



Artista invitado

Juan Carlos Arenas Gómez

Sembrador de estrellas

De la serie *Píxeles de piedra y bronce*

Fotografía digital

2024



Transferencia de políticas de gobierno abierto. Análisis a tres documentos de política pública en Colombia*

Armando Navarro Burgos (Colombia)**

Carolina Isaza Espinosa (Colombia)***

Resumen

En este artículo se presenta una investigación cualitativa basada en tres estudios de caso sobre la transferencia de políticas de gobierno abierto en Colombia a partir de la pregunta: ¿cómo ha sido el proceso de transferencia en la formulación de las políticas públicas de gobierno abierto del ámbito internacional al nacional y del nacional al subnacional, especialmente en Nariño y Bogotá entre 2010 y 2021? Se estudiaron tres documentos de política, uno del Gobierno nacional y dos de entidades subnacionales. A partir de la información obtenida se identifica que las políticas objeto de estudio son, en gran medida, el resultado de la transferencia de ideas, motivaciones, conceptos y metodologías que ocurren en tres vías. Este hallazgo aporta a la literatura sobre transferencia de políticas con evidencia de transferencia en múltiples direcciones.

[161]

Palabras clave

Políticas Públicas; Gobierno Abierto; Transferencia de Políticas; Difusión de Políticas; Colombia.

Fecha de recepción: julio de 2023

• **Fecha de aprobación:** febrero de 2024

* Artículo derivado de la investigación *La transferencia de políticas públicas de gobierno abierto en Colombia: análisis al CONPES de estado abierto, GANA y GAB*, para optar al título de magister en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia, 2023.

** Politólogo. Magíster en Gobierno y Políticas Públicas. Coordinador de Estado Abierto e Innovación Pública, Gerencia de Participación Ciudadana, Fundación Corona. Correo electrónico: ajnavarroburos@gmail.com - Orcid: 0009-0007-7449-0013 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=2uMH1bYAAAAJ>

*** Politóloga. Magíster en Política Comparada y Relaciones Internacionales. Doctora en Gobierno y Administración Pública. Investigadora y escritora. Correo electrónico: carolina.isaza@uexternado.edu.co - Orcid: 0000-0003-2802-1199 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=IKfdAE0AAAAJ>

Cómo citar este artículo

Isaza Espinosa, Carolina y Navarro Burgos, Armando. (2024). Transferencia de políticas de gobierno abierto. Análisis a tres documentos de política pública en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 70, pp. 161-188. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n70a07>

Transfer of Open Government Policies. Analysis of Three Public Policies Documents in Colombia

Abstract

This article presents a qualitative analysis based on three case studies on the transfer of Open Government policies in Colombia, based on the question: How has the transfer process been in the formulation of Open Government public policies, from the international to the national level and from the national to the subnational level, especially in Nariño and Bogotá D.C., between 2010 and 2021? To answer it, three politics documents were studied, one of the National Government and two of subnational entities. The information obtained allowed to identify that the policies under study are, to a large extent, the result of the transfer of ideas, motivations, concepts, and methodologies that occur in three ways. This finding contributes to the literature on policy transfer with evidence of transfer in multiple directions.

Keywords

Public Policies; Open Government; Policy Transfer; Policy Dissemination; Colombia.

[162]

Introducción

Las discusiones sobre la transferencia de políticas han sido parte de la literatura de políticas públicas desde la década de 1990. En estas se ha planteado que los gobiernos adoptan, adaptan y copian políticas de otros contextos por diferentes razones, entre estas, la conveniencia y el pragmatismo, la voluntad de encontrar referentes que tengan legitimidad e incluso la coerción política o el interés de acoger lineamientos de actores más poderosos. Se ha hablado de cómo hay diferentes actores que facilitan dicha transferencia, en particular, los «expertos» o «técnicos», pero también los funcionarios, políticos y organismos internacionales. En el contexto de la globalización se ha visto una mayor convergencia entre los tipos de soluciones que las políticas plantean a los problemas en la agenda.

Este artículo se sitúa en el marco de esas discusiones para analizar tres documentos de política en Colombia relacionados con el gobierno abierto. Se parte de la pregunta: ¿cómo ha sido el proceso de transferencia en la formulación de las políticas públicas de gobierno abierto de los ámbitos internacional al nacional y del nacional al subnacional, específicamente, en el departamento de Nariño y en Bogotá, D. C., entre 2010 y 2021? En ese sentido, se evidencia que existió un proceso de transferencia en virtud de las convenciones suscritas por Colombia, del intercambio de experiencias y de la identificación de buenas prácticas. A partir de esto, se analiza entre qué actores operaron las transferencias en cada caso. Los resultados sugieren que existen diferentes direcciones en esta transferencia y que el proceso es más complejo de lo que usualmente se ha planteado en la literatura.

Para esto se adelantó un proceso de revisión documental de todos los compromisos internacionales adoptados por Colombia y otras iniciativas de gobierno abierto de carácter no vinculante, así como los documentos de política de los tres casos de estudio. Esto se complementó con algunas entrevistas a participantes de dichos casos. Los resultados permitieron entender la forma en que operó el proceso de transferencia de políticas que no es simple ni unilateral. Estos pueden ayudar a comprender los procesos de toma de decisiones y las relaciones entre ámbitos de gobierno y entre actores de las políticas públicas.

[163]

1. Marco teórico y conceptual

Como punto de partida, resulta relevante el estudio de la transferencia de políticas, campo que tuvo un crecimiento importante entre las décadas de 1990 y 2000, pero que ha seguido teniendo aportes desde entonces (Benson y Jordan, 2011, p. 366). En la tradicional definición de *Dolowitz et al.*, citados por Carlos Gómez (2019), «la transferencia de políticas —*policy transfer*— es el proceso por el cual los conocimientos construidos —ideas— de políticas, diseños administrativos e instituciones de una comunidad política son utilizados en la adopción y en el desarrollo de nuevas políticas en otra comunidad» (p. 44).

Para muchos autores, la transferencia de políticas es un fenómeno que permite reducir la complejidad y adaptar soluciones prefabricadas y ya probadas en otros contextos para problemas similares de política o administración pública. Se alude así a un argumento pragmático para emular políticas de otros contextos. Por ejemplo, Mariana Becerra (2002) precisa que «lo costos de instrumentar una política pública nueva se reducen si se conocen otras experiencias y son siete los elementos que se pueden revisar y eventualmente transferir: objetivos de política, de contenido y estructura; instrumentos de política o técnicas administrativas; instituciones ideológicas; ideas; actitudes y conceptos» (p. 75). Por lo tanto, se entiende que, a la luz de este enfoque, es posible transferir desde elementos esenciales y estructurales hasta iniciativas, proyectos, estrategias y políticas públicas en su conjunto.

También se ha hablado de que la transferencia de políticas permite entender las motivaciones de los actores que intervienen en dichos procesos, los efectos de las políticas transferidas y las formas como ocurre la difusión de ideas y contenidos de las políticas públicas (Dussauge, 2012, p. 241). Igualmente, la literatura ha permitido hacer un acercamiento a conceptos cercanos como difusión de política, aprendizaje de política (Gómez, 2019, p. 50; Marsh y Sharman, 2009, p. 271) o mimesis, en el contexto del isomorfismo mimético institucionalista (Evans, 2009, p. 20).

De hecho, es importante destacar que en sus orígenes las discusiones sobre políticas que se trasladan de un contexto a otro se enmarcaron en el concepto de «difusión» con el estudio de procesos de transferencia entre esferas subnacionales en Estados Unidos. Se hicieron críticas a los supuestos de racionalidad y de voluntariedad de esa difusión y solo con el trabajo ya

[164]

mencionado de Dolowitz y Marsh (citados por Benson y Jordan, 2011, p. 366), en la década de 1990 se empezó a hablar de *transferencia* como un proceso que podía ser voluntario o impuesto, con un énfasis en los casos que involucraban un movimiento internacional y de arriba a abajo.

Para Gómez (2019, p. 54) la transferencia ocurre en una red que incluye políticos, burócratas y expertos que comparten principios o visiones del problema y de las soluciones. Los expertos suelen presentar sus visiones como racionales y neutras, y suelen lograr persuadir a los tomadores de decisión, en particular, cuando están respaldados por actores y discursos internacionales bien reputados. En este sentido, Osmany Porto de Oliveira y Leslie Pal (2018) señalan que:

La transferencia de políticas ocurre a través de alguna de las siguientes vías, a las cuales denominan las nuevas fronteras: el sector privado (los consultores externos, lobby, grupos de presión), las coaliciones de causa internacionalizadas, los agentes de transferencia transnacionales, la traducción de políticas hecha por profesionales en búsqueda de buenas prácticas, las resistencias políticas a la imposición de transferencias y los sentidos Sur-Sur o Sur-Norte (p. 199).

[165]

Lo dicho se complementa con los mecanismos para transferir descritos por Dobbins y Garret, citados por Cecilia Osorio y José Miguel Vergara (2016), tales como la coerción, emulación, competencia y aprendizaje (p. 239). Es decir que la transferencia de políticas no ocurre únicamente en el sentido Norte-Sur o en el marco de relaciones de subordinación o dependencia.

Así, la mayoría de la literatura reciente en este tema se ha centrado en las transferencias Norte-Sur o desde espacios globales hacia espacios locales. En ese sentido, es importante mencionar una perspectiva más crítica que encuentra en la transferencia de políticas un fenómeno de neocolonialismo, de imposición o de copia forzada de modelos que no se adaptan a los contextos locales o que responden a intereses globalizados diferentes a los de las poblaciones afectadas (Evans, 2009, p. 237). Con todo, se puede afirmar que la transferencia de políticas de arriba hacia abajo se hace más frecuente con la globalización. En el tema que ocupa este trabajo, el ingreso de los Estados latinoamericanos a organismos internacionales y la adopción de sus respectivas convenciones o recomendaciones ha producido la

formulación de una significativa cantidad de iniciativas o estrategias de política, es el caso de las políticas de gobierno abierto y otras modas que rondan en la administración pública (Walt, 2000, p. 34).

Para explicar brevemente el concepto de gobierno abierto, según diversos autores (Ramírez, 2011b, p. 107; Sánchez Trigueros, 2015, p. 67; Martínez, 2016; Sánchez González, 2015, p. 64; Valenzuela y Gil, 2019, p. 2; Torres, 2016, p. 11), este surge a finales de la década de 1990 como un mecanismo de transparencia en las administraciones públicas y los gobiernos, orientado a mejorar las capacidades del Gobierno y su relacionamiento con la ciudadanía a través de la publicidad no solo de la información pública, sino de los procesos y formas de operar en el Gobierno. De acuerdo con Calderón y Lorenzo, citados por Álvaro Ramírez (2011a):

Un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (p. 105).

[166]

De acuerdo con Oscar Oszlak y Ester Kaufman (2014, p. 30), es un nuevo modelo de relación que busca involucrar más actores en la toma de decisiones de las administraciones públicas y una conversación horizontal y continua con la ciudadanía. Mientras tanto, César Cruz (2015, p. 39) lo concibe como un sistema o modelo de democracia más agregativo que da prioridad a la representatividad y a los procesos, y cuya orientación es la de conformar un gobierno accesible, transparente y receptivo. Ahora bien, una de las definiciones que recapitula lo expuesto es el aportado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2017):

El paradigma de gobierno abierto constituye un eje fundamental para cumplir con los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que permitan promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces, responsables e inclusivas que rindan cuentas (p. 5).

Para el organismo internacional, el concepto ha traspasado la barrera teórica y se ha llenado de contenido, materializándose en políticas concretas y casos de éxito.

Desde 1996 se han adoptado en el ámbito mundial diversas convenciones y acuerdos internacionales que pusieron en la agenda pública la necesidad de abordar el modelo de gobierno abierto y sus principios constitutivos —transparencia, rendición de cuentas, integridad, participación e innovación— como asuntos clave para resolver problemas públicos de la actualidad. Colombia se ha adherido a diecinueve de estos instrumentos que han motivado la formulación de políticas de esta naturaleza en el país, entre las que se destacan la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, la Convención interamericana contra la corrupción, la Convención anticohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Declaración de gobierno abierto de Open Government Partnership (OGP) y la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre gobierno abierto (véase tabla 1).

Tabla 1. Convenciones y acuerdos internacionales relacionados con los principios del gobierno abierto.

Instrumento adoptado por Colombia	Entidad-organización	Expedición o publicación	Adopción por Colombia	Vinculante o no vinculante
Convención interamericana contra la corrupción	OEA	1996	1998	Vinculante
Convención anticohecho de la OCDE	OCDE	1997	2011	Vinculante
Estándar industrias extractivas	EITI	2002	2014	No vinculante
Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción	ONU	2003	2004	Vinculante
Declaración Asamblea General Lima	OEA	2010	2010	No vinculante
Declaración universal de gobierno abierto	OGP	2011	2011	No vinculante
Informe sobre políticas prioritaria para Colombia	OCDE	2015	2015	No vinculante
Carta Open Data Charter	ODC	2015	2015	No vinculante
Objetivos de desarrollo sostenible	ONU	2015	2015	No vinculante

[167]

Tabla 1. (Continuación).

Instrumento adoptado por Colombia	Entidad-organización	Expedición o publicación	Adopción por Colombia	Vinculante o no vinculante
Carta iberoamericana de gobierno abierto	CLAD	2016	2016	No vinculante
Estudio sobre integridad pública en Colombia	OCDE	2017	2017	No vinculante
Formal Opinion del PGC a Colombia	OCDE	2017	2017	No vinculante
Recomendación del Consejo sobre gobierno abierto	OCDE	2017	2017	No vinculante
Recomendación del Consejo sobre integridad pública	OCDE	2017	2017	No vinculante
Estándar de datos para contrataciones abiertas	OCP	2017	2017	No vinculante
Informe sobre gobernanza pública en Colombia	OCDE	2018	2018	No vinculante
Declaración de innovación pública	OCDE	2019	2019	No vinculante
Declaración Asamblea General Medellín	OEA	2019	2019	No vinculante
Carta iberoamericana de innovación pública	CLAD	2020	2020	No vinculante
Resumen de los progresos de Colombia tras la adhesión a la OCDE	OCDE	2022	2022	No vinculante

Fuente: elaboración propia.

En el mismo periodo de tiempo, en Colombia se han formulado diversas iniciativas y políticas en la materia. En el ámbito nacional se han impulsado alrededor de 58 instrumentos, entre los que figuran documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), Leyes, Decretos o Acuerdos, Planes de Acción Nacional, declaraciones de compromisos, guías y manuales, así como portales web (véase tabla 2). De estos, se destaca el Documento Conpes 4070 de 2021 «Lineamientos de política para la implementación de un modelo de Estado abierto». En el ámbito territorial existen alrededor de veinticinco iniciativas documentadas en Planes de Desarrollo, Decretos, Circulares, Ordenanzas, Acuerdos, Planes de Acción, Pactos y portales web (véase tabla 3). De estas, cobran relevancia la política pública de gobierno abierto de Nariño (GANA) y la estrategia de Gobierno

Abierto de Bogotá (GAB), las cuales han sido pioneras y formalizadas mediante actos administrativos.

Tabla 2. Instrumentos de gobierno abierto en Colombia.

Instrumento	Nombre	Expedición o publicación
Documentos Conpes	Conpes 3918 ODS	2018
	Conpes 3920 Big Data	2018
	Conpes 4069 Innovación Pública	2021
	Conpes 167 Anticorrupción	2013
	Conpes 3654 Rendición de cuentas	2010
	Conpes 4070 Estado Abierto	2021
Declaraciones de compromisos	Declaración Congreso Abierto	2015
	Declaración Estado Abierto	2017
Decretos o Acuerdos	Decreto Antitrámites	2012
	Decreto Sistema Nacional Rendición de Cuentas	2021
	Decreto Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	2019
	Decreto Creación Secretaría Transparencia	2011
	Decreto Reglamentación Ley de Transparencia	2015
	Decreto Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)	2017
	Acuerdo Creación del Comité Relación Estado Ciudadano	2018
Estrategias	Estrategia de Transparencia Territorial de la Secretaría de Transparencia	2020
Guías y manuales	ABC Ley de Transparencia	2015
	ABC Gestión Documental	2015
	Guía Datos Abiertos	2016
	Guía Innovación Pública	2020
	Guía Participación Pública	2019
	Guía Rendición de Cuentas	2019
	Guía Atención al Ciudadano	2015
	Guía para la construcción de estrategias territoriales de Gobierno Abierto	2021
	Guía respuestas información pública	2015
	Manual Único de Rendición de Cuentas	2019
	Principios innovación pública en Colombia	2021

[169]

Tabla 2. (Continuación).

Instrumento	Nombre	Expedición o publicación
Leyes	Ley Antritrámites	2020
	Ley de Rendición de Cuentas	1998
	Ley Declaraciones Patrimoniales	2019
	Ley Conflictos de Interés	2019
	Ley de Transparencia, Prevención y Lucha contra la Corrupción	2021
	Ley de Integridad	2020
	Ley Anticorrupción	2011
	Ley de Participación	2015
	Ley de Transparencia	2014
	Ley de la Red de Apoyo a las Veedurías	2003
Ley OCDE	2019	
Planes	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	2010
	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	2014
	Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022	2018
	I Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto	2012
	II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto	2014
	III Plan de Acción Nacional de Gobierno abierto	2015
IV Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto	2020	
Portales web	Aplicativo por la Integridad	2021
	Carpeta Ciudadana Digital	2021
	Portal de Datos Abiertos de Colombia	2015
	Urna de Cristal	2010
	Portal Anticorrupción de Colombia	2020
	Portal de Transparencia Económica	2015

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Instrumentos de gobierno abierto en el ámbito territorial de Colombia.

Entidad territorial	Instrumento
Bogotá, D. C.	Estrategia Gobierno Abierto Bogotá (GAB)
	Manifiesto OGP GAB
	Decreto Plan de Acción Gobierno Abierto
Boyacá	Pacto de Transparencia
	Compromisos en el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto

Tabla 3. (Continuación).

Entidad territorial	Instrumento
Nariño	Política Pública de Gobierno Abierto de Nariño (GANNA)
	Ordenanza Departamental
Valle del Cauca	Estrategia de Gobierno Abierto de Palmira
	Resolución de Gobierno Abierto

Fuente: elaboración propia.

Todo este proceso de formulación de políticas públicas en materia de gobierno abierto también ha promovido la existencia de un ecosistema de actores en constante crecimiento y expansión, de los que se destacan doce actores internacionales que han influido directa o indirectamente en este proceso que ha vivido Colombia. Mientras que en el ámbito nacional se cuentan veintiséis actores, entre organizaciones, entidades públicas y alianzas (véase tabla 4). Con todo, se puede observar que es un concepto y modelo de gobernanza con una alta carga normativa y positiva que se ha extendido en el ámbito internacional, especialmente, en Latinoamérica.

Tabla 4. Ecosistema de actores que han incidido en la formulación de políticas públicas de gobierno abierto.

[171]

Ámbito	Nombre
Internacional	Organización de las Naciones Unidas (ONU)
	Organización de Estados Americanos (OEA)
	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
	Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)
	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
	Alianza para las Contrataciones Abiertas (OCP)
	Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI)
	Carta de Datos Abiertos (ODC)
	Iniciativa de Transparencia en la Infraestructura (CoST)
	Parlaméricas
	Transparencia Internacional (TI)
	Alianza de Transparencia en Presupuestos Públicos (OBP)

Tabla 4. (Continuación).

Ámbito	Nombre
Nacional	Entidades u organizaciones
	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República
	Departamento Administrativo de la Función Pública
	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
	Departamento Nacional de Planeación
	Colombia Compra Eficiente
	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
	Alianza para el Gobierno Abierto de Colombia-Comité de Estado Abierto de Colombia
	Comisión Nacional Ciudadana Contra la Corrupción
	Comisión Nacional de Moralización
	Red de Apoyo a las Veedurías
	Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción
	Comité Nacional de Innovación Pública
	Red Nacional de Observatorios Anticorrupción
	Senado de la República
	Cámara de Representantes
	Consejo de Estado
	Fundación Corona
	Corporación Libertad y Democracia
	Datasketch
	Corporación Somos Más
	Corporación Transparencia por Colombia
Extituto	
Instituto Anticorrupción	
Foro Nacional por Colombia	
Juntos por la Transparencia	

Fuente: elaboración propia.

2. Marco metodológico

La elaboración del artículo de investigación se llevó a cabo mediante un método de estudio de casos múltiples. Las etapas que se siguieron fueron: i) identificación de los instrumentos internacionales, nacionales y subnacionales adoptados por el país en materia de gobierno abierto; ii) selección de los casos a estudiar; iii) revisión y caracterización de los casos; iv) búsqueda y análisis de literatura; v) mapeo de actores; vi) entrevistas; vii) análisis y sistematización de la información.

Para la identificación de los instrumentos y el mapeo de actores se realizaron búsquedas y consultas a sitios web oficiales de organismos internacionales, entidades públicas nacionales y subnacionales de Colombia. Esto permitió identificar 103 iniciativas relacionadas con los principios del gobierno abierto, así como 39 actores relevantes en el mundo y en el país. Con esta información se seleccionaron los casos de estudio, privilegiando aquellos que estuvieran debidamente documentados y contaran con acciones claras de corto, mediano y largo plazo, recursos asignados para su implementación y que estuvieran respaldadas con un Acto Administrativo. Por lo anterior, se escogieron para su revisión y caracterización el Documento Conpes 4070 de 2021, GANA y GAB.

Finalmente, se llevaron a cabo seis entrevistas semiestructuradas mediante las cuales se recolectó información complementaria acerca de las opiniones y experiencias en la formulación de las políticas públicas de gobierno abierto que son objeto de análisis. En relación con los entrevistados, se eligieron servidores públicos que fueron secretarios de despacho o jefes de las oficinas de Transparencia o Gobierno Abierto, así como asesores y consultores en entidades nacionales y territoriales; también a escritores y académicos de universidades extranjeras conocedores de los casos de estudio. Para tal fin se construyó una guía con preguntas abiertas que sirvió como punto de partida para guiar el diálogo y garantizar que entre las respuestas se aludiera a los actores o compromisos que influyeron en el desarrollo de los casos de estudio (véase [anexo 1](#)). La sistematización y procesamiento de dichas entrevistas se hizo mediante la herramienta Transkriptor y el análisis se enfocó en entender e identificar las perspectivas, opiniones, percepciones, posturas y puntos de vista de los entrevistados.

[173]

3. Resultados

3.1 Transferencias en la formulación del Documento Conpes 4070 de 2021 de Estado abierto

El Documento Conpes que documenta la política de Estado abierto y expedido en diciembre de 2021 encuentra sus orígenes en el cumplimiento de recomendaciones internacionales y la incidencia de actores externos, así como en la aplicación de lecciones aprendidas debido al concurso del país en iniciativas de índole global.

La precitada política tiene como objetivo principal recuperar la confianza entre actores de la institucionalidad pública y la sociedad para mejorar el relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía, cuenta con un periodo de implementación de cinco años (2021-2025) y está bajo la responsabilidad de ocho entidades públicas del Gobierno nacional. Según la información publicada por la Secretaría de Transparencia (s. f.) de la Presidencia de la República en su sitio web, la fase de formulación contó con la participación de diversos actores de la sociedad colombiana en doce departamentos y tuvo el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la realización de las mesas de cocreación, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) en la investigación de los antecedentes normativos, políticos, contextuales y teóricos.

[174]

En discusiones sostenidas con la abogada exfuncionaria del Gobierno nacional (comunicación personal, febrero 6, 2023) que hizo parte de la formulación del Conpes, el proceso fue satisfactorio y se logró formular una política que «era un compromiso del Gobierno incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y que nació de una recomendación de la OCDE descrita en varios estudios y revisiones hechas al país sobre gobernanza pública y gobierno abierto». Lo anterior se demuestra con el siguiente apartado en los antecedentes del Conpes:

En consecuencia, el presente documento responde a la necesidad de diseñar e implementar lineamientos de política pública encaminados a consolidar y poner en marcha un modelo de Estado abierto, que promueva un mejor desempeño de la administración pública [...]. Cabe anotar que este propósito contribuye también al cumplimiento

de compromisos y acuerdos internacionales que ha adquirido el país con su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en el marco del cumplimiento de la Agenda 2030 (Documento Conpes 4070 de 2021, p. 3).

Por tanto, se puede aseverar que la idea de la política pública de Estado abierto no es un constructo originalmente del Gobierno colombiano, sino el producto y la respuesta institucional que, en primera instancia, tuvieron los hacedores de políticas para cumplir con compromisos asumidos ante la OCDE. Es decir, el concurso del país en esta organización y los sendos estudios que se hicieron al respecto fueron determinantes para que en Colombia se formulara este Documento Conpes.

Entre dichos estudios se encuentra el Resumen de los progresos de Colombia tras la adhesión a la OCDE (OECD, 2022), donde se referencian los avances del país en relación con la Opinión Formal del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, y en el que se establecen las siguientes recomendaciones: i) «Evaluar la implementación de la agenda de gobierno abierto del país»; y ii) «Garantizar una mayor coordinación entre la agenda de gobierno abierto y las principales estrategias nacionales de desarrollo del gobierno». Igualmente, se destaca el *Informe de la OCDE sobre gobernanza pública. Colombia* (OCDE, 2018), en el cual se precisa que «el desarrollo de un documento CONPES sobre Estado Abierto podría ser un catalizador para la democracia y el crecimiento inclusivo, así como una importante medida para seguir reforzando la cooperación entre el gobierno central y los departamentos». Por último, el *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia* (OCDE, 2017), donde se le sugiere al Gobierno nacional «centrarse en la elaboración, implementación y monitoreo de las políticas y medidas relacionadas con la agenda de gobierno abierto del país» (véanse tabla 1, tabla 2, tabla 3 y tabla 4). Otra visión en este estudio fue aportada por un académico e investigador (comunicación personal, julio 22 2022) que siguió muy de cerca la formulación del Documento Conpes, resaltando que Colombia ha tenido una evolución muy interesante en los últimos años para dar mayor institucionalidad al proceso de gobierno abierto a través de esta política, reafirmando la existencia de transferencia e incidencia de actores externos en este proceso. Por ejemplo, destacó que «hoy en día la OCDE es uno de los principales actores en el escenario multilateral que ha promovido la necesidad de entender el nuevo enfoque

[175]

de gobernanza de los asuntos públicos en el siglo XXI; mientras que la OGP y el CLAD se han convertido en unos de los actores con mayor relevancia a nivel [sic] mundial y regional», respectivamente.

Estas afirmaciones se pueden constatar en el Documento Conpes, pues con tan solo observar su contenido es evidente que este también fue un instrumento utilizado por el Gobierno colombiano para aplicar las lecciones aprendidas con la participación del país en la OGP y el CLAD, organizaciones de las cuales se toman, entre otras, conceptos y definiciones. En efecto, la política menciona que «algunos antecedentes importantes previos al concepto de Estado abierto se encuentran enfocados en la Alianza para el Gobierno Abierto-AGA», (Documento Conpes 4070 de 2021, p. 13). Igualmente, se señala que «otro de los impulsos estratégicos en la consolidación del Estado abierto en Colombia, fue la suscripción de la Carta Iberoamericana de Gobierno abierto del CLAD en el año 2016» (p. 14).

[176] Lo mencionado por los involucrados en este estudio también ayuda a constatar que, en el proceso de integración internacional motivado por un mundo cada vez más globalizado, la OCDE está teniendo un rol influyente en sus Estados miembros. Antes de la adhesión de Colombia a la organización coexistían políticas anticorrupción y planes de acción de gobierno abierto, pero posterior a su ingreso formal se dio origen al Documento Conpes 4070 de 2021 con una motivación fuertemente pro-OCDE. En relación con la metodología utilizada para la formulación de la política donde también se vislumbran transferencias, para la abogada y exfuncionaria del Gobierno nacional (comunicación personal, febrero 6, 2023), si bien el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2021) cuenta con el *Manual Metodológico para la Elaboración de Documentos CONPES*, el cual se siguió al pie de la letra, en este proceso se utilizaron herramientas propias de la experiencia adquirida en el diseño de los planes de acción bienales que presenta Colombia ante la OGP¹ y también se alimentó de los aportes ciudadanos en la Gran Conversación Nacional que fue una estrategia implementada para atender el paro nacional ocurrido en 2019.

¹ Colombia ingresó a la OGP en 2011, desde entonces ha formulado e implementado cinco Planes de Acción Nacionales de Gobierno-Estado Abierto (OGP, s. f.).

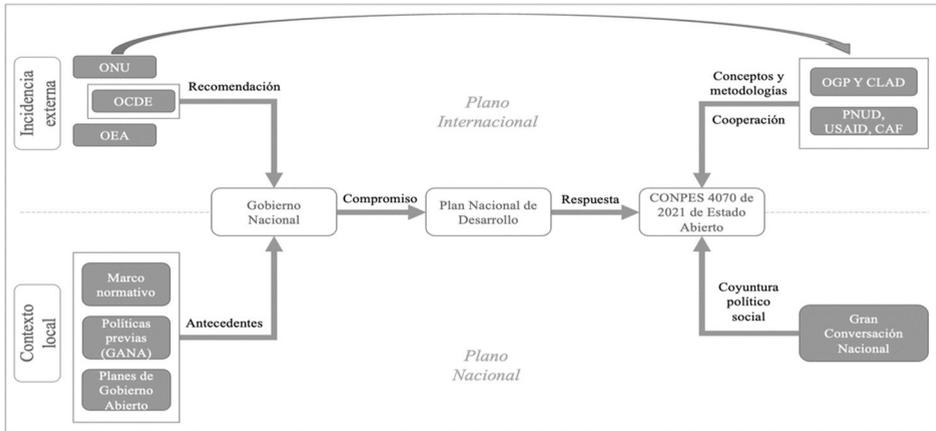
Entre las prácticas y herramientas que caracterizan a la OGP y que se adaptaron para el diseño del Documento Conpes se destacan: i) la consulta pública sobre gobierno abierto que se aplicó a través de la plataforma web Urna de Cristal; ii) las encuestas sobre gobierno abierto que se realizaron a actores de interés para conocer su conocimiento acerca de este modelo; y iii) las fichas de estandarización de la información diligenciadas en las mesas de cocreación para relacionar las problemáticas y propuestas de solución aportadas por los participantes. Tal como lo expresó la asesora y experta en gobierno abierto de la Gobernación de Nariño (comunicación personal, julio 28, 2022), quien también estuvo involucrada en la formulación del Documento Conpes, «hacer este tipo de políticas públicas a nivel [sic] nacional, poniendo en práctica los estándares y mínimos de OGP, es algo que se debería hacer mucho más».

En este marco se prueba que la idea del Documento Conpes de estado abierto proviene del plano internacional, específicamente, de la OCDE, el cual fue asumido por el Gobierno nacional e incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo para garantizar su diseño e implementación. En el proceso de consolidación actores como OGP y CLAD tuvieron un rol trascendental pues fueron fuentes conceptuales y metodológicas. Además, diferentes países y organismos multilaterales como PNUD, CAF y USAID coadyuvaron a Colombia en este propósito mediante convenios en los cuales se realizaron estudios de casos, documentación de experiencias externas, diagnóstico de antecedentes en el país y construcción de un marco teórico que transmitieron ideas en el proceso de formulación.

[177]

Lo anterior evidencia la transferencia de políticas en materia de gobierno abierto al ámbito nacional. A la luz de las nuevas fronteras de la difusión o transferencia de Porto de Oliveira y Pal (2018), el caso en cuestión obedece a la frontera que ellos denominan «espacios transnacionales y agentes de transferencias», toda vez que la idea y la motivación la encontró el Gobierno nacional en el exterior y en un compromiso con la OCDE (p. 206). La gráfica 1 resume la transferencia de políticas en la formulación del Documento Conpes 4070 de 2021. En el costado superior se relacionan los organismos internacionales cuyas recomendaciones, metodologías y cooperación fueron trascendentales en el proceso de formulación de la política, y en el costado inferior los antecedentes y coyunturas que incidieron de forma paralela.

Gráfica 1. Transferencias en la formulación del Documento Conpes 4070 de 2021.



Fuente: elaboración propia.

3.2 Transferencias en la política pública de gobierno abierto de Nariño (GANA)

[178]

Nariño es el territorio donde se formuló la primera política pública de gobierno abierto al interior del país; de hecho, tres años antes que el Documento Conpes 4070 de 2021 diseñado por el Gobierno nacional. La política denominada GANA, expedida el 27 de diciembre de 2018 con la Ordenanza 035 de la Asamblea Departamental, tiene sus orígenes en ideas tomadas del contexto internacional y la incidencia de actores externos, así como en la necesidad particular de garantizar la sostenibilidad de estrategias existentes.

Sobre la formulación de GANA se ha dicho que contó con el interés y compromiso del gobierno de turno; también que existió una clara influencia de organismos multilaterales y agencias de cooperación, tanto en los hacedores de política como en los tomadores de decisión. Según lo dicho por la asesora y experta en gobierno abierto, exfuncionaria de la Gobernación de Nariño (comunicación personal, julio 28, 2022), «el gobernador como otros actores que estaban en ese momento en la Gobernación venían de círculos de participación activa ligados a movimientos políticos y alianzas civiles relacionados con la agenda de gobierno abierto que confluyeron en Latinoamérica».

Lo relativo a la voluntad política de la administración se evidencia en la Línea estratégica N.º 1 del Plan Departamental de Desarrollo, denominada «Modelo de gestión pública transparente y colaborativa». Mientras que la incidencia externa, involucra a la OGP-AGA que sirvió de referente y norte estratégico en la formulación de GANA y así se evidencia en el siguiente apartado: «Nariño entró en el III Plan de Acción de Gobierno Abierto-AGA, con el acompañamiento de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República e inició la construcción de la política pública de gobierno abierto» (Gobernación de Nariño, 2018, p. 18).

Más allá del apoyo recibido por el Gobierno nacional para ingresar al precitado Plan de Acción, lo realmente importante es que se utilizó un instrumento nacional en virtud de un compromiso internacional con la OGP para retomar un asunto que la administración departamental ya había incorporado en su Plan Departamental de Desarrollo. Además, constata que la idea de GANA, si bien tiene diversos fines y antecedentes, proviene principalmente del plano internacional y por ello el interés de mostrarlo ante el mundo y en especial ante la OGP-AGA.

Sobre la incidencia de actores externos, se observa una clara transferencia en lo relativo a la conceptualización de la política y a la metodología elegida para la creación de GANA. En lo que tiene que ver con los conceptos, en el documento de la política se incluyen las definiciones sobre gobierno abierto dadas por la OCDE como una cultura de gobernanza que promueve la democracia y el crecimiento inclusivo (Gobernación de Nariño, 2018, p. 9), y por el CLAD y CEPAL como un cambio en la forma de entender la democracia y un modelo conversacional que escucha y tiene en cuenta los aportes ciudadanos (p. 10). Asimismo, se referencia en GANA a la visión de Estados Unidos descrita en su *Memorando sobre transparencia y gobierno abierto*, en el cual se precisa que este concepto es una «forma de gobernanza en la que los ciudadanos no solo tienen acceso a la información, sino que se promueve su uso, mediante aportes y comentarios que son tenidos en cuenta para la creación y mejora de nuevos bienes y servicios» (p. 8). Es decir, otra motivación o inspiración de la política.

En relación con el método utilizado para la construcción de la política, se tuvieron en cuenta los estándares promovidos por la OGP, entre los cuales se destacan: i) establecer un espacio de diálogo y colaboración constante entre el Gobierno, la sociedad civil y otros actores no gubernamentales; ii)

[179]

ofrecer información abierta, accesible y oportuna acerca de las actividades realizadas; y iii) brindar oportunidades de participación pública durante el proceso de cocreación. La aplicación de dichos estándares se comprueba con lo descrito en la política, donde se asevera que la formulación se hizo con base en un proceso «colaborativo» (p. 18) que contó con la participación de diferentes actores de la sociedad civil, la academia y el sector privado.

Para la asesora y experta en gobierno abierto (comunicación personal, julio 28, 2022), «el gobierno departamental tenía una idea y encontró la solución en el ámbito externo; pues estos espacios de cocreación vinieron de afuera, la solución vino de afuera y surge de interacciones de afuera». Añade que se optó por una política pública pensando en la sostenibilidad de las estrategias de gobierno abierto: «para llegar allá [GANA] ya había antecedentes de administraciones anteriores como los “presupuestos participativos” que se debían mantener y, cuando se genera una política pública se destinan recursos que lo permiten, mientras que planes pequeños no lo contemplan».

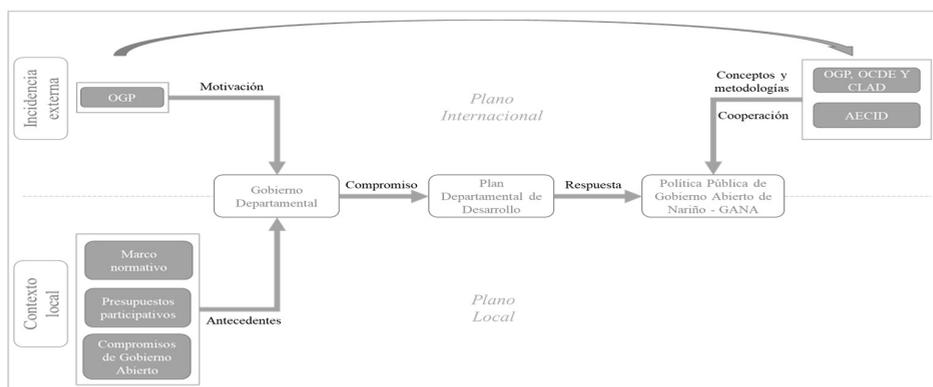
En este marco se prueba que GANA no es el resultado de una recomendación internacional ni es la emulación de la política nacional, pero sí fue motivada desde el plano global por la participación en la OGP. En el proceso de consolidación, actores como OGP, OCDE y CLAD tuvieron un rol trascendental por la utilidad de sus conceptos y metodologías, y la Agencia Española de Cooperación Internacional (Aecid) por su apoyo con recursos financieros en este propósito. De acuerdo con las nuevas fronteras de la difusión o transferencia propuestas por Porto de Oliveira y Pal (2018), este caso también obedece a la frontera que denominan «espacios transnacionales y agentes de transferencias», toda vez que la idea y motivación la encontró el gobierno local en el exterior (p. 206).

Lo característico de GANA es que se constituyó en la primera política de esta índole en el país, referente para otras entidades subnacionales y para el mismo Gobierno nacional. El aspecto para reflexionar, según la asesora y experta en gobierno abierto (comunicación personal, julio 28, 2022), es que «estos procesos ayudan a construir políticas preciosas con un contexto tremendo, a las cuales se les dedican horas y horas, pero a los problemas reales no están dando respuesta». Para ella, «en Nariño se hizo mucho y no hubo tiempo para implementarlo todo, pues al igual que en otros casos, se está utilizando el gobierno abierto como fin y no como un medio, lo que

[180]

es un error». Sin embargo, GANA sigue siendo un referente en el ámbito internacional y eso se debe a que los mismos agentes de transferencias contribuyeron a que se posicionara como un esfuerzo y una política pública disruptiva. La gráfica 2 resume la transferencia de políticas en la formulación de GANA, donde hay un conjunto de organismos internacionales que influyeron directa e indirectamente en este propósito, así como antecedentes nacionales que motivaron la formulación de la política.

Gráfica 2. Transferencias en la formulación de GANA



[181]

Fuente: elaboración propia.

3.3 Transferencias en la estrategia de Gobierno Abierto de Bogotá (GAB)

La capital del país fue el segundo territorio en formular una política pública de Gobierno abierto. La estrategia fue diseñada en 2019 y se originó a partir de la transferencia e intercambio de experiencias entre Nariño y Bogotá, así como a la participación de la Alcaldía Mayor en iniciativas internacionales. Con su expedición a través de la Directiva 005 de 2020, GAB se considera como un modelo de gestión pública que facilita una relación democrática y transparente entre la administración distrital y la ciudadanía, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

El compromiso de construir la política quedó plasmado en el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024, en el Propósito N.º 5 denominado «Bogotá-Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente».

De acuerdo con el consultor que participó en la construcción de GAB (comunicación personal, octubre 26, 2022)., «la estrategia nació en la campaña de Claudia López a la Alcaldía, quien lo incluyó en su programa de gobierno y luego en el Plan Distrital de Desarrollo». Para el experto, los fracasos y éxitos de GANA, así como la cercanía ideológica que se tenía con Camilo Romero, exgobernador de Nariño, fueron determinantes. Es decir que el caso de Bogotá estuvo mediado por la influencia de otra entidad subnacional, cuyas cercanías políticas y programáticas de las autoridades de turno tuvieron un rol preponderante.

Adicionalmente, en virtud de lo señalado por el consultor (comunicación personal, octubre 26, 2022), existía un interés particular por participar en las principales discusiones existentes sobre este tema en el ámbito global por parte de algunos funcionarios de la Alcaldía, quienes tenían muy claro lo que la OGP marcaba con sus planes de acción. Tal como se expone en el sitio web de gobierno abierto de la Alcaldía Mayor de Bogotá (s. f.), el Distrito hace parte de la OGP, lo que significa un gran logro para la administración porque le permite compartir experiencias con otros gobiernos para avanzar hacia la consolidación de un gobierno abierto y transparente, y participar en las principales discusiones en esta materia en el ámbito mundial. En consecuencia, si bien la formulación de la política no parte de una recomendación internacional en concreto, sí es otro caso motivado por la participación en una iniciativa internacional como la Alianza para el Gobierno Abierto.

Al revisar detenidamente el documento de GAB se logra identificar que tal fue la inspiración que se tuvo en dicha organización internacional, que replicando lo hecho por esta se diseñó una declaración propia denominada «Manifiesto de Gobierno Abierto», convirtiéndose en el compromiso político y en la visión del Distrito al respecto. Asimismo, se describen en ella los pilares sobre los cuales se establecerían acciones concretas, la metodología de cocreación a utilizar y la necesidad de un mecanismo de gobernanza para aunar esfuerzos con diferentes actores y sectores. Respecto a lo anterior, el consultor (comunicación personal, octubre 26, 2022), agregó que:

Una vez se instaló la nueva administración se puso en marcha esta estrategia, pues ya se contaba con una fórmula de gobierno abierto para Bogotá que, entre otras, tenía en cuenta estudios hechos por la

[182]

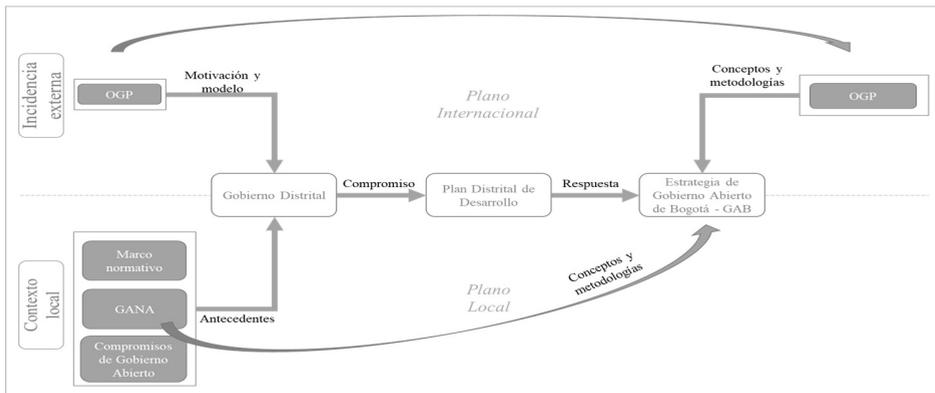
Comisión Europea sobre el futuro del gobierno y la democracia, lo cual fue útil para trazar una visión hacia dónde se debía ir y lo que se tenía que hacer de acuerdo a estos escenarios futuros.

En cuanto a la relación entre GAB y el Documento Conpes, es evidente que no la hay, toda vez que la estrategia de Bogotá fue publicada mucho antes, por lo cual no existe transferencia de la política nacional a la local, pero sí se puede concluir que tanto el Gobierno nacional como la Alcaldía Distrital se inspiraron en algunas herramientas similares para hacer sus políticas y así lo resalta la Directiva 005 de 2020: «[GAB se] sustenta en la estrategia de Estado Abierto en la que avanza Colombia para la consolidación de las disposiciones contenidas en las Leyes 1712 de 2014, 1757 de 2015 y en la iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto-AGA». En este marco se prueba que la idea de GAB está motivada por la existencia y experiencia que se tuvo en Nariño con GANA y la incidencia del plano internacional por la participación en la OGP, de donde se tomaron conceptos y metodologías. Por lo tanto, en esta experiencia subnacional también es evidente la transferencia de políticas en materia de gobierno abierto, aunque a la luz de las nuevas fronteras de la difusión o transferencia descritas por Porto de Oliveira y Pal (2018) este caso obedece a: i) «el papel del sector privado y los consultores externos», ii) «los espacios transnacionales y agentes de transferencia», y iii) «las transferencias Sur-Sur» (pp. 201-215).

[183]

Al igual que en los casos anteriores, un aspecto positivo que representa haber formulado GAB es que incorpora a la capital del país en una discusión y movimiento que se está dando en el ámbito mundial en materia de gobierno abierto y alinea al Distrito a estándares internacionales. A pesar de las oportunidades de mejora existentes, GAB al igual que GANA se ha posicionado en el exterior por los mismos agentes de transferencias que contribuyeron e inspiraron su formulación. También es el resultado de un intercambio de experiencias y aprendizajes entre dos entidades subnacionales, demostrando que la difusión de políticas puede ocurrir en el mismo ámbito de gobierno y se convierte en otro modelo a seguir para más Alcaldías y Gobernaciones del país. La gráfica 3 resume la transferencia de políticas en la formulación de GAB, donde se puede observar las motivaciones y conceptos que fueron adoptados del plano internacional, así como los antecedentes y metodologías tomadas del plano nacional.

Gráfica 3. Transferencias en la formulación de Gobierno Abierto Bogotá.



Fuente: elaboración propia.

4. Discusión

De acuerdo con la literatura revisada, el enfoque de transferencia de políticas entiende que los gobiernos de distintos lugares enfrentan problemas más o menos similares, por lo que las soluciones utilizadas en un país o región pueden igualmente aplicarse en otros con resultados similares. Sin embargo, en la investigación se observó que Colombia es un caso pionero en el ámbito internacional en la formulación de un documento de política pública sobre gobierno abierto, por lo que la transferencia no fue entre Estados, sino desde actores de la comunidad y el ecosistema internacional.

En relación con los conceptos vistos, la experiencia colombiana se debe en gran medida a las nuevas fronteras denominadas por Porto de Oliveira y Pal (2018) como «espacios transnacionales y agentes de transferencia», debido al rol determinante que tuvieron las instancias multilaterales referenciadas. También la frontera relativa al «rol de los expertos», pues en todos los casos hubo grupos de profesionales técnicos al interior de las entidades que se dedicaron a identificar, adoptar, pensar y adaptar las buenas prácticas vistas en otros países o instancias globales. Y no menos importante, la que estos autores entienden como «el papel del sector privado y los consultores externos», debido al concurso de diferentes grupos de presión y organizaciones de la sociedad civil que aportaron recursos e influyeron en la construcción de estas políticas como la OCDE, CLAD, USAID, CAF, PNUD y OGP.

De manera particular, en la consolidación de la estrategia de Bogotá existió otra variable dependiente que fue la experiencia de Nariño, la cual sirvió como el modelo a seguir y el referente estructural, demostrando que la transferencia de políticas también puede ocurrir entre entidades del ámbito subnacional o, como lo considera Porto de Oliveira y Pal (2018), a través de un escenario «Sur-Sur» donde hay lógicas similares. No obstante, se destaca que este estudio permitió evidenciar que la transferencia entre ámbitos subnacionales o de abajo a arriba se puede dar y en Colombia se presentó, lo cual introduce nuevamente un tema que había sido dejado de lado en la literatura desde los precursores anteriores al trabajo de Dolowitz y Marsh (citados por Benson y Jordan, 2011) en sus estudios de Estados Unidos.

Conclusiones

Todo lo expuesto permite observar que hay tres actores internacionales (OCDE, CLAD, OGP) que transfirieron de forma directa, ideas y metodologías determinantes para la formulación de los tres documentos de política analizados. En otras palabras, este trabajo permitió confirmar que en los casos analizados hubo una evidente transferencia de políticas del ámbito internacional al nacional, del subnacional al nacional y entre entidades del mismo ámbito subnacional, pero de forma moderada del nacional al subnacional. Lo más interesante de este resultado es la documentación de una transferencia de abajo hacia arriba, mucho menos común que las de arriba hacia abajo que dominan la literatura, lo cual se constituye en un aspecto novedoso, innovador y disruptivo que amplía la respuesta a la pregunta planteada al inicio del artículo y alimenta la discusión sobre la transferencia de políticas.

En el caso del Documento Conpes, una decisión de la OCDE a manera de recomendación incluida en un informe del proceso de adhesión del país a la organización influyó directamente en la decisión del Gobierno nacional de formular dicho documento de política. Claramente hubo transferencia de organismos y de organizaciones de la sociedad civil internacionales, lo que se relaciona a lo dicho por Porto de Oliveira y Pal (2018), que precisan que cuando los países confluyen en escenarios donde se comparten visiones y objetivos comunes se influye en la formulación de las políticas públicas de un gobierno independiente.

[185]

En cuanto a GANA y GAB, se evidenció que son producto de un proceso más equilibrado donde hubo incidencia internacional, nacional y local. Si bien ninguna de las dos experiencias es el resultado de una recomendación puntual de organizaciones del exterior ni de la transferencia directa de una política nacional al ser el Documento Conpes un instrumento posterior, sí se puede afirmar que parten de motivaciones e ideas tomadas desde el ámbito externo que utilizan como referencia el marco normativo existente en el país y algunos instrumentos de políticas indirectamente relacionadas con el tema. En ambos casos existen variables dependientes y determinantes que se encuentran atadas a la OGP debido a las experiencias previas con los compromisos incorporados en los planes de acción nacionales de gobierno abierto y su incursión como miembros plenos de dicha iniciativa global.

Con todo, se puede concluir que a la luz de este artículo la transferencia de políticas es un enfoque que ayuda a entender e identificar de dónde procedió la adopción del modelo de gobierno abierto y los actores que incidieron en la creación de los documentos de política pública analizados. Sin embargo, a partir de lo dicho por los expertos entrevistados, la transferencia de políticas es útil para adoptar y captar ideas, mecanismos, metodologías y herramientas, pero su adaptación requiere de un proceso más profundo donde los hacedores de política no copien exactamente lo aprendido de agentes externos, sino que identifiquen qué se puede aplicar y qué no, de tal forma que no haya un desgaste excesivo en el tiempo dedicado a la fase de formulación para tener documentos muy bien elaborados pero que no responden a lo esperado por los ciudadanos o que sencillamente son imposibles de implementar. Finalmente, este es un aporte teórico que puede motivar nuevos estudios sobre las relaciones entre ámbitos subnacionales en cuanto a la formulación de políticas públicas, los cuales podrían conectarse también con el campo de estudios comparativos entre ciudades.

[186]

Referencias bibliográficas

1. Alcaldía Mayor de Bogotá. (s. f.). ¿Qué es GAB? <https://gobiernoabierto bogota.gov.co/gab>
2. Becerra, Mariana. (2002). Cómo tomar en cuenta las experiencias de otros: un análisis de la transferencia de políticas públicas. *Gaceta Ecológica*, 63, pp. 75-83.
3. Benson, David & Jordan, Andrew. (2011). What have we Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, 9 (3), pp. 366-378. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2011.00240.x>

4. Colombia. Alcaldía de Bogotá. Directiva 005. (9 de octubre de 2020). Directrices sobre gobierno abierto en Bogotá. <https://www.gobiernobogota.gov.co/rendicion-de-cuentas/sites/default/files/documentos/Directiva%20005%20de%202020.pdf>

5. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 4070. (20 de diciembre de 2021). Lineamientos de política para la implementación de un modelo de Estado abierto. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4070.pdf>

6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2017). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/de79b545-12b6-41b0-81c8-47c1250562e3/content>

7. Cruz Rubio, César Nicandro. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *EUNOMÍA*, 8, pp. 50-51. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475>

8. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). *Manual metodológico para la elaboración de Documentos Conpes*. DNP.

9. Dussauge, Mauricio. (2012). Transferencia de políticas y modernización administrativa: historia (y moralejas) de cuando el programa de mejoramiento de la gestión chileno «viajó» a México. *Revista de Gestión Pública*, 1 (2), pp. 241-246. <https://doi.org/10.22370/rgp.2012.1.2.2335>

10. Evans, Mark. (2009). New Directions in the Study of Policy Transfer. *Policy Studies*, 30 (3), pp. 237-241. <https://doi.org/10.1080/01442870902863810>

11. Gobernación de Nariño. (2018). *Política pública de gobierno abierto en Nariño*. <https://narino.gov.co/wp-content/uploads/2024/01/5.-Ordenanza-035-de-2019.pdf>

12. Gómez, Carlos. (2019). La movilización internacional de las ideas. Enfoques, conceptos y actores en el estudio de la transferencia y adaptación de políticas públicas. *Estudios Políticos*, 56, pp. 41-65. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n56a03>

13. Martínez, Rafael. (2016). *Gobierno abierto para la consolidación democrática*. Tirant lo Blanch.

14. Marsh, David & Sharman, J. C. (2009). Policy Diffusion and Policy Transfer. *Policy Studies*, 30 (3), pp. 269-288. <https://doi.org/10.1080/01442870902863851>

15. Open Government Partnership (OGP). (s. f.). Colombia. <https://www.opengovpartnership.org/es/members/colombia/>

16. Organisation for Economic Cooperation and Development (OCDE). (2022). *Summary of Colombia's OECD Post-Accession Progress*. https://www.oecd.org/legal/Colombia_Post-accession_Report_2022.pdf

17. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia. Invirtiendo en*

integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo. OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>

18. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2018). *Informe de la OCDE sobre gobernanza pública. Colombia. Mejorando la capacidad administrativa a nivel subnacional para fortalecer la planificación estratégica y el gobierno abierto*. OCDE. <https://web-archiv.eocd.org/2019-07-19/526179-Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf>

19. Osorio, Cecilia y Vergara, José Miguel. (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Política*, 54 (2), pp. 235-254. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2016.44806>

20. Oszlak, Oscar y Kaufman, Ester. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. Red Gealc, OEA, IDRC.

21. Porto de Oliveira, Osmany y Pal, Leslie. (2018). Nuevas fronteras y rumbos en la investigación sobre transferencia, difusión y circulación de políticas públicas: agentes, espacios, resistencia y traducciones. *Revista de Administración Pública*, 52 (2), pp. 201-214. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180078>

22. Ramírez, Álvaro. (2011a). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones semanales. *Revista Enfoques*, 9 (15), pp. 101-106.

23. Ramírez, Álvaro. (2011b). Innovación en la Gestión Pública y *Open Government* (gobierno abierto): una vieja nueva idea. *Buen Gobierno*, 9, pp. 95-133. https://doi.org/10.35247/buengob_09_06

[188]

24. Sánchez Trigueros, Joaquín. (2015). Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Revista Enfoques*, 13 (23), pp. 68-72. <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/355>

25. Sánchez González, José Juan. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18 (43), pp. 64-69.

26. Secretaría de Transparencia. (s. f.). CONPES 4070 de 2021. <https://www.secretariatransparencia.gov.co/politica-publica/conpes>

27. Torres, Jheison. (2016). La receta de la nueva legitimidad: el buen gobierno, la transparencia y el gobierno abierto. En: *La transparencia y el buen gobierno: una perspectiva desde los derechos humanos y las obligaciones de los gobiernos locales* (pp. 9-67). Universidad Católica de Colombia.

28. Valenzuela, Rafael y Gil, J. Ramón. (2019). Gobierno abierto para la modernización del Estado. *Nóesis*, 28 (56). <https://doi.org/10.20983/noesis.2019.2.1>

29. Walt, Stephen. (2000). Fads, fevers, and firestorms. *Foreign Policy*, 121, pp. 34-42. <https://doi.org/10.2307/1149617>