuentra en este grupo dado que obtuvo un DIOG alto, aunque con un único compromiso que llegó a ser evaluado.

Finalmente, un tercer conjunto de gobiernos (marcadores de color blanco) corresponde a gobiernos que no tuvieron alto DIOG con ninguno de sus compromisos de justicia evaluados, lo que habla de un nivel de impacto relativamente muy menor. Se trata de Brasil (que no obtuvo alto DIOG en ninguno de sus 5 compromisos evaluados), El Salvador, Perú (ambos sin impacto en sus 4 compromisos evaluados), España (3 compromisos evaluados), los gobiernos de Panamá y de La Libertad, Perú (2 compromisos) y Jalisco, México y Honduras (1 compromiso).

Conclusiones

Este trabajo intentó dar cuenta de los compromisos de justicia elaborados por gobiernos pertenecientes a la región Iberoamericana. Mientras que es sabido a raíz de estudios anteriores que, en términos cuantitativos, esta es la región del mundo más activa en el uso de OGP como plataforma para co-crear e implementar reformas inspiradas en los principios de justicia abierta, poco se ha escrito previamente sobre cuáles son las señas particulares de este aprovechamiento, qué buscan alcanzar los sectores justicia a través de los compromisos o cómo es su desempeño una vez los compromisos son incluidos en planes de acción.

El análisis presentado en la sección de narrativa de resultados muestra una región Iberoamericana en la cual algunos gobiernos llevan adelante una destacada y sostenida actividad de emisión e implementación de compromisos de justicia, con resultados concretos, como es el caso de Uruguay, Argentina, Colombia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos gobiernos se encuentran entre los que emiten mayor número de compromisos de justicia y son los que, al mismo tiempo, logran implementarlos de manera exitosa, logrando en buena medida el impacto esperado en cuanto a abrir de manera efectiva sus organizaciones de justicia.

Más allá de estos casos de éxito, en lo que respecta al análisis de la región, una interpretación de los datos indica que los gobiernos de Iberoamérica conciben la apertura de la justicia mayormente en términos de acceso a la información pública y participación pública, con una fuerte presencia del concepto (o bien la “marca”) de Justicia Abierta como timón para la necesaria reforma del sector, a través de la apertura de datos abiertos de justicia y el fomento a mecanismos de participación pública en el quehacer de la justicia, a la vez que proponiendo soluciones de gobierno electrónico para la gestión judicial. Esta apertura tiene como principal preocupación transversal la temática de la inclusión social de minorías y poblaciones vulnerables, aspecto que inspirará de manera creciente una perspectiva particular, tanto en la emisión de compromisos como en las políticas públicas de apertura de la justicia futuros.

Finalmente, en lo que respecta al desempeño de los compromisos iberoamericanos de justicia, los datos indican que estos logran un nivel relativamente alto de ambición, completitud e impacto: Según la evaluación posterior realizada por el IRM, 6 de cada 10 son ambiciosos, 7 de cada 10 son completados y 4 de cada 10 logran efectivamente abrir la justicia.

Esta incidencia y los resultados alcanzados permiten establecer, para concluir, que OGP ha sido y es una herramienta valiosa para la apertura de la justicia en nuestra región. Perfectible, al mismo tiempo refleja y traduce las preocupaciones y posibilidades de los gobiernos participantes. Es de esperar, por lo tanto, que siga brindado un espacio de co-creación para los procesos de mejora de los sistemas de justicia que nuestra región necesita.

Referencias

- Castán Vázquez, J. M. (1968). El sistema jurídico iberoamericano. *Revista de Estudios Políticos*, (157), 209-226. <https://shorturl.at/FGMY4>
- Chapman, P., Elena, S. y Khanna, S. (2018). *Opening justice: Access to justice, open judiciaries, and legal empowerment through the Open Government Partnership*. Working Paper. OGP. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/opening_justice_working_draft_public_version.pdf
- Cumbre Judicial Iberoamericana. (2017). *Principios y recomendaciones para la promoción de la justicia abierta en los poderes, órganos y organismos judiciales iberoamericanos*. Grupo de Trabajo de Justicia Iberoamericana Abierta.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, julio, 7 y 8, 2016, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-October-2016.pdf>
- Elena, S. (2015). Promoting open justice: Assessment of justice-related commitments in OGP National Action Plans. En *Advancing open government and evaluating its impact: Research papers by the winners of the OGP IDRC research grant* (pp. 18-31). OGP. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/IDRC%20OGP%20Research%20Papers.pdf>
- Elena, S. y Mercado, J. G. (2018a). Justicia Abierta: una aproximación teórica. En S. Elena (coord.), *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción* (pp. 17-42). Ediciones SAIJ. <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818>
- Elena, S. y Mercado, J. G. (2018b). Justicia Abierta en la Alianza para el Gobierno Abierto: un camino en expansión. En S. Elena (coord.), *Justicia abierta: aportes para una agenda en construcción* (pp. 61-78). Ediciones SAIJ. <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818>
- Elena, S. y Mercado, J. G. (2019). Furthering Open Justice in the Open Government Partnership: Updating the Findings. En S. Elena (coord.), *Open Justice: An Innovation-Driven Agenda for Inclusive Societies* (pp. 57-75). Ediciones SAIJ. <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/2569>
- Elena, S. y Mercado, J. G. (2021). Compromisos de justicia en la Alianza para el gobierno abierto. En M. Heller, A. Herrero e I. Selwood (Coords.), *Hacia una agenda global de justicia abierta: experiencias de América*

- latina* (pp. 41–52). Editorial Jusbaire. <https://editorial.jusbaire.gov.ar/?pagina=producto&id=97>
- Falla, R. (2021). Justicia Abierta en Open Government Partnership. Logros y retos en América Latina. En M. Heller, A. Herrero e I. Selwood (coords.), *Hacia una agenda global de justicia abierta: experiencias de América latina* (pp. 53–69). Editorial Jusbaire. <https://editorial.jusbaire.gov.ar/?pagina=producto&id=97>
- Falla, R., Arce, S., Foti, J., Hickie, J., Katan, M. y Rose, K. (2021). *OGP vital signs. 10 years of data in review*. Open Government Partnership. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/12/Vital-Signs_Full-Report.pdf
- Hickie, J. (2020). *La Justicia Abierta. Segunda parte de la serie de políticas de justicia*. OGP. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/12/La-Justicia-Abierta_Informe-Global-de-OGP.pdf
- Jiménez-Gómez, C. (2014). *Justicia abierta: Transparencia y proximidad de la justicia dentro del actual contexto de Open Government*. Barcelona: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia, Generalitat de Catalunya. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/justicia_oberta_recerca_jimenez_spa.pdf
- Jweied, M. (2021). *Taking action for justice: The justice for all movement and the Open Government Partnership*. NYU Center on International Cooperation. <https://shorturl.at/gpTY4>
- Open Government Partnership (2018). *Star reforms in the Open Government Partnership*. OGP. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Star%20Commitments_0.pdf
- Open Government Partnership (2021). *OGP policy progress report – Justice*. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/12/OGP-Policy-Overview-Justice.pdf>
- Ramírez-Alujas, A. (2019). El estado del Estado abierto en América Latina: Avances, alcances y perspectivas. *Estado abierto*, 4(1), 13–38. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/132/110>
- Ramírez-Alujas, A. (2021). Hasta que el gobierno abierto se haga costumbre. La ruta hacia una gobernanza abierta, resiliente e inclusiva para el desarrollo sostenible post pandemia. En F. Mariñez Navarro y M. Calzada (Coords.), *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia*. Tirant Lo Blanch. <https://shorturl.at/gwER1>