

Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional

Oscar Oszlak

Ester Kaufman | AGOSTO 2014



Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional	3
Prefacio	3
PRIMERA PARTE. Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública	
<i>por Oscar Oszlak</i>	5
De la conceptualización a la acción	5
De regreso a la conceptualización	36
Conclusiones	51
Bibliografía	56
SEGUNDA PARTE. Los senderos del gobierno abierto: Análisis cuantitativo y cualitativo de planes de acción	
<i>por Ester Kaufman</i>	59
Capítulo I. Introducción	60
Capítulo II. Metodología	63
Capítulo III. <i>Open Government Partnership</i>: Reglas propias e interacciones	66
1. Desafíos de los gobiernos	66
2. Mecanismos de incorporación	67
3. Cronogramas y fechas	68
4. No correspondencia temática entre los planes y los tópicos de la OGP	70
Capítulo IV. Categorías, subcategorías, temas y medidas	72
1. Categoría 1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía	72
2. Categoría 2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública	77
3. Categoría 3. Mejorar los servicios públicos y sus canales de entrega	80
4. Categoría 4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios	86
5. Categoría 5. Incrementar la transparencia de la gestión pública	89
6. Categoría 6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal	96
7. Categoría 7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta	105
Capítulo V. Procesamiento de la información	116
1. Algunos comentarios sobre el procesamiento y sus dificultades	116
2. Procesamiento según categorías, grupos y grados de implementación	117
3. Algunos temas descartados para el análisis	128
Capítulo VI. Conclusiones	156
1. Introducción	156
2. Criterios metodológicos para identificar modelos básicos, enfoques singulares y tendencias	156
3. Modelos básicos y enfoques singulares de GA. Países líderes	160
4. Tendencias	163
5. Apertura y cambios	165
6. Algunos aspectos relacionados con la legitimidad de los planes de acción	166
7. Conclusiones de lo analizado	168
Capítulo VII. Recomendaciones	171
1. Formas de avance	171
2. Algunas acciones a recomendar, inferidas de buenas prácticas presentadas	172
Bibliografía	175
Anexo 1. Categorías, subcategorías y temas	179
Anexo 2. Universo de la muestra: medidas	183

Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional

Prefacio

Hace ya medio siglo que el slogan “black is beautiful” se puso de moda para celebrar la larga lucha antidiscriminatoria de la población negra de los Estados Unidos. Más tarde, “small is beautiful” y “slow is beautiful” pasaron a ser, sucesivamente, otros tantos valores deseables. Actualmente, si bien nadie parece haber acuñado aún el término, “open is beautiful” puede llegar a convertirse en un nuevo slogan de moda para caracterizar la aparente voluntad que manifiestan gobiernos de todo el mundo para abrir definitivamente la “caja negra” de sus aparatos burocráticos.

Es que en la relación entre gobierno y ciudadanía, la apertura, la transparencia y otras virtudes asociadas a la claridad han pasado a tener preeminencia sobre el secreto, la cerrazón y la oscuridad. Junto a “shorter is sweeter” o “video is nicer” -como propone la subjefta de la Oficina Tecnológica para el Gobierno Abierto de los Estados Unidos¹, la idea de “openness” parece abrirse paso como nueva panacea para promover la participación ciudadana en los asuntos públicos, mejorar la gestión gubernamental y, al mismo tiempo, producir una transformación estatal que destaque la centralidad del ciudadano (*citizen-centered government*), de manera de reforzar los aspectos deliberativos y participativos de la democracia.

Tal vez, hasta ahora, no se ha destacado suficientemente el hecho de que en apenas un lustro, los gobiernos de más de sesenta países han llevado a cabo iniciativas y se han comprometido a poner en marcha acciones de variado alcance, orientadas a incrementar la transparencia, la participación y la colaboración dentro del estado y entre este y la ciudadanía. Paralelamente a los esfuerzos de esos gobiernos nacionales, miles de gobiernos subnacionales, empresas y organizaciones de la sociedad civil han aprovechado los notables avances producidos en el desarrollo de las tecnologías de la información y el conocimiento (TIC) para avanzar en una dirección similar.

Se suele ubicar el punto de partida de esta nueva tendencia en la declaración del Presidente Obama realizada en 2009, a poco de asumir su primer mandato, cuando anunció la decisión de convertir su gobierno en un *open government*. No transcurrió mucho tiempo hasta que los Estados Unidos, junto con un conjunto de países fundadores, constituyeron la *Open Government Partnership* (en adelante, la OGP) que, como señalamos, en poco tiempo reunió más de seis decenas de países y va en camino de incorporar muchos más.

1 Véase la presentación de Beth Noveck (Executive Office of the President/OSTP), Andres McLaughlin (Executive Office of the President), “Ten Ways to Change The World” <http://gov2summit.com> Mediante estos slogans, alienta la colaboración de la ciudadana con la gestión pública, instándola a enviar mensajes breves y, en lo posible, emplear medios visuales.

Por cierto, muchas de las acciones que se están llevando a cabo no son sino desarrollos que, propiamente, se inscriben en la corriente del gobierno electrónico. Además, el grado de avance de esas acciones en la dirección de promover la participación, la transparencia o la colaboración es muy dispar. Y en términos de su naturaleza, las medidas que los países incluyen en los planes presentados a la OGP, son sumamente heterogéneas. Estas circunstancias han justificado la realización de un proyecto de investigación que, a partir de la información que proporcionan los Planes de Acción propuestos por los países a dicha alianza, procura relacionar los desarrollos conceptuales que brinda la literatura sobre el tema con la “práctica” del gobierno abierto que se infiere del análisis de dichos planes.

La presente publicación recoge los resultados de la investigación realizada, reuniendo dos trabajos. En el primero, elaborado por Oscar Oszlak, se propone una clasificación de las acciones contenidas en los planes de acción, en la que se distinguen varias categorías y subcategorías de iniciativas y compromisos, efectuándose diversas observaciones teóricas sobre su respectivo objeto. Además, se ofrecen algunos lineamientos metodológicos para evaluar el grado real de avance de esas acciones en la dirección que marca la filosofía del gobierno abierto.

El segundo de los trabajos, elaborado por Ester Kaufman, aplica el esquema clasificatorio del trabajo anterior al análisis de las medidas concretas contenidas en los planes de acción, especificando sus modalidades, variantes y alcances específicos. Además, ofrece un análisis cuantitativo y comparativo de esas medidas, según categorías y subcategorías de acciones y según se trate de países de América Latina y el Caribe o de otros fuera de la región.

Ambos documentos son complementarios y juntos pretenden realizar un aporte al conocimiento actual sobre la eventual convergencia entre la concepción con que el gobierno abierto es caracterizado en la literatura especializada y sus manifestaciones empíricas según se desprenden del análisis de la práctica de los países embarcados en su desarrollo.

Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública

Oscar Oszlak²

De la conceptualización a la acción

En los últimos cuatro años, el concepto de Gobierno Abierto (en adelante, GA) se ha convertido en un tema académico de moda. Se cuentan por decenas los libros y artículos, los congresos y conferencias y, a través de estas instancias, los esfuerzos de gran número de investigadores por dilucidar la filosofía que lo anima, los alcances del concepto o sus diferencias con otros modelos de gestión pública³. En este proceso, varias disciplinas y objetos de estudio se vieron impactados por esta nueva literatura. En el campo de la administración pública surgió un interés por explorar en qué medida las promesas y primeras experiencias de GA podían afectar los mecanismos tradicionales de gestión burocrática. En los estudios sobre democracia y participación ciudadana, estas mismas tendencias ofrecieron material para especular acerca de sus posibles consecuencias sobre las interacciones entre el estado y la sociedad civil, particularmente sobre las posibilidades de instituir nuevas formas de participación y empoderamiento ciudadano conducentes a una democracia deliberativa. Y en el campo de las tecnologías para el desarrollo de la información y el conocimiento, la generación de nuevas herramientas y aplicaciones dio pie a una intensa discusión acerca de los impactos de estos avances sobre la vida social y las pautas culturales vigentes.

2 PhD Political Science and Master of Arts in Public Administration, UC Berkeley; Dr. Economía y Contador Público Nacional (UBA, Argentina); Graduado del International Tax Program, Harvard Law School. Ex Director Maestría Administración Pública UBA, Investigador Superior CONICET, Ex Presidente de la Red INPAE (Inter American Network for Public Administration Education. Ex Subsecretario de Reforma Administrativa y Asesor Presidencial (Presidencia Alfonsín). Fundador y ex Presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 1983-1994. Profesor Titular en Programas de Posgrado del ISEN y Universidades de Buenos Aires, San Andrés, FLACSO, San Martín y otras. Obtuvo las becas United Nations, Tinker, Rockefeller, Guggenheim y Ford; y los premios CLAD, Peter Odegard Award y el International Public Administration Award 2003 de la American Society for Public Administration. Ha sido declarado Personalidad Destacada de las Ciencias Políticas, Económicas y Sociales por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Autor de “La Formación del Estado Argentino”, “Merecer la Ciudad: los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano”, “Proceso, Crisis y Transición Democrática”, “Estado y Sociedad: Nuevas Reglas de Juego”, “Teoría de la Burocracia Estatal: Ensayos Críticos” y más de 100 artículos y capítulos de libros publicados en Argentina, Estados Unidos, Europa y Asia. E-mail: oszlak@cedes.org Página web: www.oscaroszlak.org.ar

3 Entre los títulos más destacados pueden mencionarse *La Promesa del Gobierno Abierto* (Coord. Hofmann, Ramirez Alujas y Bojórquez Pereznieto, 2013); *Open Government: Collaboration, transparency, and participation in practice* (Lathrop, D., y Ruma, L., 2010). Sebastopol, CA: O’Reilly Media; *Open Government: Gobierno Abierto* (Coord. Calderón, C y Lorenzo, S., 2010). También CEPAL ha publicado el libro *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Concha, G. y Naser, A. editores, 2012). La OCDE, por su parte, ha editado : *Building and open and innovative government for better policies and Service delivery. Expert meeting* (2010). La OEA, a través de boletines e-Gobierno publicó algunos números vinculados a temas de gobierno abierto; En cuanto a las declaraciones, es importante destacar el “*Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Freedom of Information Act*”. US White House (2009), difundido por el presidente Barack Obama a poco de asumir su primer mandato.

Muchos de los trabajos producidos se han preocupado por describir algunas de las experiencias y “buenas prácticas” observables en diversos países que parecen haber adoptado la filosofía del GA. A partir de 2011, un gran número de estados nacionales ha decidido incorporarse a una alianza internacional conocida como *Open Government Partnership* (en adelante, OGP), un partenariado compuesto por más de 60 naciones que, luego de adherir a los principios fijados por un grupo de países fundadores, sometieron a consideración de esta institución, unos planes de acción que contienen proyectos ya ejecutados, en marcha o comprometidos para su ejecución en un futuro más o menos cercano.

El presente trabajo se basa principalmente en el análisis de los planes de acción presentados por los países que han solicitado ingresar a la alianza y cuya admisión ya ha sido aprobada⁴. A través del examen de esta fuente de datos, se persiguen varios objetivos. Primero, se tratará de establecer cuál es la definición implícita de “gobierno abierto” que puede inferirse de los planes de acción presentados. Ello permitirá confrontar la concepción que tienen los países, según sus planes y experiencia empírica, con la conceptualización que aporta la literatura, la que también será objeto de nuestro análisis. En tal sentido, sostenemos la hipótesis de que en su interpretación práctica del GA, los planes de acción contienen iniciativas o proyectos que exceden -a veces largamente- los contornos con que la literatura ha rodeado a este concepto.

Segundo, se intentará evaluar hacia dónde se están dirigiendo los esfuerzos por avanzar en la transformación cultural y tecnológica que implicaría la plena institucionalización de las promesas del GA, es decir, su naturalización como pauta de conducta propia de la gestión pública y de las interacciones en la interfase entre estado y ciudadanía. Interesa, en tal sentido, conjeturar si se está frente a una moda pasajera que se desvanecerá con el tiempo; si existen iniciativas que están teniendo principio de ejecución; si las propuestas y proyectos incluidos en los planes de acción se corresponden con las promesas del GA; o si en la proyección de sus efectos, pueden llegar a producir una efectiva transformación cultural de la gestión pública y el involucramiento de la ciudadanía.

Tercero, nuestro análisis intentará establecer cuál es la naturaleza de los cambios o resultados que los gobiernos buscan al declarar su “apertura”; quiénes son los destinatarios y/o beneficiarios de las iniciativas propuestas; cuál es el grado de profundidad del cambio previsto; cuál su grado de sofisticación tecnológica, alcance geográfico y temporal, sostenibilidad e impacto agregado de los planes presentados a la OGP.

Cuarto, también nos interesa conjeturar acerca de la legitimidad intrínseca de las propuestas, es decir, sobre la medida en que las mismas son una cabal representación del real alcance de los esfuerzos que se realizan en la materia en los diferentes países. Tenemos la sospecha de que no siempre los planes de acción dan cuenta de la totalidad de las iniciativas -estatales y sociales- que se llevan a cabo como proyectos de GA.

Y en quinto lugar, nuestro propósito es ofrecer a los diversos *stakeholders* que participan o están involucrados en la promoción de esta filosofía de gestión pública, algunas conclusiones y sugerencias para orientar sus futuros esfuerzos en este campo.

El trabajo constituye un primer resultado de un proyecto de investigación conjunta sobre Gobierno Abierto, desarrollado por Ester Kaufman y Oscar Oszlak a solicitud de la OEA-Red GEALC, con el patrocinio del International Development Research Centre de Canadá. En el marco de este proyecto, sus responsables decidieron elaborar dos resultados complementarios: 1) un marco conceptual que interprete el sentido y contenido de las acciones presentadas por los países a la OGP, y de respuesta a los cinco objetivos recién descritos; y 2) un documento que describa con mayor detalle las acciones incluidas en los planes de acción de los países y analice las tendencias registradas según diferentes criterios de clasificación de los datos relevados. Este trabajo se concentra en el primero de estos resultados.

4 A diciembre de 2013 el número de miembros a la OGP asciende a 62 países. Los fundadores fueron Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Gran Bretaña y Estados Unidos de América. El continente que más adherentes tiene es América. Casi todos sus países forman parte de la OGP. La menor adhesión se registra en África y Asia. Europa, por su parte, si bien cuenta con un buen número de países adherentes, algunos aún no se han incorporado.

Hacia una conceptualización del tema

Podría afirmarse que un GA entraña una relación de doble vía entre ciudadanía y estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC (tecnologías de la información y el conocimiento) que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos.

No resulta fácil encuadrar, dentro de una definición como la propuesta, las diferentes iniciativas, dispositivos y formatos que, en la práctica, adquieren los novedosos patrones de vinculación entre ciudadanos y gobiernos. Por lo tanto, parte de nuestro objetivo en estas reflexiones, es dar cuenta de esta heterogeneidad, para intentar una interpretación que permita comprender el sentido de dirección del conjunto, sobre todo para contrastar las iniciativas en marcha con las exigentes transformaciones institucionales y culturales que supone la plena implantación de sus principios en la gestión pública.

De igual manera, este contraste permitirá establecer si existen ciertos patrones comunes reconocibles en los diferentes compromisos nacionales, así como su respectivo grado de avance o dificultad. Las evidencias que surjan de estos análisis podrán servir para fundamentar posibles estrategias que los países podrían adoptar en sus futuros esfuerzos para promover el GA, especialmente en aquellos aún no comprometidos con este tipo de iniciativas o en los que están considerando iniciar acciones en este sentido. Después de todo, el mimetismo no sólo se advierte en muchas de las iniciativas contenidas en los planes presentados por los países; también puede servir para orientar la futura labor de los que aún no han emprendido este camino.

Si GA supone ampliar la esfera de lo público, abrir la caja negra del estado, tornar más transparente la gestión, admitir un mayor protagonismo de la ciudadanía en la administración del gobierno y expandir las posibilidades de brindar más y mejores servicios al público a través de un mejor acceso a los sistemas de información, debería ser posible caracterizar las acciones previstas en los planes de acción, proponiendo un esquema clasificatorio que dé cuenta del universo de casos analizado.

Metodológicamente, hemos decidido seguir, para ello, un procedimiento inductivo. Luego de acceder al portal de la OGP donde pueden consultarse los diversos planes de acción, se procedió a sintetizar sus contenidos y, a partir de su lectura, se fueron construyendo categorías analíticas para agrupar todos aquellos compromisos o iniciativas de naturaleza similar⁵. Se eligió para ello un nivel de conceptualización que, sin ser demasiado abstracto, permitiera agrupar los distintos componentes en “familias”, distinguiendo tipos diferentes dentro de ellas. De esta manera, pudieron identificarse siete categorías o “familias” cuyos objetivos generales se distinguen, respectivamente, por:

- ▶ 1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía
- ▶ 2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública
- ▶ 3. Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega
- ▶ 4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios
- ▶ 5. Incrementar la transparencia de la gestión pública
- ▶ 6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal
- ▶ 7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta

5 Los planes incluyen dos clases de acciones: a) iniciativas, término con el que se designa a aquellas que han tenido un principio de ejecución y b) compromisos, es decir, acciones aún no iniciadas que los gobiernos se obligan a encarar en algún futuro relativamente próximo, incluyendo mejoras de iniciativas ya adoptadas. Genéricamente, nos referiremos a acciones para designar al conjunto de los diferentes proyectos incluidos en los planes. Para un análisis más detenido de las reglas que deben observar los países para incorporarse a la OGP, véase Kaufman (2014).

Consideramos que esta categorización da cuenta del universo de casos que hemos podido examinar a través de la lectura de los planes. Sin embargo, es necesario efectuar algunas aclaraciones respecto a las categorías y tipos de proyectos pasibles de ser clasificados dentro de ellas. Primero, no podría afirmarse, rotundamente, que estas categorías sean mutuamente excluyentes, pese a que somos conscientes de que un buen esquema clasificatorio así lo requeriría. Ocurre que al intentar encasillar cada tipo de acción en alguna categoría, comprobamos que en ciertos casos, los mismos admitirían ser incluidos en más de una categoría. Por ejemplo, una iniciativa dirigida a superar parcialmente la brecha digital que margina a ciertas poblaciones, que podría clasificarse dentro de la categoría 2 (garantizar y mejorar el acceso a la información pública), también podría ser considerada, indirectamente, como una acción propia de la clase 6 (promover la participación ciudadana en la gestión estatal). Segundo, sin ser demasiado rigurosos, podrá apreciarse que las categorías intentan marcar ciertos énfasis en cuanto a la dirección general de las acciones planteadas. Por ejemplo, a) acciones unilaterales desde el estado hacia la sociedad (distinguiendo entre ofrecer información, promover la inclusión social o proteger derechos); b) acciones que facilitan el acceso al gobierno por parte de la ciudadanía; o c) acciones del estado para fortalecer su propio aparato institucional para una gestión abierta. Tercero, dentro de cada categoría hemos resuelto distinguir subcategorías, con las que se intenta tipificar con mayor precisión la diferente naturaleza de aquellas acciones que, formando parte de la misma macro-categoría, comparten ciertas características distintivas.

En el cuadro siguiente se presenta el esquema clasificatorio en el que se distinguen siete categorías y treinta y un subcategorías:

▶ CATEGORÍA 1. AMPLIAR LA INFORMACIÓN PÚBLICA DISPONIBLE PARA LA CIUDADANÍA

Promover la transparencia activa (*proactive disclosure*)

Desarrollar repositorios institucionales abiertos

Desarrollar portales de datos abiertos

▶ CATEGORÍA 2. GARANTIZAR Y MEJORAR EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Dictar normas que aseguren los derechos de los ciudadanos a acceder a información pública

Promover programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad

Promover la inclusión social de poblaciones discriminadas a fin de asegurar su acceso

Desarrollar procedimientos para que los informes oficiales sean fáciles de interpretar

▶ CATEGORÍA 3. MEJORAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SUS CANALES DE ENTREGA

Ampliar los canales de comunicación para que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos necesarios

Simplificar trámites administrativos

Desarrollar Servicios Públicos

▶ CATEGORÍA 4. PROTEGER LOS DERECHOS DE USUARIOS Y FUNCIONARIOS

Amparar el derecho de los consumidores

Desarrollar y mejorar los compromisos hacia la sociedad respecto a la entrega de servicios (Cartas Compromiso, Defensoría del Pueblo)

Desarrollar mecanismos que aseguren la privacidad y protección de datos individuales

Proteger el manejo de información sensible y la seguridad de denunciantes (*whistle blowers*)

Proteger el derecho a la carrera de los funcionarios públicos

▶ CATEGORÍA 5. INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Crear mecanismos de *accountability* horizontal, vertical y social y abrir el acceso a estos mecanismos a organizaciones sociales y ciudadanos en general

Mejorar los sistemas de aprovisionamiento estatal a través de procesos que aseguren la transparencia y sana competencia entre proveedores

Incrementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las empresas y organizaciones de la sociedad civil

Reforzar los mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción

▶ CATEGORÍA 6. PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN ESTATAL

Dictar normativa sobre participación

Realizar actividades permanentes en el territorio para la resolución conjunta de problemas

Invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones y sugerencias al gobierno

Facilitar la participación ciudadana acerca de proyectos legislativos y habilitar mecanismos para peticiones y demandas

Abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del estado

Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el estado, el mercado y las organizaciones sociales

▶ CATEGORÍA 7. AUMENTAR LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA UNA GESTIÓN ABIERTA

Desarrollar metodologías e instrumentos para la evaluación de la gestión

Mejorar la gestión para la incorporación y uso de las TIC hacia el GA

Mejorar la gestión de la articulación / colaboración interna

Implementar guías, campañas y programas de formación que tiendan a modificar, al interior del estado, la cultura y mecanismos de gestión, conforme a las exigencias de un GA

Mejorar la gestión de la participación ciudadana

Mejorar la gestión de información

En las secciones que siguen analizaremos los diferentes tipos de acciones incluidas dentro de cada una de las categorías propuestas⁶. Estos diferentes tipos no agotan el universo de posibles acciones, pero al menos constituyen un primer paso en el proceso de intentar una tipificación que haga inteligible su composición⁷. Las siete categorías permiten reunir acciones de una misma naturaleza, que presentan ciertas variaciones en cuanto a destinatarios, alcances u otros atributos, pero que comparten un objetivo básico común. Se trata de normas, dispositivos e instrumentos imaginados para la implantación de una filosofía de GA, especialmente en materia de cambios institucionales y culturales de la gestión pública⁸.

Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía

Entre otras cosas, un GA es aquél que pone a disposición del público los datos que obran en su poder o que está en condiciones de generar, por considerar que resultan útiles para su conocimiento o para su utilización por parte de la ciudadanía. Una condición necesaria para ello es promover el desarrollo de nuevas tecnologías que amplíen o mejoren las posibilidades de manejo y procesamiento de datos, y generen una mayor variedad de canales de comunicación y difusión de la información para su entrega a los ciudadanos.

El rápido pasaje de la web 1.0 a la versión 1.5, a la web 2.0 y, próximamente, a la web semántica (“web 3.0”), ha producido una verdadera revolución al multiplicar las aplicaciones de las TIC (tecnologías de la información y el conocimiento). La posibilidad de compartir información, la interoperabilidad entre sistemas, los diseños centrados en el ciudadano y las infinitas oportunidades de colaboración a través de Internet, han abierto nuevas y variadas modalidades de interacción social que están modificando velozmente nuestra cultura. Esto no significa que las TIC sean condición necesaria para imponer esta modalidad de gestión. Inclusive, podría concebirse que un gobierno se abra a la participación e involucramiento de la ciudadanía sin la mediación de herramientas informáticas. En tal sentido, un gobierno podría considerarse “abierto” si promoviera que las organizaciones sociales y los ciudadanos en la gestión, sin que ello debiera darse, necesariamente, a través de interacciones virtuales basadas en las tecnologías actuales disponibles. En todo caso, la tecnología ha multiplicado, con alcances inéditos, las formas, instancias, canales y mecanismos a través de los cuales esas interacciones pueden hoy materializarse.

Los gobiernos participan activamente en el desarrollo de tecnologías que permiten ampliar la disponibilidad de datos, sea mediante equipos propios o a través de la contratación de firmas consultoras y/o de la comunidad de desarrolladores que aprovechan la disponibilidad de datos abiertos para generar nuevas aplicaciones. La ampliación y puesta a disposición de información pública puede obedecer a muy distintas razones. En principio, los gobiernos pueden decidir 1) la creación de nuevos portales para difundir información que estiman de utilidad para diferentes usuarios; 2) responder a demandas de información específica o a solicitudes de datos estadísticos; 3) obligarse a brindar ciertos datos en virtud de la existencia de normas que así lo exigen; 4) adoptar una política de “transparencia activa” (o *proactive disclosure*), por considerar que es parte de su obligación hacia la ciudadanía, sin que medie exigencia alguna (como en el caso de la desclasificación de documentos); o 5) crear “repositorios abiertos” (o redes de repositorios) documentales, de imágenes, sonidos o datos abiertos;. Veamos estas diferentes formas de ampliación de la información.

6 En el presente trabajo cada categoría es tratada conceptualmente en forma agregada. En cambio, en Kaufman (2014), que adopta esta misma clasificación, las distintas subcategorías son objeto de tratamiento separado, describiendo en cada una de ellas las acciones que presentaron los países a la OGP.

7 Cuando esta investigación se hallaba avanzada, llegó a nuestro conocimiento la existencia de la *Open Government Guide*, una guía muy detallada que clasifica las acciones incluidas en los Planes de Acción de los países incorporados a la OGP. Sin embargo, por las razones que presentaremos en la última parte de nuestro trabajo, consideramos que la tipificación que se presenta en dicha Guía, resulta poco útil para el objetivo planteado en nuestra investigación.

8 En el citado trabajo de Ester Kaufman, se han incluido, clasificadas con las categorías propuestas, casi todas las acciones descritas en los planes de acción provenientes de los países de América, las presentadas por la totalidad de los miembros fundadores de la OGP y las pertenecientes a algunos países de otras regiones del mundo. En este último caso se tomó una muestra de países de Europa, Asia y África.

Por lo general, los gobiernos adoptan decisiones tendientes a ampliar la oferta de información disponible para la ciudadanía, sin consultarla previamente y sin estar basadas en relevamientos especiales que establezcan la pertinencia o utilidad de su publicación. Es el caso de la mayoría de los portales ciudadanos que pueden hallarse en países de América Latina, cuyo mérito principal es funcionar como ventanilla única de toda la información producida por distintas dependencias del gobierno. A veces, consolidan información de otras jurisdicciones gubernamentales o la de otras jurisdicciones estatales de nivel subnacional.

Una modalidad que tiende a difundirse en los últimos tiempos es la llamada “transparencia activa”. Consiste en la difusión obligatoria de información actualizada, regular y gratuita por parte de las instituciones públicas, sin que medie solicitud alguna, es decir, sin responder, como en la llamada “transparencia pasiva”, a la demanda de los ciudadanos⁹. La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, suscripta en el marco del CLAD, insta a los gobiernos a poner a disposición de los ciudadanos aquellas informaciones que den cuenta de sus actividades y resultados, en base a los principios de relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez, y máxima divulgación.

Otras iniciativas, como lo destaca Martínez Puón (2013: 142) privilegian la producción y difusión de información relacionada con las necesidades de la vida cotidiana y las decisiones que el ciudadano debe adoptar diariamente en una multiplicidad de aspectos, desde cómo viajar a cómo prevenir riesgos a su salud. Ello requiere a los gobiernos desarrollar una permanente labor de relevamiento de necesidades, para determinar qué tipo de información divulgar y para qué perfiles de potenciales usuarios. Los planes de acción presentados a la OGP incluyen iniciativas y compromisos de este tipo que apuntalan los derechos de los consumidores y ofrecen -en sus propios términos- “información útil para la vida cotidiana”¹⁰. En algunos casos, se trata de alentar una participación informada de la ciudadanía. Otros planes de acción de la región se inscriben, en un sentido similar, en la denominada “transparencia focalizada”¹¹. Estas iniciativas suelen contar con el respaldo de normativa específica e, inclusive, llegan a adoptar el principio de apertura frente a situaciones en que la divulgación puede hallarse en duda. Los países también han elaborado manuales, han normalizado registros documentales y han establecido estándares y guías relativos al ciclo de vida de los documentos (nacimiento, preservación, difusión, destrucción y archivo). En general, se suele exceptuar la divulgación de informaciones por razones de seguridad, daños a intereses empresariales o cuestiones que hacen a la privacidad y la protección de datos individuales.

Algunos gobiernos realizan grandes esfuerzos por demostrar su vocación por una transparencia activa, creando portales en los que ponen a disposición de los ciudadanos todo tipo de datos relativos a la aplicación de los recursos públicos. Craig C. Hall (2013) ha observado que la tendencia hacia el gobierno abierto y la transparencia como forma de conectar a los ciudadanos con su gobierno, se concibe a menudo como el “santo grial” para ganar la confianza pública perdida. Sin embargo, la concepción del público sobre el significado de estos esfuerzos o sus expectativas, sigue siendo materia de debate. Por lo general, los ciudadanos no consiguen que su conexión con los gobiernos incluya una comunicación clara, completa y concisa sobre la naturaleza de los programas gubernamentales, sus desafíos, logros y resultados, de modo tal que resulten fácilmente comprensibles. Los ciudadanos no son contadores pero los informes estatales suelen presuponer que el ciudadano promedio puede interpretar fácilmente los datos financieros que difunden¹².

9 Ver el Manual de Transparencia Activa, publicado por AGESIC, organismo uruguayo que establece el marco regulatorio en esta materia. AGESIC dispone la información mínima que los organismos públicos y el propio Poder Legislativo deben incluir en sus sitios web. Cfr. http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/294/1/Manual_Transparencia_activa.ppt.pdf.

10 Los “derechos de los consumidores” constituyen un tema recurrente en muchos planes de acción, como podrá verse al tratar la protección de derechos de usuarios y funcionarios.

11 El Plan de México propone una política para identificar, sistematizar y publicar información que ayude a los ciudadanos a tomar mejores decisiones que reduzcan posibles riesgos o resuelvan ciertos problemas públicos en materia de seguridad, salud, finanzas personales o provisión de bienes públicos, productos y servicios. El Salvador se compromete, en igual sentido, con relación a los productos, trámites, precios, calidad y servicios. Noruega, por su parte, ha lanzado una política de comunicación para asegurar que los ciudadanos reciban información correcta acerca de sus derechos, responsabilidades y oportunidades.

12 En su informe *Following the Money 2013*, el U.S. Public Interest Research Group (PIRG) celebró el hecho de que en 2013,

En verdad, nadie sabe a ciencia cierta si los informes financieros detallados mejoran la rendición de cuentas hacia los ciudadanos. No está claro si la información les resulta útil o de qué modo la utilizarán. Incluso con portales transparentes, el ciudadano puede no llegar a interpretar si los datos han sido auditados, si incluyen a todo el gobierno, si su objeto fue el buscado, si los resultados revelan un desempeño adecuado o cuáles son los desafíos futuros de ese gobierno. Volveré sobre esta cuestión al analizar las acciones que se están planteando en materia de transparencia y reducción de la brecha digital.

El desarrollo de *open data* (o datos abiertos) es una de las iniciativas favoritas en los planes de acción presentados por los gobiernos. Se trata de una política que gana día a día nuevos adherentes en todo el mundo y consiste en poner los datos que administran los gobiernos e instituciones públicas a la libre disposición de cualquier usuario, sin ningún tipo de restricciones y en formatos que permitan su reutilización con cualquier finalidad. Son muchos los países que anuncian la adopción de políticas, sistemas de gestión e implementación de metodologías específicas en la materia. Su objetivo común es proporcionar mayores y más diversificados tipos de datos públicos, sea para adoptar decisiones a partir de los mismos o para ser reutilizados con fines de investigación, explotación comercial o asesoramiento. Estos archivos, que pueden adoptar la forma de catálogos, inventarios o repositorios, pueden integrarse en portales únicos de datos abiertos o distribuirse en diversos portales, canales o sistemas. Dentro de este tipo de iniciativas, también corresponde mencionar el desarrollo de aplicaciones con base en datos abiertos.

Desde la simple puesta a disposición de datos en la web en formatos diversos (característica de la web 1.0) a la actual disponibilidad de datos en formatos no propietarios y contextualizados, ha habido un evidente progreso. Tim Berners-Lee, inventor de la web e iniciador de los datos enlazados, propone un esquema progresivo en el que otorga de una a cinco estrellas para marcar niveles crecientes de sofisticación y posibilidad de utilización de datos abiertos, destacando tanto sus beneficios como sus posibles costos para quienes los usan y los publican¹³.

Como puede observarse detalladamente en Kaufman (2014), buena parte de los países de la región han contraído compromisos para el desarrollo de portales abiertos. Las experiencias extra regionales apuntan a la unificación de los datos en catálogos comunes, accesibles a través de portales, o al ofrecimiento de incentivos a comunidades de desarrolladores y otros sectores, para que reutilicen datos puestos en común y, así, producir una convergencia entre los datos que se van abriendo y las necesidades o expectativas de los usuarios. En ciertos casos, como ocurre con el gobierno de Canadá, se han realizado consultas ciudadanas respecto a la pertinencia de desarrollar datos abiertos, hallándose un manifiesto apoyo de la población.

El desarrollo de repositorios abiertos es otra de las iniciativas muy frecuentes en los planes de acción. Un repositorio designa a un archivo o depósito en el que se almacena y mantienen archivos informáticos o bases de datos digitales. Tales datos pueden distribuirse a través de una red informática o de un medio físico (v.g. disco compacto). Su acceso puede ser público o hallarse protegido, requiriendo para acceder al mismo una previa autenticación.

por primera vez, los 50 estados de ese país proporcionaron información detallada de sus gastos a través de Internet. No hay duda que los gobiernos realizan todos los esfuerzos posibles para mostrar a los contribuyentes que su dinero logra resultados, eficiencia y ahorros. Pero esta "información" tiene poco sentido para el contribuyente promedio. Es que al mismo tiempo que los gobiernos anuncian con gran fanfarria nuevos portales con datos y más datos, reemplazando informes en papel por páginas web, el problema sigue sin resolver: los datos no son información. Inclusive, los únicos estados de los EEUU. (Texas y Massachussets) que en el Informe PIRG obtuvieron calificación "A" y "A-" por su enfoque proactivo al proveer a sus residentes información sobre el gasto público, no pueden decirles fácilmente cuál fue su desempeño a partir, simplemente, de los datos sobre gastos.

13 Por ejemplo, para el nivel más alto de cinco estrellas, un usuario puede descubrir, mientras utiliza los datos, otros datos relacionados y aprender directamente acerca del esquema de datos, aunque ahora debe vérselas con enlaces de datos rotos (al igual que con los errores 404 en las páginas web). Además, presentar datos a partir de un enlace arbitrario, como si fueran un hecho, es tan riesgoso como permitir que la gente incluya contenidos desde cualquier sitio web en las páginas propias, con lo cual se requiere precaución, confianza y sentido común. Y para quien publica los datos, las ventajas consisten en que éstos aumentan su valor y se tornan "descubribles", al tiempo que la organización recibe los mismos beneficios que los usuarios. Del lado de los costos, se hace necesario invertir recursos para enlazar los datos con otros datos de la web y, posiblemente, resulte necesario reparar los enlaces rotos o incorrectos.

Los datos reunidos en repositorios pueden ser de distinto tipo, según los objetos que contengan. En las propuestas de los países aparecen iniciativas para el desarrollo de repositorios científicos, jurídicos, audiovisuales y de toda clase de documentos gubernamentales. En el caso de países latinoamericanos, las propuestas son todavía escasas.

Dentro de este tipo de medidas, también corresponde mencionar a los repositorios institucionales, que están adquiriendo un papel fundamental en la apertura y transparencia de servicios y recursos para la ciudadanía. Consisten en archivos de objetos digitales de formatos diferentes (documentos, imágenes y sonidos o datos abiertos), creados por las propias agencias para depositar, usar y preservar su producción (Mela Bosch, 2013). Las agencias se comprometen a su reposición, carga y normalización para su resguardo. “Se archivan bajo un procedimiento común, como por ejemplo el Driver 2.0, una identificación única (url persistente) y metadatos de descripción de la forma, autoría, contenidos e incluso datos de gestión, como secuencias de creación, modificación o uso”¹⁴.

El desarrollo de repositorios institucionales también puede hallarse en acciones diseñadas para la organización de bibliotecas virtuales, canalizadas a través de ventanillas únicas. Estos desarrollos han incrementado la importancia de la gestión de archivos, que en algunos países de la región se ha convertido en objeto de políticas nacionales específicas en esta materia.

Dentro de los esfuerzos gubernamentales por ampliar la apertura de la información para su utilización por la ciudadanía, merece citarse la puesta a disposición de datos clasificados en poder del gobierno. Por ejemplo, entre 1994 y 1995 funcionó en los Estados Unidos la llamada *Moynihan Secrecy Commission*, que condujo una investigación bipartidaria a fin de evaluar todos los aspectos referidos a la legislación, órdenes ejecutivas, procedimientos, regulaciones o prácticas en materia de información clasificada, para luego producir un informe recomendando cómo manejar la cuestión del secreto gubernamental. En su informe final de 1997, la Comisión aprobó por unanimidad sus principales hallazgos, entre los que se afirmaba que: a) el secreto es una forma de regulación gubernamental; b) el exceso de secreto tiene consecuencias significativas sobre el interés nacional cuando los decisores políticos no están suficientemente informados; c) no se exige rendición de cuentas al gobierno y d) el público no está en condiciones de involucrarse plenamente en debates informados¹⁵.

Fue así que en 1995, el presidente Clinton dispuso la desclasificación automática de toda información con más de 25 años de antigüedad, a menos que el gobierno considerara la continuidad de su condición secreta. Más aún, Clinton emitió una orden ejecutiva requiriendo a todas las agencias del Ejecutivo indicar, en el margen superior de cualquier documento clasificado, una fecha (“*sunshine date*”) en que el mismo quedaría desclasificado¹⁶. Pero no existe aún un sistema que produzca automáticamente esta desclasificación; ni siquiera un calendario automático que vaya registrando en una lista o agenda, las futuras fechas de vencimiento, de modo que “alguien” pueda decidir si debe continuar clasificada o no. Y aunque, como ha sido señalado, debería existir alguna solución informática “absurdamente sencilla” a este problema, nadie ha dispuesto hasta ahora su desarrollo o implementación.

Lejos de tender a reducirse, la cuestión parece agravarse. Es cierto que la actual política del presidente Obama es que el principio de “presunción de divulgación” debe gobernar todas las decisiones en esta materia, y que a diferencia de la época de George W. Bush en que frente a la duda, la consigna era “clasifícala”, la orden actual es “debe prevalecer la apertura”. Pero cuando Obama intentó poner su iniciativa en marcha, la trituradora burocrática también se puso en operaciones. Si bien la orden ejecutiva presidencial exigía

14 Este punto se desarrolla más extensamente en Kaufman (2014).

15 El senador Moynihan denunció en su informe que cada año se crean 400.000 nuevos documentos secretos sólo en el máximo nivel (*top secret*), es decir, aquellos cuya difusión podría causar un daño excepcionalmente grave a la seguridad nacional. Sólo en 1994 el gobierno estadounidense tenía más de 1500 millones de páginas de material clasificado con 25 o más años de antigüedad.

16 Tales fechas pueden observarse en los márgenes superiores de numerosos documentos revelados a través de WikiLeaks.

que a fines de 2010, todas las agencias debían haber implementado regulaciones sobre gobierno abierto, sólo 19, de un total de 41, lo habían hecho. Y entre las que lo hicieron, muy pocas redujeron su tasa de clasificación de nuevos documentos o aumentaron la de desclasificación de los más antiguos¹⁷.

En cualquier caso, el volumen de datos no sólo es enorme sino que crece continuamente. En su mayoría, se trata de documentos electrónicos, tales como emails, adjuntos en PDF, archivos *power point*, etc. Hasta hace dos años los Archivos Nacionales no tenían forma de procesar, almacenar o catalogar esa información y aunque ha habido mejoras durante el último año, no han sido significativas. Un informe oficial de auto-evaluación comprobó que pese a las normas vigentes, la mayoría de las agencias no mantiene los archivos electrónicos de forma que puedan ser recuperados o leídos por los usuarios. Sólo 34, de 251 agencias encuestadas, ofrecían entrenamiento en gestión de archivos¹⁸. “Imaginen el proceso de revisión”, señaló el citado Blanton. Toda una generación de memoranda se habrá perdido ya que, aún si el material fuera debidamente preservado y mantenido, nadie sería capaz de rastrear nada en esa jungla. Sería algo así como Internet sin Yahoo y sin Google.

Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública

La disposición de los gobiernos a ampliar la información en poder del público, no asegura automáticamente el acceso a la misma por parte de los usuarios. Diversos obstáculos pueden impedir o dificultar este acceso, debidos a razones legales, a problemas de inclusión digital o a barreras institucionales. Es por ello que los planes de acción incorporan un importante número de iniciativas y compromisos que procuran resolver estas dificultades de acceso.

Dentro de esta categoría de acciones se incluye, entre otras, el dictado de normas que aseguren los derechos de los ciudadanos a acceder a información pública, la adopción de medidas para promover la inclusión social de poblaciones que han sido discriminadas por razones de género, nivel socioeconómico, etnia, credo u otras y la promoción de programas que reduzcan la brecha digital.

El dictado de normas que aseguren los derechos de los ciudadanos a acceder a información pública, parece ser una primera condición necesaria para su ejercicio. Un creciente número de constituciones nacionales garantizan ahora su derecho a la información pública generada por los diferentes organismos del gobierno, como regla fundamental de un sistema republicano de gobierno. También establecen la obligación de las agencias estatales de brindarles la información que requieran, dentro de plazos perentorios y con escasas restricciones, sólo justificadas por razones estrictamente contempladas en la normativa. La naturaleza democrática y representativa de los sistemas políticos demanda a los funcionarios públicos y representantes del pueblo, rendir cuenta de sus actos, para lo cual la información respectiva debe ser accesible¹⁹.

En la actualidad, unos 100 países cuentan con leyes sobre este tema, y en América Latina son pocos los que aún no tienen. También gobiernos sub-nacionales han dispuesto medidas similares. En el ámbito internacional,

17 Según el blog de la *Federation of American Scientists' Secrecy News*, en 2010 las agencias federales adoptaron 220.734 decisiones de clasificación de documentos, un 22,6% de incremento respecto al año anterior. En cuanto a la apertura de los archivos del pasado, el *National Declassification Center* tiene un retraso de unos 400 millones de páginas. Y aunque en su mayoría ya habían sido liberados, en muchos casos la CIA tiene lo que se denomina “agency equity”, o sea, un poder de sopesar la decisión final, que suele ser obstruccionista.

18 Parte del problema se debe a que en 2005, el gobierno encargó al poderoso grupo Lockheed-Martin el diseño y desarrollo del software, decisión que la comunidad de archivistas consideró un verdadero misterio, por tratarse de una compañía aeroespacial. El contrato fue suscripto por 317 millones de dólares, sobre una base *cost-plus*, que obligaba a los Archivos Nacionales a pagar los mayores costos. La GAO estimó recientemente que se necesitaría otro billón de dólares para terminar el sistema prometido. Obviamente, el presupuesto no estaba disponible: en el ejercicio 2011, la previsión presupuestaria para este rubro era de sólo 72 millones, 13,5 millones menos que en el ejercicio anterior.

19 Algunas de estas normas legislan exclusivamente sobre el acceso a la información pública, en tanto que otras incluyen disposiciones en materia de transparencia e, incluso, de buen gobierno

tanto la OEA como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han reiterado que el acceso a la información constituye un derecho humano y que debe ser promovido y protegido como tal por los estados, por su contribución al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de una ciudadanía informada y responsable. Es indispensable para el control ciudadano de los actos públicos, la rendición de cuentas y el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales.

La aplicación de este tipo de normas tiende a impedir que los gobiernos, cualquiera sea su signo político, difundan datos distorsionados sobre pobreza, inflación, subsidios al sector privado o padrones de programas sociales, entre muchos otros que resultan necesarios para el diseño, la evaluación y el control de ejecución de las políticas públicas. El fundamento mismo del gobierno abierto descansa sobre esta premisa. Sin embargo, en muchos países se registran deficiencias y variados grados de incumplimiento de estos preceptos, aún cuando cuenten con la legislación, e incluso con manifestaciones formales de intención política.

Los compromisos que plantean los gobiernos reflejan, de hecho, cursos de acción para ampliar los canales a través de los cuales los ciudadanos puedan acceder a informaciones. Son múltiples las iniciativas en tal sentido, que han podido ser identificadas en los planes de acción. Algunas tienden a promover mecanismos de inclusión social de poblaciones discriminadas por razones de género, nivel socioeconómico, etnia, credo u otras. En particular, algunos países latinoamericanos han propuesto iniciativas y diseñado proyectos orientados a la inclusión de pueblos indígenas, como ocurre en Chile, Perú y Bolivia.

Muchos gobiernos están desarrollando estándares y procedimientos para que las estadísticas y los informes oficiales sean fáciles de interpretar. También ven necesario crear estándares para el uso de las redes sociales en la relación estado-ciudadanía. Existe, además, un problema generalizado con el propio lenguaje que suelen utilizar los documentos públicos, que los torna incomprensibles para la gran mayoría de la gente. Y si el propósito al que se apunta es reducir la brecha digital, actuar en este plano semántico constituye también un importante frente, no sólo para facilitar el acceso real del mayor número de ciudadanos (sobre todo de los menos especializados), sino también para alentar su posible uso en la medida en que se difundan las nuevas posibilidades de tornarla inteligible. Acciones de este tipo constituyen un poderoso instrumento de democratización.

Entre las iniciativas imaginadas en este plano pueden destacarse:

- ▶ El dictado de normas que establecen nuevos estándares en materia de lenguaje administrativo para la redacción de reglamentos, informes, instructivos, correspondencia y otros documentos oficiales;
- ▶ La revisión de manuales técnicos para que utilicen términos más propios del lenguaje común, incluyendo títulos claros y comprensibles, secciones conteniendo respuestas a preguntas frecuentes, resúmenes de normas legales que destaquen sus aspectos más significativos o destacables, entre otros;
- ▶ La realización de cursos de capacitación de empleados públicos para inducirlos en el empleo de un lenguaje llano y comprensible en su atención al ciudadano medio;
- ▶ El diseño de *thesaurus* y sistemas de clasificación y búsqueda cruzada de términos y conceptos relativos a la administración pública;
- ▶ La formación de paneles, reuniones de *crowdsourcing* o grupos focales de usuarios para el testeado de lenguajes apropiados para una mayor comprensión ciudadana;
- ▶ La supresión de abreviaturas confusas y el uso de nombres y títulos poco claros en todo documento oficial.

Todas estas acciones apuntan al empoderamiento de la ciudadanía, en la medida en que facilitan el proceso de comunicación e interacción con el estado y, de este modo, contribuyen a fortalecer lo que se ha dado

en denominar “democracia lingual”. Todas ellas suponen y exigen la formación de grupos de trabajo, de equipos especializados y de participación activa de organizaciones sociales en su implementación.

Es evidente que la brecha digital no abarca sólo a la adquisición de conocimientos para el uso de la tecnología, a la disponibilidad de equipos o al acceso a los portales o páginas en las que se puede obtener informaciones o realizar transacciones en línea. Una dificultad señalada tanto por los especialistas como por los propios países que han adherido a la Alianza, es la falta de inteligibilidad de los datos que pueblan ese vasto océano informativo. En parte, los problemas se relacionan con la dificultad para hallarlos o para recuperarlos de forma tal que puedan ser reutilizados para propósitos de investigación o toma de decisiones. Sobre este punto se volverá cuando se aborde la Categoría referida al aumento de la capacidad institucional para una gestión abierta.

Una corriente de opinión sobre tendencias en la transparencia considera que los datos deberían ser agregados, presentados en informes amigables para el usuario y distribuidos a través de múltiples canales, además de los sitios web. Datos no organizados no constituyen realmente información. Uno de los enfoques que ha comenzado a emplearse para conectar mejor a los ciudadanos con sus gobiernos es el denominado *Citizen-Centric Reporting (CCR) model*. La concepción de este modelo parte del convencimiento de que los “datos” no organizados no son realmente “información”. Promovido por la *Association of Government Accountants (AGA)*, el CCR ofrece la información gubernamental necesaria para que el ciudadano-contribuyente pueda estimar el grado de éxito y los desafíos de la acción de gobierno, además de un informe simple de las ejecuciones presupuestarias. Desde este punto de vista, se estima que la información tiene que ser explicada de manera clara, concisa y completa, pudiendo lograrse este objetivo en informes de apenas cuatro páginas (Hall, 2013). Su simplicidad es, precisamente, su principal atractivo, en tanto los informes resumen los niveles de desempeño y logro, los planes estratégicos y los presupuestos de ingresos y gastos de manera clara. En tal sentido, proveen suficiente evidencia y contenido como para mantener la atención del lector, a diferencia de los voluminosos informes a menudo escritos sólo para iniciados.

En los Estados Unidos, diferentes niveles de gobierno están adoptando este tipo de técnicas. En el caso de las de visualización, agencias como la *U.S. A.I.D.* o la *U.S. Coast Guard* ya producen este tipo de informes. Su atractivo también reside en su bajo costo, al no requerir la impresión de extensos volúmenes. En última instancia, si un gobierno desea realmente conectarse con su electorado, el medio para hacerlo debe satisfacer las expectativas de los ciudadanos (Hall, 2013). Denominados a menudo “informes anuales”, los CCR resumen para cada organismo gubernamental su desempeño y logros, sus planes estratégicos y algunos datos comprensibles sobre presupuesto y gasto. Podría pronosticarse con certeza que, entre explorar un informe de cientos de páginas confusas y consultar uno relevante de apenas 4 páginas, los ciudadanos preferirán esto último. Como lo señala el propio *U.S. PIRG Report*, la transparencia no es un asunto partidario, como tampoco lo es el buen gobierno. Por lo tanto, la continuidad del esfuerzo por vincular a los ciudadanos con sus gobiernos, debería encontrar, del mismo lado, a los funcionarios electos y a los administradores públicos.

Las técnicas de visualización, utilizadas para facilitar la comprensión de un set de datos y, sobre todo, sus implicaciones, han comenzado recientemente a ser adoptadas por gobiernos que ven, en la visualización, una herramienta de enorme potencial para comunicar lo que hacen y sus resultados. No se trata sólo de representaciones gráficas sino, además, de aplicaciones orientadas a la personalización de las audiencias (o los veedores) en función de sus respectivos objetivos y necesidades. Para el empleo de este tipo de técnicas de visualización resulta fundamental tener claridad sobre quiénes son los destinatarios de la información. Una comunicación efectiva con destinatarios individualizados requiere considerar atributos de lo mostrado, tales como relevancia, significado, estética, facilidad de uso, legibilidad, confiabilidad, precisión y consistencia, entre otros (Stowers, 2013). La visualización puede emplearse para relatar una historia, para conectarse con una audiencia de modo tal de encuadrar la información y permitir a los observadores que puedan crear sentido. Entre otras herramientas, pueden mencionarse *Many Eyes*, *Tableau* y *High Charts*, que asisten en la creación de visualizaciones a

partir de los datos que una agencia gubernamental se propone difundir. Es creciente el número de casos en que se producen estas aplicaciones, abarcando desde datos de salud o educación, a finanzas o población.

Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega

Una buena parte de las acciones incluidas en los planes de acción, podría ser considerada como innovaciones en materia de gobierno electrónico. Ello podría ser motivo para excluir de nuestra investigación a este tipo de proyectos. Sin embargo, creemos innecesario hacerlo, por cuanto a) los países no realizan tal fina distinción conceptual en sus propuestas y b) después de todo, los esfuerzos por llevar a cabo desarrollos que fortalecen electrónicamente la gestión gubernamental, constituyen un paso decisivo en la dirección de un GA, por más que seamos conscientes de la distinción entre uno y otro concepto. Volveremos sobre este punto al discutir la distinción entre GA y GE.

Dentro de esta categoría, se incluyen acciones tales como ampliar los canales de comunicación para que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos, adoptar iniciativas que tiendan a suprimir barreras institucionales que inhiban la acción de la sociedad civil, simplificar trámites administrativos a través de guías, instructivos y/o transacciones *on line* y prestar determinados servicios especializados.

Podemos comenzar por el análisis de aquellas dirigidas a ofrecer más y/o mejores servicios públicos, utilizando medios de interacción electrónicos. Los portales, sitios, blogs o páginas web constituyen las herramientas más usuales para ello. En la actualidad, en su interacción con oficinas gubernamentales, los usuarios pueden optar entre un contacto presencial o telefónico como ha sido la opción tradicional, o pueden hacerlo accediendo a un portal, a una *call center*, a una red social, utilizando alternativamente una PC o un dispositivo móvil, y optando por mails, mensajes de voz o de texto, aunque estas vías son mucho menos frecuentes. De todos modos, esta multicanalidad permite por un lado, responder a las distintas posibilidades de acceso de distintos sectores de la ciudadanía. Por otro, representa un mecanismo de mejora para la provisión de servicios en línea, así como de reducción de la brecha digital. Más genéricamente, y sea ello explícito o no, significa garantizar un acceso igualitario y universal a la información y a los servicios.

En tal sentido, resulta abrumador el número de portales que han creado los países para que los ciudadanos puedan consultar toda clase de guías o realizar directamente trámites online. También se observa cierto interés de algunos gobiernos por conocer la opinión de los ciudadanos en general y de las empresas y emprendedores en particular, sobre el grado de satisfacción acerca de los servicios públicos prestados, así como de los canales utilizados para ello. Con tal finalidad, se llevan a cabo encuestas periódicas de percepciones y actitudes ciudadanas.

La multicanalidad se refleja en la región a través de numerosas acciones, tanto bajo la forma de ventanillas únicas (v.g., portales), como de oferta opcional de canales diferenciales. Entre los compromisos planteados en los planes de acción, se cuentan mejoras de iniciativas existentes en lo relativo a cobertura geográfica, canales (con incorporación de telefonía móvil), cantidad y calidad de servicios e implementación de estándares de interoperabilidad.

La adopción de medidas que tiendan a suprimir barreras institucionales que parecen inhibir la acción de la sociedad civil, se manifiesta principalmente en propuestas de desregulación y desburocratización. Uno y otro tipo de medidas tienen una larga historia de aplicaciones, a veces exitosas pero la mayoría de las veces, fracasadas. La desregulación implica liberar el funcionamiento de la sociedad (principalmente, de ciertas relaciones económicas, instituciones o servicios) de restricciones o condicionamientos impuestos por mecanismos de intervención estatal, como es el caso de la regulación de servicios públicos privatizados, el control de calidad de medicamentos o el reconocimiento de personería jurídica de entidades sociales. Una parte considerable de la actividad estatal se dedica a cumplir este papel regulador.

A menudo, con el argumento de que esa intervención estatal interfiere o resulta perjudicial para el funcionamiento de los mercados, se propician medidas que tienden a liberarlos, dejando a la sociedad inerte, a merced de poderosos intereses económicos. Es por ello que la supresión de regulaciones, que no pocas veces adquiere un carácter indiscriminado, es un tema que exige un profundo análisis debido a sus potenciales consecuencias disruptivas sobre la distribución del ingreso y la riqueza. En tal sentido, no debe confundirse la desburocratización con la desregulación.

Algunas acciones mencionadas por los países incluyen el diseño, testeo e implementación conjunta de e-servicios con sus futuros usuarios, previendo su diferenciación; la simplificación o supresión de normas que, o bien han perdido vigencia o resultan contradictorias; la incorporación de la identidad digital o la implementación de expedientes electrónicos.

A diferencia de la desregulación, la desburocratización no supone necesariamente eliminar la intervención estatal sino simplificarla. Ello puede ocurrir tanto en los procesos de gestión interna de los gobiernos como en las reglas de juego que deben observar los ciudadanos en sus transacciones con el estado. Probablemente, los avances producidos por las tecnologías propias del e-gobierno han sido los más significativos desde el punto de vista del mejoramiento del desempeño gubernamental.

La clásica imagen del burócrata ubicado detrás de un mostrador o ventanilla, atendiendo displicentemente a una larga fila de sufrientes ciudadanos necesitados de presentar una solicitud, plantear una queja, requerir una información o conseguir una decisión administrativa, ha dado paso a relaciones virtuales entre equipos, sistemas y redes de comunicación que en forma automática, reciben, registran, procesan y ponen en marcha el trámite, o dan respuesta inmediata al requerimiento. Desde la presentación de una declaración jurada de impuestos a la obtención de un turno para la atención en un establecimiento de salud; desde la inscripción a un concurso de proveedores en una licitación pública, hasta una consulta sobre el estado de entrega de una pieza postal; desde la emisión de un documento de identidad a la averiguación sobre la llegada de un vuelo, son pocas hoy las instancias de interacción entre los gobiernos y los ciudadanos de a pie que no han resuelto aún, por algún medio electrónico, los padecimientos de las rutinas y peregrinajes burocráticos.

Además de las transacciones en línea, que vienen creciendo en número y se extienden a diversos tipos de servicios públicos, corresponde destacar los esfuerzos que se vienen realizando para orientar a los usuarios en la intrincada selva de la burocracia. Antes de la irrupción de la electrónica, la forma favorita de hacerlo era a través de guías e instructivos impresos que detallaban puntillosamente los pasos que debían seguirse en las diversas instancias de actuación del usuario frente a la administración. Actualmente, las interacciones se ven facilitadas por el acceso inmediato a formularios electrónicos que, para cada dato que debe ser completado, contienen un instructivo en línea e indican si es obligatorio u optativo, además de permitir su guardado, impresión e envío automático.

Los planes de acción registran gran cantidad de iniciativas y compromisos en esta materia. Los proyectos cubren una amplia gama, desde la unificación en un portal de todos los trámites, a la implementación de mecanismos de interoperabilidad (marcos o plataformas), la creación de una clave digital única para los ciudadanos, la factura electrónica fiscal para las empresas públicas, etc. La interoperabilidad es, crecientemente, un componente necesario en estos esfuerzos de simplificación. Así lo ha entendido la mayoría de los países, que incluyen este requisito en sus aplicaciones.

Por último, cabe mencionar que los planes de acción también incluyen una variedad de servicios digitalizados que se especializan en temas sectoriales, sumamente heterogéneos y se destacan por la reiteración en diversos planes y por su grado de innovación, al tiempo que permiten dar cuenta de la enorme heterogeneidad existente. Iniciativas de este tipo pueden hallarse en áreas tan diversas como trabajo, seguridad ciudadana, construcción, educación, salud, gestión aduanera y fiscal, catastro, transporte o registros poblacionales y electorales.

Proteger los derechos de usuarios y funcionarios

Nunca antes, en la historia de la humanidad, la disponibilidad y manejo de la información ha generado, potencialmente, tantos riesgos para la seguridad y privacidad de las personas. La irrupción de las TIC y su impacto en diversos ámbitos de la vida socioeconómica condujo a organismos internacionales y gobiernos, ya a comienzos de los años 80, a adoptar directrices para proteger la privacidad de los datos personales. La velocidad de los desarrollos más recientes en materia de información e infraestructuras de comunicaciones, creó una preocupación aún mayor para asegurar el respeto a la privacidad y protección de los datos personales disponibles en línea.

En 2002, la OCDE adoptó un conjunto de directrices aplicables a la gestión de datos personales del sector público o privado que, debido a la forma en que se procesan, a su naturaleza o al contexto en que se usan, suponen un peligro para la privacidad y las libertades individuales. Las mismas se consideran como estándares mínimos que pueden complementarse con otras medidas de protección de la privacidad y de las libertades individuales. Se fundan en una serie de principios relativos a limitaciones en la recolección de los datos personales, calidad y relevancia de los mismos, especificación de su propósito, limitación de uso, salvaguardia de la seguridad, transparencia en cuanto a prácticas y políticas de uso, participación individual en su confirmación o modificación, y responsabilidad en el cumplimiento de estos principios por parte de los procesadores o tenedores de la información. Además, la OCDE adoptó diversos principios básicos en cuanto a restricciones transfronterizas al libre flujo y legitimidad de los datos personales.

Existen dos grandes grupos de derechos protegidos en esta categoría, que se reconocen, respectivamente, a ciudadanos/usuarios y a funcionarios/empleados públicos. Como ya se mencionara, la ampliación de la información disponible para la ciudadanía, especialmente a través de la transparencia activa, ha inspirado diversas iniciativas y compromisos relacionados con el suministro de “información útil para la vida cotidiana” y con los derechos de los usuarios y consumidores. Estos derechos constituyen un tema recurrente en muchos planes de acción de países de la región. Su objetivo común es compensar, a través de la acción estatal, la enorme asimetría de poder existente entre las grandes empresas monopólicas u oligopólicas con capacidad para fijar precios en el mercado y consumidores atomizados de diferentes tipos de bienes o servicios.

Asegurar el derecho de opción de los consumidores constituye otro tipo de iniciativas y compromisos muy frecuente en los planes de acción, sobre todo fuera de América Latina. Se trata de legislación destinada a proteger al usuario o consumidor en el mercado de bienes y servicios, otorgándole y regulando ciertos derechos y obligaciones.

Este tipo de derechos abarca diversos aspectos fundamentales de las relaciones entre productores y consumidores:

- ▶ Prohibición, en contratos por adhesión, de cláusulas abusivas que desequilibren la relación contractual en favor del proveedor de bienes y servicios. Se trata de asegurar que el consumidor conozca por anticipado todas las condiciones generales de la contratación que el empresario pretende utilizar.
- ▶ Fijación de requisitos mínimos de calidad que deben reunir los bienes y servicios ofrecidos.
- ▶ Regulación de la publicidad y de las ofertas dirigidas al público, a través de procedimientos especiales para que los consumidores, asociaciones y organismos públicos puedan defenderse, prohibiendo ciertas prácticas abusivas.
- ▶ Imposición de sanciones por autoridades competentes en caso de infracciones cometidas por empresarios en materia de consumo.

En todas estas situaciones típicas, está en juego la intervención del estado para asegurar la transparencia y el pleno conocimiento de los consumidores o usuarios acerca de las condiciones del bien o servicio objeto de transacción, así como para asegurar el derecho de los mismos a obtener el resarcimiento correspondiente.

La portabilidad numérica en los servicios de telecomunicaciones es otro de los derechos recientemente reconocidos por los gobiernos en la relación entre usuarios y prestadores del servicio. De este modo, cada usuario conserva su número telefónico con prescindencia de la compañía que le brinde el servicio. Por último, también existen iniciativas que tratan de alertar acerca de los riesgos que entraña, sobre todo para los menores de edad, el uso indiscriminado de Internet y las redes sociales.

El desarrollo y mejora de los compromisos gubernamentales hacia la sociedad, respecto a la entrega de servicios, ha tenido desde hace mucho su más típica manifestación en las llamadas Cartas Ciudadanas. Estas Cartas constituyen una herramienta de gestión pública originariamente introducida en Gran Bretaña en 1991, donde se las conoció como *Citizen's Charter*. Formalmente, se proponen promover una administración pública responsable, que asegure la transparencia y el derecho a la información a los ciudadanos, motive una actitud colaborativa del servicio civil y ahorre tiempo y recursos del gobierno y sus clientes. Dispone que todas las dependencias gubernamentales publiquen estándares claros en materia de niveles de servicio, se trate de hospitales, prisiones, gobiernos locales o cuarteles de bomberos.

Desde sus orígenes, la iniciativa se caracterizó por ofrecer reconocimientos (*Charter Marks*) a las entidades que cumplían los estándares fijados, pero fue duramente criticada por proclamar el mejoramiento de servicios al tiempo que se reducía su presupuesto, y por introducir en el sector público, métodos de gestión propios de la empresa privada.

No obstante, la iniciativa se extendió a buena parte de los países que adoptaron los principios del neoliberalismo y se mantuvo aún después del regreso del estado como actor privilegiado de la gestión de lo público. Entre los países que instituyeron esta práctica, que sobrevivió hasta el presente, se halla Argentina, que en su Plan de Acción ante la OGP se ha comprometido a mejorar su Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.

El desarrollo de mecanismos que aseguren la privacidad y protección de datos individuales está ganando presencia en los planes de acción. La privacidad se define como ámbito de la vida privada que se tiene derecho a proteger de cualquier intromisión. De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas, el derecho a la vida privada es un derecho humano según el cual “nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”. La protección de datos protege a las personas contra el mal uso de su información personal por parte de quienes procesan datos. Y la figura del Habeas Data, que utilizan algunos países latinoamericanos, otorga a las personas el derecho de acceder a su información individual, corregir u objetar aspectos de su procesamiento²⁰. Fuera de la región, Finlandia reconoce en su plan de acción el derecho de los ciudadanos a verificar sus propios datos, que salvo situaciones excepcionales, deben resguardarse en registros públicos.

Sin embargo, la enorme masa de información que recogen los gigantes de la red global, como Facebook, Google o Acxiom, y las sofisticadas herramientas que han desarrollado para conocer prácticamente los más mínimos detalles de la vida de los ciudadanos y comercializar esos datos a toda clase de empresas, generan

20 En América Latina el Habeas Data es una acción que se entabla ante los tribunales para permitir la protección de la imagen, la privacidad, el honor, la determinación por sí misma de la información y la libertad de información de una persona. Es un mecanismo de acción que otorga a la persona agraviada presentar una denuncia ante el sistema judicial con el fin de detener el abuso de sus datos personales. En general, permite a la persona el acceso a la información personal en las bases de datos la capacidad de corregir y actualizar los datos, la posibilidad de asegurarse de que los datos delicados mantengan su confidencialidad y el retiro de los datos personales delicados que pueden atentar contra el derecho a la privacidad.

un enorme riesgo para la privacidad. En un editorial reciente, el *New York Times* (NYT, 24Feb.2014) afirma que los Estados Unidos se aproximan a una crisis de privacidad, en tanto que el titular de *Friends of Privacy USA* considera que el país se ha convertido en el salvaje oeste de la privacidad. Dos años atrás, el presidente Obama emitió un informe solicitando al Congreso la adopción de una ley que asegure el derecho a la privacidad de los consumidores, pero la iniciativa no tuvo eco. Su objetivo era crear un marco jurídico que dispusiera la correcta y responsable recolección y utilización de la información personal. Pero el activismo de quienes abogan por la norma no ha conseguido todavía su propósito.

Una legislación de este tipo debería, entre otras cosas:

- ▶ Regular la operación de quienes trafican bases de datos (*data brokers*).
- ▶ Invertir la opción típica que se da a los usuarios de servicios de Internet, de modo que la información personal no se difunda a menos que el usuario lo autorice expresamente.
- ▶ Otorgar incentivos a las empresas para prevenir la difusión indebida de datos, sobre todo estableciendo severas penalidades para esos casos.
- ▶ Eliminar plenamente el secreto, de modo que cada ciudadano pueda verificar los datos que se recogen sobre su persona.

Entre las iniciativas clasificadas dentro de esta categoría, corresponde incluir a las normas y mecanismos que los gobiernos adoptan para proteger a los *whistleblowers* frente a las consecuencias que puede acarrearles el manejo de información sensible. No existe un término único o generalizado para designar a estas personas, a las que se conoce como “alertador”, “lanzador de alerta” o “revelador de secretos”. Con ellos se define a simples ciudadanos, científicos o funcionarios vinculados al sector público o la empresa privada, que en determinado momento conocen o se enfrentan a un hecho que puede constituir un delito, peligro o engaño y está siendo silenciado, decidiendo denunciarlo a la sociedad civil y/o a los poderes públicos.

La revelación de este tipo de hechos puede involucrar la violación de normas legales, la amenaza al interés público o la comisión de fraudes o actos de corrupción. Los *whistleblowers* suelen hacer sus denuncias al interior de las organizaciones estatales o, externamente, a la justicia, a entes reguladores, a sectores interesados en el tema o a los medios de comunicación. A menudo, sus denuncias los enfrentan a represalias de los denunciados o de gobiernos que se ven afectados directa o indirectamente por las denuncias. La protección consiste, por lo general, en el dictado de normas y la creación de instituciones que ofrecen garantías para preservar, todo lo posible, el anonimato del denunciante o la posibilidad de que los implicados adopten represalias por sus denuncias.

Por último, haré referencia a iniciativas orientadas a proteger el derecho de los funcionarios públicos a una carrera profesional. De acuerdo con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, suscripta por los países miembros del CLAD en 2003, todo sistema de función pública (o, lo que es lo mismo, de “servicio civil”), deberá inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos, en los siguientes principios: a) igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras; b) mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos; c) eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas; d) transparencia, objetividad e imparcialidad y e) pleno sometimiento a la ley y al derecho. Los gobiernos se comprometieron a salvaguardar estos principios en sus prácticas concretas en materia de personal.

Tanto desde el punto de vista normativo como de la práctica de la gestión pública, estos principios atraviesan las diferentes interfases que comprende una carrera profesional en el estado, es decir, incorporación, promoción, retribución, formación, evaluación de desempeño y jubilación. Los concursos para el acceso a la función pública son, precisamente, iniciativas incorporadas a las leyes que regulan la profesionalización de

los funcionarios públicos, uno de cuyos capítulos se refiere a los mecanismos de reclutamiento y selección de personal. En general, los proyectos de este tipo incluyen la publicidad de las convocatorias, los términos de referencia de los concursos, el registro en línea de los aspirantes a cubrir vacantes, los resultados de las pruebas parciales, la constitución de los jurados y los resultados de las ternas, designaciones e impugnaciones.

Por otra parte, un buen número de países de la región viene desarrollando desde hace dos décadas, sistemas de información sobre el personal estatal que, sea a través de relevamientos especiales, de la conversión de archivos en papel en legajos digitalizados o de censos de funcionarios, han conformado bases de datos que se actualizan regularmente en línea o a través de sistemas centralizados de recepción de novedades. El desarrollo de las TIC ha permitido contar con los datos de identidad, antigüedad, situación de revista, ubicación en el escalafón, antecedentes de experiencia y formación, nivel y composición de las remuneraciones y otros datos relevantes. También, en algunos casos, la ciudadanía puede acceder, a través de portales especiales, a estadísticas sobre dotación y asignación del personal e, incluso, a datos individuales del personal.

Desafortunadamente, pese a la existencia de normas sobre carrera administrativa en toda América Latina, que establecen puntillosamente las condiciones de empleo en las diferentes instancias de la carrera funcional, la aplicación efectiva de sus disposiciones continúa adoleciendo de severos déficits.

Incrementar la transparencia de la gestión pública

Desde el lanzamiento de la *Open Government Initiative*, ha quedado claro que la transparencia de la gestión pública es la primera condición de un gobierno abierto. Si partimos de la premisa de que, como señalara Max Weber, el gobierno funciona como una “caja negra”, vedada al conocimiento del público, donde el secreto y el ocultamiento de la información se justifican por supuestas razones de estado, es natural suponer que todo esfuerzo de apertura debe incluir necesariamente un incremento de la transparencia.

Los planes de acción de los gobiernos incluyen una gran variedad de iniciativas en tal sentido. Para su categorización, conviene distinguir entre aquellas orientadas a tornar más transparentes las transacciones del estado y aquellas otras que persiguen igual propósito en las transacciones con el estado.

La transparencia es considerada un valor clave para que los gobiernos resulten confiables. Sin embargo, la investigación actual ha tendido a pasar por alto los efectos de la transparencia sobre la confianza ciudadana, en diferentes culturas nacionales. Un reciente estudio compara los efectos de la transparencia sobre la confianza en el gobierno en Holanda y Corea del Sur (Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hom e Im, 2013). Los autores hipotetizan que los efectos de la transparencia difieren porque los países tienen diferentes valores con respecto a la distancia con el poder y a las orientaciones temporales de corto y largo plazos. Pero aún así, los resultados revelan patrones similares en ambos países: la transparencia tiene un efecto tenue, y a veces negativo, sobre la confianza en el gobierno, pero el efecto negativo es mucho más fuerte en Corea del Sur. La diferencia en la magnitud del efecto transparencia sugiere que los valores culturales nacionales juegan un papel significativo sobre cómo la gente percibe y aprecia la transparencia gubernamental.

Las iniciativas que pueden clasificarse dentro de esta categoría incluyen la creación de mecanismos de accountability horizontal, vertical y social y la apertura al acceso a estos mecanismos por parte de organizaciones sociales y ciudadanos en general; el mejoramiento de los sistemas de aprovisionamiento estatal a través de procesos que aseguren una sana competencia entre proveedores; la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas en las empresas y organizaciones de la sociedad civil vinculadas comercialmente con los estados; y el refuerzo de mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción.

La creación de mecanismos de *accountability* y la apertura del acceso a estos mecanismos por parte de la ciudadanía, es una antigua práctica en la mayoría de los estados. En general, las iniciativas han consistido en crear o fortalecer mecanismos de rendición de cuentas frente a la sociedad. En años reciente, los go-

biernos han generado muchas iniciativas en sus planes de acción, con lo que el tema ha cobrado renovada popularidad. Hace unos años (Oszlak, 2005) he identificado 27 mecanismos de *accountability* a partir de una matriz que cruza diversos tipos y sistemas de rendición de cuentas de naturaleza pública, legal, burocrática, profesional y social. Este solo número da cuenta de la enorme variedad de instrumentos ensayados por los gobiernos para resolver la cuestión del control en la gestión pública.

En un trabajo más reciente, Lindberg (2009) propone ordenar el tratamiento del tema alrededor de un esquema basado en tres dimensiones: 1) fuente del control, 2) fuerza del control y 3) dirección de la relación. El autor considera que estas dimensiones capturan toda la variedad de tipos de *accountability* existentes. La tipología resultante muestra que los subtipos no sólo tienen como participantes a diferentes actores y características sino que también buscan promover distintos valores y enfrentan diferentes desafíos. Las relaciones pueden establecerse entre ciudadanos y funcionarios políticos, entre funcionarios políticos y burócratas o entre jueces y ciudadanos. De todos modos, la *accountability* es sólo uno, entre varios otros mecanismos, para restringir el uso inadecuado o abusivo del poder.

Tal vez lo más novedoso de las iniciativas se observa en la clase de datos que han comenzado a difundirse a través de los mecanismos de rendición de cuentas. En general, en esta materia, los países procuran difundir diversos aspectos de la administración económico-financiera del sector público, tales como el estado de la ejecución presupuestaria, la magnitud y composición del gasto, la situación de las reservas en divisas, el destino de los subsidios estatales, la composición de la inversión pública, los resultados de los balances de las empresas públicas o las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos. Algunas iniciativas tienen un carácter más especializado, procurando la difusión de datos resultantes de gestiones sectoriales específicas. A su vez, los datos suelen ser incluidos en portales o sitios web donde quedan alojados para su reutilización o consulta por parte de investigadores, organizaciones sociales o simples ciudadanos;

En América Latina abundan portales o sitios web que incluyen ese tipo de informaciones para su posible utilización. En su mayoría, se trata de iniciativas de gobiernos nacionales aunque, crecientemente, muchos otros de nivel sub-nacional se están sumando a esta tendencia. En apariencia, estos servicios continuarán incorporándose en el futuro en los diferentes niveles de gobierno. También los demás poderes estatales se están sumando a esta tendencia.

Tal vez resulte ocioso mencionar que, además de sitios web, portales y otros desarrollos informáticos, en casi todas las experiencias reseñadas se han creado áreas de gestión especializadas en distintos niveles de la estructura gubernamental (desde direcciones nacionales a Secretarías presidenciales) para asegurar la transparencia de la gestión, además de haberse dictado normas y reglamentaciones para el encuadre jurídico de su respectiva intervención.

En el caso de proyectos destinados a aumentar la transparencia de las transacciones con el estado, su objetivo común es respetar la visibilidad y sana competencia en diversos tipos de interacción entre particulares y el gobierno. Uno de ellos, ampliamente difundido entre los proyectos de reforma de la administración pública, es el desarrollo de sistemas de aprovisionamiento estatal de bienes y servicios, a través de procesos que aseguren la transparencia de los concursos o licitaciones. Para ello, se han desarrollado registros de proveedores, abiertos a toda clase de empresas, a los que se accede en forma electrónica y donde se publican los procesos de licitación o concurso para la contratación de compras, suministros u obras públicas. Naturalmente, además de intentar colocar en un similar pie de igualdad a los distintos postulantes respecto a las posibilidades de competir, estos sistemas habilitan a cualquier ciudadano a acceder a los portales de compras para conocer a quiénes contratan los gobiernos, para qué tipo de bienes o servicios, a qué proveedores y así sucesivamente²¹.

21 Pueden mencionarse, en la región, los desarrollados por Argentina ("Argentina Compra"). Brasil (ComprasNet), Chile (Mercado Público), Colombia (Compra Eficiente), Costa Rica (Mer-link); México (Compranet); Panamá (Panamá Compra) y Uruguay (Portal de Compras del Estado)

Otro tipo de iniciativas, relacionado con la transparencia, incluye la regulación de la institución del *lobbying* y de la gestión de intereses. El *lobbying* es una práctica a través de la cual, representantes de intereses particulares argumentan a favor de ellos frente a tomadores de decisiones, tales como legisladores o funcionarios (Araujo y Braguinsky, 2009), mientras que la gestión de intereses alcanza a “cualquier gestión que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás gestores de la sociedad...” (Bobbio, 1994, 728). Varios países han establecido, al respecto, diversos tipos de normas para regular la actividad profesional de los lobbyistas, o bien han habilitado sitios web especiales en los que se registran las audiencias concedidas por funcionarios públicos a todo tipo de solicitantes.

Por lo general, las acciones que los países incluyen en sus planes de acción, constituyen iniciativas que intentan frenar o reducir las consecuencias de prácticas corruptas que involucran a funcionarios públicos y actores privados. Algunas tienen como finalidad regular las vinculaciones de empresas y OSC con el gobierno, que involucran alguna conexión económica pero otras, de carácter más general, procuran alentar conductas éticamente responsables. En algunos casos, se menciona la integración de empresas y OSCs a organismos de prevención y lucha contra la corrupción.

Además del aprovisionamiento de bienes y servicios en el mercado, a través de mecanismos de licitación y compras públicas, los gobiernos mantienen una extensa red de vinculaciones con el sector privado. En algunos casos, se trata de la provisión de servicios públicos a través de empresas que fueron previamente privatizadas o de proveedores en los que se ha tercerizado el suministro de ciertas funciones de apoyo a organizaciones estatales (v.g., mantenimiento de equipos, servicios de limpieza, vigilancia). Pero también existen otros mecanismos que vinculan al estado con el sector privado a través de alguna suerte de relación económica. Entre ellas, la asignación de subsidios a empresas de servicios públicos para compensar tarifas desactualizadas, el otorgamiento de préstamos de bancos oficiales a tasa preferencial (v.g., por debajo de la tasa de inflación) o la desgravación fiscal bajo regímenes de promoción industrial. Muchas organizaciones sociales también mantienen diversas formas de relación económica con el estado. Es el caso de subsidios de investigación a centros académicos, financiamiento de programas de formación en ONG, transferencias a cooperativas para la construcción de viviendas sociales, y así sucesivamente.

Por lo general, estas variadas formas de transferencia de recursos públicos no cuentan con adecuados procesos de seguimiento y rendición de cuentas. Si bien existen diferentes mecanismos de control, como los órganos reguladores de servicios públicos privatizados o las instituciones de inspección de justicia, su accionar suele ser débil y a menudo se ven enfrentados a sutiles redes de captura burocrática. Por ello, muchos planes de acción incluyen acciones explícitas que tiendan a reforzar las instancias y mecanismos de rendición de cuentas, dados los cuantiosos recursos que pueden verse involucrados en las comentadas transacciones.

El refuerzo de mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción es otra de las iniciativas típicas en los planes de gobierno abierto. La corrupción es una forma de devaluación de lo público. En el trasfondo de las prácticas corruptas que involucran a funcionarios públicos y actores privados, anida un profundo deterioro respecto de la apreciación por la cosa pública, en tanto implica en cierto modo una forma de privatización del estado. La corrupción exige ocultamiento -la antítesis del gobierno abierto- y tiende a exacerbarse cuanto más débil es el estado, al punto que los casos extremos han sido conceptualizados como “predatorios” (Evans, 1992).

Muchos sostienen que “corrupción hubo siempre” y que el estado fue objeto y sujeto de prácticas corruptas en todo tiempo y lugar. En épocas de economía cerrada y sustitución de importaciones, a través de mecanismos de promoción industrial, control de importaciones, concesión de privilegios fiscales, eliminación de deudas, créditos subsidiados y mil otras formas en que se consumó el ordeño de la vaca estatal. Y en épocas de achicamiento estatal, a través de concesiones de obras y servicios, privatizaciones escandalosas y transferencias a precio vil. El problema es, más bien, de escala y de relación de fuerzas entre estado, sociedad y poder económico.

En general, los sectores que controlan estados predatorios no utilizan los puentes de la representación política, tendidos desde la sociedad, sino túneles subterráneos y accesos invisibles, que introducen una enorme opacidad en la vida institucional y una seria devaluación de la política y sus principales actores, se trate del Congreso, los partidos, las organizaciones empresarias, la justicia, los sindicatos o los propios movimientos sociales.

Estos actores, que podrían otorgar vitalidad al funcionamiento democrático y fortaleza al estado, deben enfrentar a menudo sus propias crisis de legitimidad, mostrándose incapaces de apoyar a estados debilitados, desmantelados y vulnerables a la acción de grupos oligopólicos. No hay un estado corrupto ni una sociedad corrupta. Hay actores que hablan en nombre del estado (sin representarlo en su espíritu) y sectores que obran desde la sociedad, empeñados en desviar de sus legítimos fines a los recursos que la sociedad civil confió al estado.

Por todas estas razones, la lucha contra la corrupción se ha convertido en una política central en las estrategias de gobierno abierto y un aspecto privilegiado en los planes de acción que los gobiernos comprometidos con su erradicación, presentan a la OGP. Existe una variedad de mecanismos ensayados para ello. Por una parte, la adhesión a convenios internacionales y organizaciones regionales creadas para promover iniciativas para desterrar la corrupción. La exigencia de que los funcionarios que ocupan cargos de dirección política presenten periódicamente declaraciones juradas patrimoniales y otras relativas a posibles conflictos de interés, también se ha convertido en un mecanismo crecientemente adoptado por numerosos gobiernos.

Varios observatorios relacionados con la lucha contra la corrupción también forman parte de los planes de acción. Al mismo tiempo, varios gobiernos han adoptado códigos de conducta o de ética y, con relación a la ciudadanía, han creado espacios (v.g., sitios web) en los que cualquier ciudadano puede presentar, anónimamente, denuncias sobre hechos de corrupción, tales como situaciones de conflictos de interés, contrabandos o evasiones impositivas. Por último, cabe mencionar que un creciente número de organismos ha sido incorporado a la estructura estatal (oficinas anticorrupción, observatorios), que en ciertos casos contemplan la participación de la sociedad civil.

Promover la participación ciudadana en la gestión estatal

Algunos autores plantean que una gran mayoría de ciudadanos conocen muy poco acerca del mundo político y esta extendida ignorancia es significativa. Por ejemplo, Barabas (2004) señala que en los Estados Unidos, la mayoría de los ciudadanos falla en responder correctamente cuando se les plantea cuestiones fácticas y sus preferencias varían respecto de sus contrapartes que responden correctamente. Existen estudios que muestran no sólo que los ciudadanos no están informados sino que, además, se hallan mal informados, con una tendencia a sostenerse en percepciones incorrectas que, en definitiva, construyen sus actitudes. Estos hallazgos tienen considerables implicaciones para la teoría de la democracia. Sugerir que los ciudadanos pueden no saber mucho o que sus preferencias se modificarían si estuvieran más informados, cuestiona los propios fundamentos de la democracia.

Una reacción a tal pobre visión del público podría conducir a promover formas diluidas de democracia. James Madison sostenía que una democracia representativa con instituciones acorazadas respecto del público, era el mejor modo de atemperar las “violentas pasiones” del público (Federalista N° 1). Sólo así, élites aisladas podrían elevarse por encima de lo que Hamilton denominó, en el Federalista N° 71, los “engaños temporarios” o los “impulsos transitorios”, al internarse en procesos más contemplativos con amplias oportunidades de llegar a reflexiones frías y sedadas.

No es trivial el hecho de que quienes construyeran la democracia en los Estados Unidos fijaran posición frente a las perspectivas de una ciudadanía no informada, institucionalizando la deliberación. Al respecto, se ha argumentado que el criterio subyacente al diseño institucional del gobierno era que “los confines reflexivos

de una legislatura podía promover opiniones que, aún requiriendo más tiempo para arribar a una decisión, estuvieran soportadas por una consideración más plena de información y argumentos” (Bessette 1994, 212).

Las democracias representativas no resuelven e incluso pueden exacerbar los problemas de representación originados en la ignorancia política. Por ello, es concebible que las actividades deliberativas incrementen el conocimiento, ya que ningún individuo puede, por sí solo, poseer toda la información considerada relevante para una decisión,²² de modo que la deliberación puede superar los déficit (Manin, 1987). También Robert Dahl se ocupó del tema al colocar el foco en lo que llamó “comprensión iluminada”, sosteniendo que “a fin de expresar su preferencia de manera correcta, cada ciudadano debería tener iguales y adecuadas oportunidades de descubrir y validar, dentro del tiempo permitido por la necesidad de una decisión, cuáles son sus preferencias en la materia a decidir” (Dahl, 1979, 104-5). Propuso entonces paneles de ciudadanos estadísticamente representativos, que podrían hacer recomendaciones sobre cuestiones específicas de políticas.

Si bien para algunos las propuestas de Dahl podrían parecer extravagantes, el desarrollo de las TIC y la filosofía del GA las tornan posibles. Un supuesto indiscutible de la concepción del GA es que la gestión de lo público cuente con la participación de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, el ciudadano deja de ser un pasivo receptor de bienes y servicios públicos o un sujeto de regulación, para transformarse en un activo protagonista de procesos que, hasta ahora, eran de exclusiva responsabilidad del estado. Y si aceptamos que estos procesos involucran la elaboración de políticas públicas, la cogestión y coproducción de bienes públicos y el seguimiento, control y evaluación de las políticas implementadas, es posible observar que en estos tres planos se están generando nuevas instancias y ámbitos de actuación de organizaciones y actores sociales. En este sentido más amplio, la participación ciudadana trasciende largamente la simple consulta pública.

Sin embargo, la participación ciudadana no es una consecuencia natural del reconocimiento estatal de este derecho. Tampoco es una demanda habitual de la ciudadanía ni esta suele activarse espontáneamente en caso de que el estado decida habilitar canales de participación. Existe, más bien, en casi todas partes, una tendencia al *free riding* y una generalizada desafección política que puede otorgar a la democracia un carácter meramente delegativo. Por lo tanto, cabe al estado la responsabilidad de asumir un rol proactivo en esta materia, rol que puede adoptar diversas manifestaciones.

Cabe preguntarse, no obstante, por qué un gobierno habría de promover tal participación social. Una respuesta que suele acompañar discursivamente los proyectos en este sentido, argumenta que de este modo se aprovecha la inteligencia colectiva y así, las políticas públicas se benefician del conocimiento social existente en torno a diferentes cuestiones que integran la agenda del estado. Otra típica respuesta es que promover la participación ciudadana otorga a los gobiernos una pátina de legitimidad que mejora las condiciones de gobernabilidad y constituye un paso positivo hacia la construcción de una democracia deliberativa. Existen, también, razones pragmáticas, fundadas a veces en consideraciones demagógicas, como cuando los gobiernos pretenden crear mecanismos de cooptación de ciertos sectores sociales o de movilización en apoyo de ciertas causas, que sólo ofrecen un *ersatz* de participación.

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por el CLAD en Junio de 2009 y adoptada en Portugal por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Diciembre de ese mismo año (véase www.clad.org.ve), constituyó un hito importante en el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía a intervenir activamente en las diferentes fases de la gestión pública (v.g. planificación, cogestión, monitoreo). Aún en su carácter declarativo, el documento introduce reconocimientos gubernamentales hacia esos derechos y compromisos políticos de tal magnitud, que si estos efectivamente se implementaran, producirían una transformación fundamental no sólo en el modo en que estado y ciudadanía se relacionan, sino también en la gestión pública *tout court*.

22 Esto ya lo había planteado Herbert Simon (1947) al introducir el concepto de “racionalidad acotada”. No es posible conocer cabalmente la relación entre medios y fines para maximizar un resultado. Ni siquiera para “optimizarlo”. Simon propone el término “*satisficing*” para destacar que en la mayoría de los casos sólo puede aspirarse a lograr soluciones “satisfactorias” a los problemas.

Formalmente, la suscripción de la Carta obligaría a los gobiernos ibero-americanos a aplicar las TIC en los procesos que posibiliten que los ciudadanos ejerzan su derecho a relacionarse y comunicarse en forma virtual con sus gobiernos y administraciones públicas, para lo cual deberían promover el desarrollo de mecanismos de gobierno electrónico sin restricciones o discriminaciones. Además, crea un marco de referencia no vinculante jurídicamente para que los Estados iberoamericanos puedan adaptar sus orientaciones a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional de sus sociedades. En ningún momento utiliza el término “gobierno abierto”, pero los principios, valores, tecnologías y supuestos culturales e institucionales que menciona, se corresponden totalmente con los que plantea la literatura sobre el tema. En esencia, propone un nuevo paradigma social orientado a la búsqueda de una democracia plena, soportada en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, o sea, en el derecho genérico de las personas a participar en la gestión pública colectiva e individualmente.

La Carta propone la adopción de políticas para el desarrollo de programas de formación, sensibilización e información de los ciudadanos referidos a su derecho de participación en la gestión pública. Y los países se comprometen a apoyar los esfuerzos autónomos de las organizaciones sociales para llevar a cabo acciones de formación ciudadana, así como de adaptación y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas para la participación. Además, la Carta prevé desarrollar y facilitar canales que permitan efectivizar la comunicación, consulta, deliberación o participación en la toma de decisiones gubernamentales, la articulación con los órganos de contralor estatal, la organización de la representación funcional y territorial de la ciudadanía, y el fortalecimiento de sus capacidades internas de formación y reflexión, de modo de reconstruir la cultura organizacional y la generación de redes de comunicación social desde las entidades públicas cuya misión encierre obligaciones frente a la promoción y protección de la participación ciudadana y en corresponsabilidad con todas las organizaciones públicas o particulares con funciones públicas. Veamos en qué medida se han implementado estas intenciones en la experiencia concreta.

El dictado de normas que consagren el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos no constituye una mera formalidad jurídica: es un hito fundamental en el proceso de transformación de las reglas de juego que rigen las relaciones entre estado y sociedad. El reconocimiento normativo de dicho derecho, de por sí, representa un avance trascendente, por más que la distancia entre la letra de la ley y la práctica social pueda ser más o menos amplia. Varios países de América Latina han dictado o proyectan dictar normas sobre participación ciudadana de carácter legal o, incluso, constitucional. Algunas se refieren estrictamente a esta cuestión; otras lo hacen dentro de un cuerpo normativo más amplio. Y otras, aún, abordan aspectos especializados de la participación, como la intervención en audiencias públicas o en la elaboración de proyectos de ley.

Otro conjunto de iniciativas y proyectos tienden a vincular la transparencia con la participación ciudadana. Su objetivo es generar espacios en los que los ciudadanos puedan aprovechar esa apertura para incidir en la gestión pública. Sus modalidades son variadas. Algunos esfuerzos apuntan a la formación y sensibilización de la ciudadanía para que participe en la gestión. Ciertos gobiernos han diseñado mecanismos para la inclusión ciudadana en instancias de monitoreo y evaluación de las rendiciones de cuentas. Y algunos países promueven las denuncias ciudadanas de posibles actos de corrupción.

Sin perjuicio de las iniciativas tendientes a incrementar el acceso al gobierno del mayor número de ciudadanos y a alentar su participación, los gobiernos también se proponen crear mecanismos complementarios a los previstos para la representación política en el estado, comenzando por la generación y potenciación de condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho, en especial por parte de sectores en condiciones de exclusión y vulnerabilidad social. Por cierto, la mayor cantidad de contenidos, la difusión de sus ventajas, el creciente volumen de servicios disponibles en la web y los menores costos relativos de los equipos y servicios, han contribuido por sí solos a reducir la brecha digital. El número de hogares conectados a través de dispositivos fijos o móviles viene creciendo geométricamente. Pero aún así, la dinámica de este proceso no basta para

asegurar la inclusión digital de las poblaciones marginadas de estas ventajas, brecha que ha creado un nuevo frente de desigualdad social.

Una de estas iniciativas, identificadas sobre todo en el nivel de gobiernos locales, es la realización de visitas de funcionarios públicos a residentes y grupos de interés, para la consulta de problemas y búsqueda de soluciones. Se trata, por lo general, de actividades programadas, de carácter permanente, que tienden a promover el desarrollo de organizaciones sociales frágiles o que no tienen capacidad para hacer escuchar a las autoridades sus reivindicaciones o demandas, y que por lo tanto requieren un trabajo territorial de los gobiernos para recoger, sistematizar y dar respuesta a sus necesidades.

Las menciones a este tipo de iniciativas o proyectos son escasas, tal vez porque son más comunes en el nivel municipal o local de gobierno y en cambio los planes de acción presentados a la OGP abarcan, fundamentalmente, al ámbito nacional.

La habilitación de plataformas para que los ciudadanos puedan expresar demandas o efectuar petitorios a las autoridades públicas, se ha convertido en un instrumento favorito para incrementar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Mediante su utilización, los ciudadanos pueden dar a conocer sus opiniones sobre diferentes opciones y cursos de acción que las autoridades contemplan para dar respuesta o solución a problemas colectivos. Por ejemplo, a través de un proceso de votación en línea, pueden cumplir un papel de co-legisladores en caso de que los gobernantes decidan someter sus proyectos a la compulsa ciudadana²³.

Una variante de esta modalidad es la realización de consultas públicas sobre proyectos que el Poder Ejecutivo somete a consideración del Legislativo. En algunos casos, se ha habilitado el mecanismo de e-peticiones, mediante el cual quienes deseen promover un proyecto legislativo o una propuesta al ejecutivo, acceden a un sitio web en el que manifiestan su intención en tal sentido, agregando sus datos de correo electrónico. Logrado un número preestablecido de firmas, queda habilitada la petición a la autoridad pertinente, con pleno reconocimiento normativo. Al respecto, cabe destacar que en el nivel federal, Brasil ha garantizado, en el nivel constitucional, el derecho de sus ciudadanos a presentar proyectos de ley al Congreso Nacional. También Costa Rica ha creado la plataforma “Yo Propongo” con similar objetivo.

Martínez (2006) resume bien los argumentos, a favor y en contra, que genera lo que algunos denominan “democracia electrónica”. Por un lado, las TIC posibilitan que los ciudadanos sean consultados en forma directa y sin intervención de los representantes ni de los medios de comunicación, con lo cual –se aduce– puede potenciarse el debate. Otros autores cuestionan estas propuestas, por la dificultad de acceso de los ciudadanos a los conocimientos que demanda el proceso de toma de decisiones de los complejos estados actuales y la baja calidad del proceso colectivo de reflexión y comunicación. También se aduce que estos instrumentos priorizan la búsqueda de públicos más globales mediante la teatralización de la política, sin asegurar el acceso igualitario de individuos y países ni a las nuevas tecnologías ni al poder.

De todos modos, las formas de invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones y sugerencias al gobierno para mejorar la calidad de las políticas o servicios públicos, no se limitan a los medios de acceso virtuales. Es cada vez más frecuente la habilitación de foros, audiencias públicas, encuestas de satisfacción de usuarios, convocatoria a integrar comités de expertos y otros mecanismos de intervención presencial de los ciudadanos en instancias de consulta o decisión. Y en el terreno político-constitucional, es también

23 Este tipo de acciones se está extendiendo en el nivel subnacional. Por ejemplo, el gobierno del Estado de Río Grande do Sul, en Brasil somete periódicamente a la ciudadanía diversas opciones de política para que sean votadas según las preferencias de cada ciudadano, comprometiéndose a optar por las más votadas. También puede mencionarse el desarrollo de la plataforma www.DemocraciaEnRed.org, implementación de la herramienta *Democracy OS*, adaptada para la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires por parte del denominado Partido de la Red, recientemente constituido en la Argentina. Esta aplicación, que funciona tanto en PC como en móviles, informa al instante sobre todo proyecto o iniciativa en debate dentro de la Legislatura y ya ha convocado un enorme interés de los ciudadanos en términos de consultas, votaciones y aporte de sugerencias a los proyectos.

creciente el diseño de mecanismos de plebiscito, iniciativa popular, revocatoria de mandato, veeduría ciudadana, comité de vigilancia o defensoría del pueblo, que en diferentes grados y modalidades constituyen formas novedosas de participación de la ciudadanía. También la formulación o revisión de normas relativas a la transparencia y el acceso a la información se realiza, a veces, con participación ciudadana.

Otros mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden manifestar su voz, incluyen plataformas digitales participativas, consejos de la sociedad civil, mesas de recepción de reclamos, buzones de sugerencias y encuestas permanentes de satisfacción de usuarios. A veces, se convoca a los futuros usuarios de ciertos servicios públicos a participar en el diseño, testeo e implementación de los mismos. En otros casos, como apunta Kaufman (2004), se ofrecen paquetes de servicios por segmentos de audiencia con posibilidad de que el gobierno reciba un *feedback* de los usuarios. Constituyen mecanismos que reconocen el status diferenciado de sus heterogéneos destinatarios (desempleados, mujeres, empresarios, niños) o de las temáticas o eventos de vida contemplados en los servicios.

El fomento de proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el estado, el mercado y las organizaciones sociales, es otra de las modalidades que ha experimentado un notable desarrollo por inspiración, sobre todo, de los propios gobiernos. Algunos de estos proyectos se vinculan con la reutilización de datos abiertos y el diseño de nuevas aplicaciones a partir de los mismos, incluyendo una gran variedad de instancias y mecanismos, tales como hackathones, talleres de sensibilización, jornadas, premios e incentivos para la realización de desarrollos concretos. Otras iniciativas proponen el trabajo conjunto de organizaciones sociales y agencias públicas en la búsqueda común de soluciones a cuestiones de la agenda estatal²⁴.

Con relación al primer tipo de proyectos, corresponde una referencia obligada a la concepción del gobierno como una plataforma, propuesta por Tim O'Reilly. Desde esta perspectiva, se intenta superar la imagen del estado visto como una máquina vendedora, donde los contribuyentes introducen dinero y obtienen servicios; y cuando éstos resultan insatisfactorios, sacuden la máquina presos de justificada frustración. Para O'Reilly, si el gobierno abre todo lo posible la información de que dispone y sus procesos internos, e invita a los ciudadanos a construir o coproducir servicios útiles, puede convertirse en una plataforma “co-creada” (o, más bien, “re-creada”) con la sociedad. En esta concepción, el gobierno ya no sólo provee sitios web sino, además, servicios web (lo que se conoce como SDK o *software development kit*), con lo cual, además de las propias, permite que los ciudadanos y empresas innovadoras desarrollen otras aplicaciones inesperadas. Este es el fenómeno que Jonathan Zittrain llamara “*generativity*”, o sea, la capacidad de plataformas abiertas de crear nuevas aplicaciones no imaginadas por sus creadores. Así como un sistema operativo provee servicios para obtener aplicaciones, un gobierno podría así proveer funciones que hacen posible la actividad privada. La proyección de esta idea trasciende, incluso, las TIC. O'Reilly cita el ejemplo de www.meetup.com, una plataforma para que la gente, simplemente, se reúna a hacer conjuntamente lo que considera necesario, desde limpiar parques o playas hasta identificar y resolver problemas de un barrio.

Tal vez resulte exagerado imaginar que el gobierno pueda llegar a convertirse en simple motor para que el sector privado, las organizaciones sociales o los ciudadanos se hagan cargo de la gestión pública, siguiendo la consigna “hagámoslo nosotros”. Pero más que las aplicaciones comerciales o sin fines de lucro que puedan crearse a partir de datos públicos, parece más importante considerar el efecto de involucramiento social y cívico que pueden generar. Desde este punto de vista, ya no se trata sólo de invitar a los ciudadanos a “co-crear” un mejor gobierno abriendo la burocracia a contribuciones voluntarias desde la sociedad civil (que de hecho, están ocurriendo) sino de instaurar un nuevo tipo de enfoque We.gov que ofrezca un punto de entrada ciudadano-céntrico para conectarse con el gobierno en torno a la solución de necesidades que conciernen a diferentes grupos sociales.

24 Un reciente trabajo destaca el surgimiento de organizaciones creadas en la intersección entre el sector público, el sector privado y las organizaciones sociales, las que formarían parte de un “cuarto sector”. Véase The Aspen Institute (s/f).

En la perspectiva de “colaboración”, planteada como tercer eje sobre el que se asienta la concepción del *open government*, existe una vasta literatura que ha desarrollado el tema (Vaillancourt, 2009; Cunill, 2008; Pestoff, Brandsen y Verschuere, 2012). Estos autores abordan el tema desde la perspectiva de la contribución que las organizaciones sociales pueden efectuar al proceso de democratización, a través de la co-producción y la co-construcción de políticas y servicios públicos. En particular, Vaillancourt (2009) propone distinguir entre ambos conceptos. Según este autor, la co-producción de políticas públicas se relaciona con la dimensión organizacional de la política y permite una contextualización de la participación de actores, tanto de la sociedad civil como del mercado, en la implementación de servicios destinados al público. Por su parte, el concepto de co-construcción se vincula con la dimensión institucional de las políticas públicas y permite analizar los modos en que sociedad civil y fuerzas del mercado definen las políticas públicas. Vaillancourt expresa su preferencia por un modelo basado en la solidaridad social, en el que el estado se abre a formas inclusivas de gobernanza con la contribución conjunta de la sociedad civil y el mercado.

Como caso de estudio, el autor analiza la política de vivienda en Canadá y Quebec durante las últimas dos décadas, observando 1) la presencia tanto de co-producción como de co-construcción en el diseño de políticas para este sector; 2) una activa presencia de la economía social, a través de la intervención de cooperativas y organizaciones no lucrativas; y 3) la producción de gran número de innovaciones sociales inspiradas en la economía solidaria, que promovieron la democratización de las políticas públicas en el área de vivienda.

Por último, la coproducción también puede manifestarse a través de la participación de representantes de organizaciones sociales en cuerpos colegiados de la administración pública. Esta ha sido una modalidad habitual en América Latina, pero en la experiencia de la región, esta representación solía ser asumida por organizaciones corporativas que representaban intereses económicos y grupos de interés. En cambio, estas novedosas formas de representación se proponen contribuir a una mayor transparencia de la gestión. Uruguay ha establecido un mecanismo de este tipo, donde los ciudadanos eligen por votación a quienes los representarán en órganos de dirección de empresas y agencias estatales²⁵.

Algunos de los mecanismos de participación ciudadana apuntan no sólo a recoger las opiniones o puntos de vista de los ciudadanos sobre las opciones de políticas, sino también a promover su intervención en el monitoreo, el control de gestión y la evaluación de tales políticas. También desde el ámbito de la sociedad civil se advierte un notable crecimiento del número de organizaciones sociales que asumen la promoción o defensa de determinados derechos, intereses o valores sostenidos por sectores que velan por su resguardo en la implementación de las políticas públicas. Muchas de ellas obtienen el reconocimiento estatal y sus posiciones críticas suelen ser contempladas en los procesos de evaluación de la actividad estatal. Nos referimos a organizaciones representativas de minorías étnicas, pueblos originarios, familiares de víctimas de la inseguridad o la violencia, inmigrantes, pobladores marginales y una diversidad de sectores sociales que intervienen en el debate público fijando su posición frente a los resultados e impactos de la gestión estatal.

Algunos esfuerzos, que no han cristalizado todavía en “buenas prácticas”, se orientan a atacar uno de los problemas centrales de la gestión pública: la falta de coordinación horizontal y vertical entre diferentes agencias y jurisdicciones de gobierno. Este tipo de iniciativas adopta la forma de creación de instancias formalizadas de acción coordinada entre organismos de una jurisdicción que actúan sobre áreas o problemáticas comunes, o entre distintos niveles de gobierno (nacional y subnacionales) en los que suele invitarse a organizaciones y actores de la sociedad civil (mesas de enlace, comités de coordinación, etc.). De esta forma, el gobierno abierto tiende también a convertirse en un gobierno transversal, tanto en lo funcional como en lo territorial.

25 Algunos de ellos son: el Banco de Previsión Social (sistema de Seguridad Social y fondos de pensión), la Administración Nacional de Educación Pública (sistema educativo) y la Administración de los Servicios de Salud del Estado (prestadora de salud pública).

Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta

El desarrollo de TIC y el posible éxito o fracaso de sus múltiples aplicaciones, no depende únicamente de la calidad o grado de avance tecnológico. Quizás en mayor medida depende del soporte que estos desarrollos e implantaciones obtengan en los sistemas de apoyo de las administraciones públicas. Dentro de estos sistemas sobresalen, por su impacto, la gestión de recursos humanos, los procesos de planificación operativa, las estructuras y procedimientos formalizados, la infraestructura disponible y su estado de mantenimiento, los mecanismos de coordinación entre áreas de la organización y los sistemas de seguimiento, control y evaluación de la gestión.

Al respecto, Joan Subirats (2013) planteó la necesidad de dilucidar si Internet es sólo un nuevo instrumento o el soporte de una filosofía distinta acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados. Ocurre que el rol que juega cada parte, exige una transformación fundamental que pasa no tanto por el contenido de las políticas públicas sino, precisamente, por cambios importantes en esos diferentes sistemas de apoyo. Planificar y controlar la gestión es una actividad en la que el GA compromete la participación de los ciudadanos. Adquirir bienes o contratar personal exigen transparencia de los procedimientos. Coordinar la actividad de organismos de distintas áreas o de diferentes jurisdicciones, supone una apertura recíproca entre las partes. Es por ello que, junto con el diseño de sistemas y tecnologías de información, los gobiernos incluyen en sus planes de acción diferentes tipos de iniciativas y proyectos orientados al aumento de su capacidad institucional para una gestión abierta.

Como señalara más arriba, las acciones que se están desarrollando dentro de esta categoría, apuntan al diseño de metodologías e instrumentos para la evaluación de la gestión; a una mayor incorporación y aplicación de TIC; a mejorar la articulación / colaboración interna; a implementar guías, campañas y programas de formación para modificar la cultura interna y los mecanismos de gestión; a fortalecer la gestión de la participación ciudadana y a mejorar la gestión de la información.

Son múltiples las herramientas para la gestión operativa y la medición de impactos de políticas y proyectos gubernamentales. Habitualmente, consisten en la integración de bases de datos diferentes que pueden relacionarse y homogeneizarse para lograr un mayor control y un mejor procesamiento de la información. Por ejemplo, a través del desarrollo de sistemas de administración financiera integrados (v.g. que relacionan subsistemas de contabilidad, presupuesto, tesorería y crédito público), de sistemas de recursos humanos que integran los registros de personal, sus novedades de promoción, capacitación, desempeño y liquidación de haberes; de sistemas de planificación, seguimiento y evaluación integrados al sistema presupuestario; de sistemas de cruzamiento de datos fiscales, comerciales y bancarios para una administración tributaria más eficaz, y así sucesivamente.

El desarrollo y aplicación de las TIC para ampliar las fronteras del GA, exige planificación estratégica, fijación de prioridades y metas, coordinación de esfuerzos y, más genéricamente, acciones de fortalecimiento institucional.

En esta segunda década del siglo, los países están optando, para ello, por diseñar una agenda digital, modalidad que en el caso europeo se ha extendido al espacio regional comunitario. Este dispositivo tiene por objeto explotar más eficazmente el potencial tecnológico de la información y la comunicación, para favorecer la innovación y el desarrollo de los países. La agenda digital adoptada por la Comisión Europea constituye uno de los siete pilares de la Estrategia “Europa 2020”, que fija objetivos para el crecimiento de la UE, lo que pone de manifiesto su importancia y carácter estratégico.

La agenda se propone desarrollar un mercado digital único, a partir de reconocer como dificultades, la fragmentación de los mercados digitales; la falta de interoperabilidad; el incremento de la ciberdelincuencia; la escasa confianza en las redes y ausencia de inversión en las mismas; la insuficiente investigación e innovación; las carencias en la alfabetización y capacitación digitales y la pérdida de oportunidades para afrontar los retos sociales.

Para enfrentar estos desafíos, la Comisión Europea se compromete a:

- ▶ abrir el acceso en línea legal a los contenidos, simplificando el proceso de autorización de derechos de autor, su gestión y la concesión de licencias transfronterizas;
- ▶ revisar la directiva sobre reutilización de la información del sector público, creando una Zona Única de Pagos en Euros (ZUPE) para la facturación de servicios;
- ▶ revisar la directiva sobre firma electrónica, a fin de ofrecer sistemas seguros de autenticación electrónica;
- ▶ revisar el marco reglamentario de la UE en materia de protección de datos;
- ▶ publicar un código en línea que recopile, de forma clara y accesible, los derechos de los ciudadanos en el universo digital;
- ▶ unificar los servicios de telecomunicaciones; reforzando la inter-operabilidad de los dispositivos, aplicaciones, repositorios de datos, servicios y redes;
- ▶ luchar contra la ciberdelincuencia, la pornografía infantil en línea y la falta de respeto a la intimidad y los datos personales;
- ▶ promover el acceso rápido y ultrarrápido a todos los ciudadanos y a precios accesibles;
- ▶ duplicar el gasto público en investigación e innovación para el desarrollo de las TIC;
- ▶ fomentar la alfabetización mediática en el entorno digital; favoreciendo el empleo en el sector de las TIC dando prioridad a las competencias y a la cultura digital mediante el diseño de un marco europeo especial;
- ▶ promover la accesibilidad electrónica en los servicios de comunicación audiovisual; y
- ▶ explotar el potencial de la utilización de las TIC en los ámbitos de cambio climático, gestión del envejecimiento de la población, digitalización de contenidos y sistemas de transporte inteligente.

Probablemente, la agenda digital europea es la más completa en términos del tipo y número de compromisos que plantea, razón por la cual consideré que su detallada exposición da cuenta de la magnitud de los compromisos que adquieren los países miembros en esta materia. También, como es natural, la puesta en marcha de las iniciativas exige no sólo un permanente compromiso, sino también el establecimiento de una afiada organización, un monitoreo constante de los avances, una coordinación de esfuerzos y la aplicación de un cuadro de indicadores para la evaluación de los resultados alcanzados.

Estos esfuerzos comprometen además al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil. Así lo prevén, además de la agenda europea y las de sus países miembros, las agendas digitales de países latinoamericanos como Argentina, México, Brasil y Uruguay, entre otros.

Veamos ahora cómo se está encarando el grave déficit de articulación y colaboración dentro del sector público y entre este y el conjunto de la sociedad. En un trabajo anterior (Oszlak, 2012) destacué este negativo rasgo cultural de la gestión pública, caracterizado por cierto “autismo” y renuencia a coordinar con otros, decisiones y acciones en los que claramente existen ventajas para una gestión colaborativa. Esta falta de articulación es tanto horizontal, entre agencias de un mismo nivel que participan de un área común de intervención, como vertical, entre agencias de semejante naturaleza que actúan en distintos niveles jurisdiccionales.

En su Memorandum Presidencial del 11 de marzo de 2011, Obama expresó que no puede ganarse el futuro con un gobierno construido para el pasado. Y agregó; “vivimos y hacemos negocios en la era de la información, pero la organización del gobierno federal no se ha ajustado a los tiempos. Sus agencias han crecido sin planeamiento estratégico global y han duplicado programas que tornan más difícil alcanzar las metas”.

En el país que lidera el movimiento de gobierno abierto, que habitualmente extiende las fronteras tecnológicas del gobierno electrónico, estas expresiones presidenciales destacan algunas de las mayores debilidades

que exhibe el estilo de gestión pública prevaleciente en la mayoría de las administraciones: 1) la debilidad del pensamiento estratégico en el diseño de políticas públicas; y 2) la preferencia de la mayoría de las agencias por desempeñar sus funciones en forma aislada, casi sin articulación alguna con otras agencias que persiguen objetivos comunes. Lo cual conduce a la proliferación de programas y a la falta de coordinación horizontal dentro del gobierno.

No obstante, como señala Fountain (2013), la *US Government Performance and Results Modernization Act*, aprobada en 2010, exige colaboración mutua entre las agencias gubernamentales, desde la consulta y el intercambio de conocimiento hasta el diseño conjunto de políticas y operaciones. En su fundamento, se plantea que los administradores públicos necesitan incrementar su comprensión acerca de cómo implementar efectivamente la colaboración inter-agencias.

En realidad, la mayoría de los programas de gobierno no pueden ser llevados a cabo por una agencia aislada. Las estructuras gubernamentales, por lo general, se diferencian según criterios funcionales mientras que la mayor parte de las cuestiones de política deben ser encaradas desde una perspectiva multifuncional, como es el caso de la pobreza extrema, la prevención de desastres o la gestión de la seguridad alimentaria. Existe, además, una tendencia de los gobiernos a crear unidades organizacionales, programas y servicios redundantes y traslapados, en tanto las restricciones económicas exigen una asignación más racional de recursos escasos. Por lo tanto, la colaboración a través de agencias permite que los gobiernos racionalicen, simplifiquen y mejoren la formulación e implementación de políticas, en la medida que ahorra dinero, facilita el acceso de los ciudadanos y empresas a los servicios públicos y tiende a incrementar la productividad de la gestión estatal.

Fountain (2013) elaboró una Guía para que los gobiernos operen en su contexto de forma estratégica y desarrollen dos tipos de colaboración transversal entre agencias:

- ▶ **Colaboración a través de personas**, en la que deben desarrollarse habilidades de relacionamiento para que los gerentes y equipos sean efectivos. Las capacidades de construcción de equipos son las que utilizan los directivos dispuestos y en condiciones de trabajar a través de fronteras jurisdiccionales a fin de desarrollar relaciones profesionales efectivas y grupos de trabajo cohesionados. Las capacidades requeridas por estos directivos incluyen escucha activa, imparcialidad y respeto, cualidades que generan confianza en una iniciativa de colaboración inter-agencia. En equipos interjurisdiccionales, los ejecutivos construyen relaciones informales por fuera de los canales jerárquicos regulares. Los equipos funcionan bien cuando se forman comunidades productivas alrededor de un problema, proyecto o práctica, basadas en confianza y experiencia profesional.
- ▶ **Colaboración a través de procesos**, donde además de las situaciones anteriores, las iniciativas de colaboración requieren procesos organizacionales efectivos que deben resolver aspectos estratégicos, operaciones, sistemas y su gerenciamiento. Estos procesos exigen un conjunto de habilidades organizacionales en los que se destacan el rigor y la claridad en la fijación de objetivos, el diseño de sistemas, la construcción de hitos, la búsqueda de recursos y el encuadre de una organización que reposa sobre fronteras inter-jurisdiccionales.

Cualquiera sea el tipo de colaboración requerida en cada caso, de lo que no cabe duda es que se trata de uno de los aspectos más complejos de la gestión pública y de los más difíciles de resolver, dada la variedad de habilidades y cambios culturales que exige. Se ha generado así un campo crecientemente especializado, que recibe alternativamente los nombres de “gobernanza colaborativa”, “gobernanza en red”, “*joined-up governance*” y otras. Ciertos enfoques privilegian las habilidades de liderazgo individual para promover la colaboración. Otros, la construcción de redes para la innovación. Aún otros colocan el acento en los medios

sociales y tecnologías, tendiendo a la auto-organización. E incluso otros subrayan la gestión por desempeño con énfasis en objetivos claros, mediciones y rendición de cuentas. Unos pocos planes de acción contienen medidas que responden a estos diversos enfoques y apuntan a un mayor fortalecimiento institucional de la gestión pública.

Ningún esfuerzo puede considerarse suficiente en esta materia, porque en última instancia, el fortalecimiento institucional, más que tecnológico, es un proceso de cambio cultural. Prácticas centenarias, profundamente arraigadas en la cultura administrativa, son sumamente resistentes al cumplimiento de normas o la adopción de novedosos sistemas de gestión. Por eso, para que se produzcan verdaderas transformaciones en la dirección de un GA, no basta con operar sobre las dimensiones normativa, estructural o tecnológica de las organizaciones estatales: también debe operarse sobre el comportamiento, a través de la inducción y la capacitación de los funcionarios.

La conducta de los funcionarios públicos se halla fuertemente influida por sus atributos personales, por sus objetivos individuales y su grado de compatibilidad o conflicto con los objetivos institucionales, por los recursos materiales a su disposición, por el carácter de las normas y el tipo de demandas externas a que deben responder, por las posibilidades de interacción y la naturaleza de la relación que establecen con sus pares, superiores y subordinados, o por los procedimientos de evaluación y control que deben observar. En tal sentido, la conducta de los funcionarios constituye una admirable síntesis de la problemática de la gestión pública, en cuanto refleja el plexo de demandas, normas, estructuras y recursos que la condicionan. En última instancia, la actividad de seres humanos, manifestada en comportamientos, es la que determina el nivel y calidad de los productos resultantes de su acción organizada. Por lo tanto, la eficiencia y efectividad de la actividad organizacional dependerán, en un sentido inmediato, de la conducta de los funcionarios, pero ésta sólo estará exteriorizando el complejo de variables normativas y estructurales que estimulan ciertas percepciones, generan actitudes y determinan orientaciones diferenciadas hacia la acción.

Es por eso que numerosos planes de acción incluyen acciones específicas destinadas a actuar sobre la conducta de los funcionarios, promoviendo la adquisición de conocimientos, valores, orientaciones y actitudes compatibles con la filosofía y las modalidades de gestión propias de un GA. Se registra así la creación de plataformas y portales de formación en GA y, con relación a la capacitación en temas especializados, toda clase de cursos vinculados a datos abiertos, auditoría forense, ética, adquisiciones públicas, delitos penales, lucha contra la corrupción, semántica, competencias comunicacionales, etc.

También se advierte una creciente tendencia hacia la organización de eventos que se proponen incentivar e inculcar valores en materia de transparencia, datos abiertos o control social, o a promover intercambios internacionales y comunidades de práctica en materia de innovación en TIC, como es el caso de los hackatons²⁶. En los casos en que se adopta un plan director de TIC o una agenda digital, es común asimismo diseñar y poner en práctica estrategias de sensibilización orientadas a crear conciencia en los funcionarios, sobre los contenidos y metas de esos planes o agendas.

El diseño de encuestas a usuarios de los servicios ofrecidos por el gobierno, a fin de detectar fallas en su calidad, su prestación o su alcance, es otro tipo de acción, relativamente frecuente en los gobiernos subnacionales, que se utiliza como herramienta de aprendizaje para mejorar la calidad de dichos servicios. A partir de los datos recogidos por estos medios, los gobiernos elaboran indicadores de gestión que sirven como insumo para diagnosticar el origen de las fallas y publican barómetros o estadísticas que dan cuenta

26 Un hackathon es un encuentro de programadores para el desarrollo colaborativo de software (sobre todo, de software libre) y, a veces, también de hardware. Suelen durar desde un par de días a una semana. Algunos hackatons tienen propósitos educativos o sociales, aunque en su mayoría buscan crear un software utilizable. Los temas sobre los que se trabaja suelen incluir el lenguaje de programación utilizado, el sistema operativo, una aplicación, una API, el destinatario o el grupo demográfico de los programadores. Su dinámica de trabajo es horizontal e intensiva, con participantes que complementan experiencias y habilidades individuales a fin de desarrollar soluciones concretas.

de la opinión de los usuarios sobre los servicios brindados. Estos instrumentos permiten alertar a las autoridades sobre la necesidad de efectuar una revisión de los procesos internos que dan soporte a la producción, procesamiento y circulación de la información.

En secciones anteriores hemos podido apreciar las variantes de acciones con las que los gobiernos promueven la participación ciudadana. Esas iniciativas son la punta del iceberg de un proceso relativamente invisible, que tiene lugar bajo la superficie y que, para generar esas instancias participativas, requiere acciones específicas de fortalecimiento institucional orientadas a mejorar la gestión de la participación ciudadana. Por ejemplo, responder a las solicitudes de información pública de los ciudadanos puede requerir un diagnóstico sobre las capacidades disponibles para responder a esos pedidos, es decir, sobre la existencia de puntos de entrada y canales en toda la administración pública para ingresar y procesar los pedidos, la designación y entrenamiento de responsables, el desarrollo de software especializado, la organización de repositorios, la elaboración de manuales, guías e instructivos y otras acciones por el estilo. O la decisión de establecer un mecanismo de elaboración participativa del presupuesto, también exige la elaboración de instrumentos normativos, organizacionales y tecnológicos para facilitar el proceso de participación ciudadana y modificar ciertas rutinas internas de elaboración presupuestaria.

Algunas de estas acciones aparecen en los planes presentados por los gobiernos a la OGP aunque quizás no con la frecuencia que sería deseable. Entre otras, la creación de unidades organizativas especializadas, instancias de coordinación, elaboración de metodologías, estándares, protocolos, técnicas de mejora continua, benchmarking, normas sobre uso de las redes sociales, o diseño de mecanismos de comunicación, información y evaluación.

La creación de estándares para el uso de las redes sociales en la relación estado-ciudadanía forma parte más de los compromisos futuros de los países que de iniciativas efectivamente implementadas. Una investigación llevada a cabo en España (Criado y Rojas, 2013) analiza los factores asociados a una exitosa implementación de tecnologías que utilizan medios sociales para la gobernanza pública. Los datos muestran que estas herramientas no han alcanzado aún la mayoría de edad, no han sido estratégicamente diseñadas y requieren mayor desarrollo para lograr todo su potencial. Su objetivo parece ser más explorar cambios potenciales en las relaciones entre administraciones públicas y ciudadanos, que innovar en el funcionamiento de la gestión pública. Por otra parte, el breve período transcurrido desde que estas herramientas han comenzado a utilizarse, la falta de guías de usuarios que normalicen los criterios para su correcta utilización o los limitados equipos técnicos que los administran, confirman el estadio aún preliminar que tiene la aplicación de medios sociales en burocracias públicas

Existe un enorme déficit en materia de “escucha activa” en estos gobiernos. Sólo los gobiernos comunitarios de Cataluña, Valencia y el País Vasco hacen seguimiento de algunos miles de ciudadanos. No se aprovechan las potencialidades de redes como Facebook o Twitter, en cuanto a la posibilidad de escuchar a los ciudadanos y analizar la información que estos proveen. Al parecer, estos gobiernos no han abandonado el modelo unidireccional de información top-down que caracteriza el bajo nivel de interés que demuestran en recibir esos insumos de su contexto.

Todos los gobiernos regionales de España tienen presencia en Facebook y Twitter. Sus perfiles oficiales en Facebook tienen un promedio de 2.514 seguidores, un poco menos que seguidores de Twitter. Hay tres gobiernos que no tienen perfil oficial y sólo uno tiene más de 10.000 seguidores (Madrid). Son muy pocos los perfiles con usuarios que se comunican con relación a temas propuestos por los gobiernos regionales. En momentos de tomar los datos de la encuesta había un promedio de 81 personas comunicándose sobre tales propuestas de temas, lo que muestra el modesto nivel de participación por esa vía. Resulta insuficiente crear un perfil en Facebook para tener éxito de seguidores, pese a que Facebook tiene un altísimo grado de difusión en España. Lo mismo ocurre con Twitter. No hay casi diálogo. Los canales de comunicación son unidireccionales. No se usan como herramientas enfocadas en las propuestas ciudadanas ni como me-

canismo para promover un modelo de gobernanza distintivo; menos aún, para transformar los procesos de toma de decisiones públicas. De hecho, sólo el gobierno del País Vasco y Navarra permite a sus usuarios establecer un diálogo abierto con el gobierno a través de redes sociales.

Por último trataré la gestión interna de la información, un aspecto especializado de las acciones de fortalecimiento institucional para un GA. Como en el caso que acabamos de analizar, en este terreno de la gestión las acciones de los gobiernos se traducen en la elaboración de normas, el diseño de estructuras y el desarrollo de tecnologías. Sólo en unos pocos países de mayor desarrollo, aparecen en sus planes de acción, propuestas y avances en aplicaciones de hosting, minería de datos, conservación y recuperación de archivos, etc.

En América Latina, en cambio, estos desarrollos han sido, comparativamente, menores. Al respecto, Ramírez Alujas (2013, 17) llama la atención sobre la marcada ausencia de compromisos de los países de la región en materia de gestión documental y de archivos en el sector público, o de generación y resguardo de la información documental, dado el decisivo impacto que tiene este tipo de gestiones sobre la confiabilidad y sustentabilidad de los sistemas de gestión de la información en el sector público.

De todos modos, aunque en forma incipiente, algunos planes de acción incluyen entre sus iniciativas y compromisos, la elaboración de normas, manuales y guías; el desarrollo de sistemas de información integrados; la formulación de políticas de datos abiertos y adopción de medidas para su puesta de disposición de usuarios; y el diseño de estándares y protocolos para decidir el “ciclo de vida” de cada documento público.

De regreso a la conceptualización

Recapitemos el trayecto recorrido hasta aquí. A partir de algunos conceptos iniciales sobre GA desarrollados por los académicos especializados en el tema, analizamos los planes de acción presentados a la OGP por los gobiernos latinoamericanos y algunos otros de fuera de la región, proponiendo una serie de categorías y tipos que, conceptualmente, pretende dar cuenta del universo de acciones que vienen siendo impulsadas como componentes de una estrategia de GA. En cada categoría y tipo de acción, efectuamos una serie de comentarios sobre la naturaleza y alcances de estas iniciativas.

Siguiendo nuestra propuesta inicial, intentaremos ahora comparar la definición implícita de “gobierno abierto” que puede inferirse de los planes de acción presentados a la OGP con la conceptualización que aporta la literatura. Luego, trataremos de evaluar hacia dónde se están dirigiendo los esfuerzos por avanzar en la transformación cultural y tecnológica que implicaría la plena institucionalización de las promesas del GA, si nos hallamos frente a una moda pasajera, si los compromisos de los gobiernos están teniendo principio de ejecución y si en la proyección de sus efectos, pueden llegar a producir una efectiva transformación cultural de la gestión pública y el involucramiento de la ciudadanía.

El análisis comparativo nos permitirá, asimismo, especular sobre el grado de profundidad y de sofisticación tecnológica de los cambios previstos, su alcance geográfico y temporal, su sostenibilidad e impacto agregado. También nos interesará conjeturar acerca de la real representatividad de los esfuerzos que se realizan en la materia en los diferentes países.

El desarrollo de estos temas supone un regreso desde el análisis empírico al terreno conceptual, ya que nos permitirá una interpretación agregada de los contenidos, justificaciones, alcances y tendencias generales hacia las que parecen dirigirse los gobiernos en sus esfuerzos por avanzar hacia la implantación de este nuevo paradigma de gestión pública.

Por último, nuestras reflexiones incluirán algunas conclusiones que podrían ser aprovechadas por los gobiernos y otros *stakeholders* para orientar sus futuros esfuerzos en este campo.

¿Gobierno abierto o gobierno electrónico?

La pregunta que encabeza este acápite no se propone dilucidar si uno y otro concepto son similares, si uno está comprendido dentro del otro o si se superponen. Su objetivo es echar luz sobre si los planes de acción presentados a la OGP contienen iniciativas o compromisos que trascienden la propia conceptualización que la Alianza le otorga al concepto de GA. Esta indagación no puede evitar aludir al hecho de que tanto gobierno abierto como gobierno electrónico son conceptos polisémicos, cuya connotación admite diferentes significados y alcances. La complejidad de este análisis crece aún más cuando se observa que otros términos -como “gobierno 2.0”, “e-democracia” u “open data”- han surgido para aludir a estos mismos conceptos o a algunos de sus contenidos.

Los conceptos son representaciones mentales de objetos, hechos, situaciones o cualidades. Y las definiciones son enunciados que empleamos para verbalizar esas representaciones, a fin de lograr cierto grado de consenso común entre quienes se interesan por el concepto. La declaración a la que deben adherir los países al solicitar su incorporación a la OGP, no contiene una definición de gobierno abierto, sino una serie de compromisos de los que podría inferirse una conceptualización sumamente amplia. Ello probablemente explica el hecho de que muchas iniciativas y compromisos que los países incluyen en sus planes, podrían clasificarse propiamente bajo la categoría de gobierno electrónico.

En ausencia de una definición explícita, podemos recurrir a otras fuentes. Por ejemplo, la OCDE ha definido como gobierno abierto a aquél caracterizado por la transparencia de sus acciones, la accesibilidad de los ciudadanos a sus servicios e información, y la receptividad gubernamental a nuevas ideas, demandas y necesidades. Por su parte, el Banco Mundial define al gobierno electrónico como aquél que usa tecnologías de información capaces de transformar su relación con ciudadanos, empresas y otras ramas del gobierno, y pueden servir una variedad de fines: mejor producción de servicios gubernamentales, una interacción más fluida con la empresa privada, mayor empoderamiento del ciudadano a través del acceso a la información o un desempeño gubernamental más eficiente. Los beneficios resultantes pueden traducirse en menor corrupción, mayor transparencia, mayor conveniencia para el usuario, crecimiento de la recaudación y/o reducción de costos. Y según Gartner Research, el gigante mundial de TIC, el gobierno 2.0 se define como el uso por los gobiernos de las tecnologías de la web 2.0 -tanto interna como externamente-, para aumentar la colaboración y transparencia, así como para transformar potencialmente la forma en que las agencias gubernamentales operan y se relacionan con los ciudadanos. Pero estas pulcras distinciones se vuelven borrosas cuando se tropieza con las polémicas conceptualizaciones alternativas ya instaladas en este campo²⁷.

Además, debe tenerse en cuenta que los conceptos evolucionan, como lo comprueba el hecho de que incluso el término “gobierno abierto” tenía, en sus orígenes un sentido bien diferente al actual. Esta evolución es más rápida en el caso de las TIC, cuyo veloz desarrollo crea esta permanente necesidad de acuñar nuevos nombres para aludir a una realidad que se transforma aceleradamente a medida que la tecnología crea nuevas aplicaciones y la cultura se va transformando paralelamente. Por eso, en lugar de tomar partido

27 Yu y Robinson (2012), por ejemplo, realizan una historiografía de los conceptos de “open data” y “open government”, concluyendo que el uso del término GA se ha ensanchado desde su primitiva acepción de simple apertura de datos públicos, y vuelto ambiguo al incorporar, como sentido adicional, el de un gobierno que rinde cuentas. Weinstein y Goldstein (2012) refutan esta interpretación. Por su parte, Nam (2011) afirma que conjuntamente, el GA y el GE han alumbrado al e-Gobierno, una tecnología colaborativa cuya misión es mejorar la transparencia y eficiencia gubernamental. La polémica es, obviamente, mucho más amplia y puede ser interminable. Sólo como muestra de la variedad de opiniones existente, Medimorec, Parycek y Schossböck (2010) consideran que hay muchas maneras de definir e-democracy y e-participation y aunque estas definiciones son necesarias, una separación demasiado rígida entre e-gobierno, e-participación y e-democracia es considerada impracticable, ya que estos términos a menudo se superponen.

por definiciones precisas, me concentraré en la pregunta verdaderamente importante: ¿en qué medida los planes de acción rebalsan los confines del GA y/o hasta qué punto incluyen proyectos de otra naturaleza?

Ramírez-Alujas (2013, 20), que también ha analizado los planes de acción regionales, plantea que “el concepto de gobierno abierto sigue siendo demasiado abierto y ambiguo”, existiendo notorias divergencias entre los conceptos y orientaciones de la OGP en materia de GA y la naturaleza y el alcance de los compromisos asumidos en los planes de acción. Si este planteo se interpreta fielmente, habría entonces una múltiple divergencia: 1) entre las diversas formas de definir GA; 2) entre la conceptualización de la OGP y los planes de los países; y 3) entre la concepción teórica de GA, los contenidos de los planes y la conceptualización de la OGP. También Gascó (2013, 1) ha destacado los diferentes significados que adquiere el concepto en distintos países de Iberoamérica y su preocupación por la equivalencia entre GE y GA que se advierte en los planes. Para decirlo en términos un tanto anacrónicos, gobierno abierto parecería ser la “fase superior” del gobierno electrónico, aunque este juicio requeriría de inmediato algunas aclaraciones.

Si admitimos que un GA podría serlo sin contar necesariamente con el auxilio de la informática y, simétricamente, un GE podría no ser necesariamente abierto, estaríamos considerando tipos de gestión gubernamental que guardan una nula relación entre sí. En cambio, si consideramos que la electrónica es un auxiliar inestimable de un GA, el GE sería un componente indispensable del primero. Dicho de otro modo, el GA sería el *fin* en tanto que el GE sería el *medio* o, en todo caso, uno de ellos. Ninguno de estos juicios implica una relación de subalternidad entre uno y otro. Ambos se proponen mejorar el desempeño del sector público, simplificar su gestión y facilitar la vinculación entre estado y ciudadanía. Pero si algo fundamental los distingue es el hecho de que, mientras el GE aspira a un efectivo manejo tecnológico de la gestión estatal, el GA está realizando (aún) tímidos avances hacia la instauración de un modelo de organización social en el que la vieja matriz estado-céntrica se está desplazando, potencialmente, hacia una matriz socio-céntrica. En tal sentido, coincido con López (2013, 2), en que “el gobierno abierto trasciende al gobierno electrónico en un aspecto crucial: mientras el gobierno electrónico es una cuestión de gestión, el gobierno abierto es una cuestión de poder. Pero aunque lo trasciende, necesariamente lo incluye”. Desde un nivel interpretativo más general, coincido con Iñaki Akerreta (2014), en que “ya no solo estamos hablando de reforma de la burocracia sino que estamos hablando de la reforma de la democracia representativa y su paso a la democracia participativa”.

Legitimidad y legitimación de los planes de GA

Dos preguntas guían la reflexión planteada en este punto: una se refiere a la legitimidad social que tiene para los gobiernos proponer planes de acción en materia de GA; la otra, al grado de compromiso institucional que realmente adquieren, según la jerarquía otorgada a la máxima autoridad del Plan y/o al marco normativo que lo instituye, así como la medida en que los planes son verdaderamente representativos de lo que los países están realizando en este campo.

Un elemento distintivo, que destaca a la filosofía del GA por sobre esfuerzos previos en materia de modernización de la gestión pública es, sin duda, el halo axiológico que la rodea. Es que los valores de apertura, transparencia, ética, participación, colaboración y democracia, asociados casi instintivamente con la idea de un GA, constituyen una poderosa combinación de valores difícilmente superable por cualquier programa que intente mejorar las relaciones entre el estado y la sociedad civil. Es por eso, también, que en casi todos los documentos presentados por los países a la OGP, el componente retórico y simbólico de las propuestas sobresale de inmediato. Términos como “gobierno inclusivo”, “sociedad justa” u otros por el estilo recorren las propuestas, sin que siquiera pueda asegurarse que se trate de términos conceptualmente unívocos²⁸

28 Basta señalar que el concepto de “gobierno inclusivo” es mencionado en el plan de acción de Noruega, con el significado de incluir en la gestión pública a poblaciones excluidas por la ininteligibilidad del lenguaje oficial, en tanto que en Zimbabwe o Ucrania significa un gobierno que pretende integrar minorías políticamente excluidas.

Existe, asimismo, una cierta fascinación de los gobiernos al proponer a la OGP sus planes de acción. La admisión y pertenencia a este club selecto les proporciona un aura de legitimidad, una suerte de certificación de que se ha emprendido un camino promisorio hacia una democracia plena, que coloca al ciudadano en el centro de la escena política. Pero es muy probable que algunos de esos gobiernos no lleguen a vislumbrar las reales consecuencias que se derivarían de la efectiva implementación de las acciones que propician. Cabe preguntar, al respecto, cómo se genera una decisión política de esta naturaleza al interior de un gobierno y quiénes, en definitiva, promueven estas iniciativas.

Las políticas estatales son tomas de posición de actores que poseen la competencia, la legitimidad y los recursos para hablar en nombre del estado y adoptar cursos de acción consecuentes con esa posición (Oszlak y O'Donnell, 1976). Las acciones no reflejan, necesariamente, una voluntad unívoca ni una racionalidad omnisciente de un gobierno. Son a menudo, resultado de luchas internas por la fijación de agendas, de la que no son ajenos actores del mercado o la sociedad civil. En muchas áreas de política pública se suelen adoptar decisiones y cursos de acción con relativa autonomía por parte de quienes las promueven, siempre que sus consecuencias no impliquen riesgos inminentes en otros frentes de política o que sus efectos previsibles ocurran, eventualmente, en el largo plazo.

Las iniciativas de GA poseen, en cierto modo, esas características. En primer lugar, no son “antagonizantes”, en el sentido de que no generan -al menos en el corto plazo- conflictos severos con grupos económicos o sectores sociales poderosos. Por el contrario, como tienden a mejorar la gestión pública, tornarla más transparente o alentar la participación ciudadana, no parecen tener sino efectos positivos o neutros y, por lo tanto, merecen una aquiescencia generalizada. Segundo, en su formulación, tienden a favorecer a destinatarios relativamente genéricos, como la ciudadanía, las organizaciones sociales o las comunidades, lo cual refuerza su carácter no antagónico²⁹. Tercero, su difusión pública se halla rodeada de cierto esoterismo y asombro, prometiendo conseguir resultados imaginables en algún futuro mediato. Cuarto, suelen contar con el apoyo de poderosos intereses económicos asociados al desarrollo e implantación de TIC, así como de redes y comunidades profesionales de práctica que hoy poseen una influencia innegable en toda sociedad moderna³⁰.

Los promotores gubernamentales de estas acciones suelen ser funcionarios políticos y técnicos jóvenes, que provienen de este nuevo mundo de las TIC o están vinculados él, y que alentados por una corriente internacional favorable a la suscripción de acuerdos de apertura gubernamental, logran convencer a sus autoridades superiores sobre los indudables beneficios simbólicos y legitimadores que supone adherir a sus principios del GA. En el fondo, los riesgos o compromisos realmente asumidos no son importantes, pero lo que pretendemos señalar es que si, por cualquier circunstancia, los gobiernos se vieran forzados a implantar efectivamente algunas de estas acciones, podrían terminar cayendo en la cuenta de que los funcionarios que las promovieron, introdujeron en la gestión pública un verdadero caballo de Troya.

Hemos observado que el grado de representatividad de los planes de acción, en términos de incluir a la totalidad o sólo a una parte de las iniciativas en desarrollo o propuestas en cada país, resulta muy dispar. También es variado el número y representatividad de los actores que intervienen en la elaboración de esos planes. En algunos casos, el número y variedad de instituciones públicas y privadas convocadas para elaborarlos es elevado. En otros, la representatividad es muy baja y los planes parecen ser el resultado casi solitario de la iniciativa del organismo público responsable de cuestiones relativas al gobierno electrónico.

Algunos indicadores permiten señalar que el esfuerzo nacional en materia de iniciativas de GA es, probablemente, muy superior al que surge del contenido de los planes. Por ejemplo, hemos verificado si los proyectos presentados a un concurso realizado en 2013 para premiar iniciativas de gobierno abierto desarrolladas en

29 Este juicio debería calificarse, aceptando que en muchos casos, las acciones de los países designan a ciertos destinatarios específicos, como sectores excluidos por la brecha digital, comunidades de práctica, desarrolladores de sistemas o *whistleblowers*, para mencionar algunos ejemplos. Sin embargo, son más frecuentes las alusiones genéricas a la ciudadanía.

30 Basta mencionar, en tal sentido, que tres de las cinco mayores fortunas del mundo se basan en negocios relacionados con el desarrollo de la información y las comunicaciones.

América Latina, han sido incluidos en los planes de acción de los respectivos países. De la compulsa realizada resultó que una muy baja proporción de los casos presentados formaban parte de dichos planes. También hemos efectuado una comparación semejante con otros proyectos innovadores presentados, en 2014, a un concurso de características similares realizado en Argentina. Casi ninguno de esos proyectos fue incorporado al Plan de Acción de Argentina. En consecuencia, si bien no resulta posible estimar la intensidad o alcance de los esfuerzos nacionales, tenemos indicios para conjeturar que los planes de acción de los países sólo representan una parte de ese esfuerzo. Sobre todo, si se considera que también las organizaciones sociales y un buen número de empresas de innovación en materia de TIC realizan esfuerzos de desarrollo de nuevas aplicaciones que, por lo general, no forman parte de los planes de acción presentados a la OGP.

En tren de buscar explicaciones a esta incompleta representatividad de los planes, podríamos arriesgar algunas razones: 1) la premura con que a veces son realizados los relevamientos previos a la presentación a la OGP; 2) la falta de capacidad o de interés para efectuar una búsqueda o convocatoria amplia, como la que podría requerirse de pretender incorporar iniciativas de gobiernos subnacionales, de empresas comerciales o de organizaciones sociales; 3) la estrecha definición de GA de la que parten los promotores, que o bien se limitan a incluir proyectos de gobierno electrónico o bien desconocen la amplitud que cabe darle al concepto; y 4) consideraciones político-partidarias, que excluyen propuestas de actores o instituciones que no guardan afinidad política o ideológica con el gobierno promotor de los planes.

Es importante distinguir entre el esfuerzo inicial requerido para formular un Plan de Acción a ser presentado a la OGP, y el esfuerzo posterior necesario para promover, monitorear y evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos. En el primer caso, puede no ser necesario más que una unidad promotora, que reúna a integrantes de determinadas unidades estatales, especialistas en el tema y/o representantes de organizaciones sociales, a los que se consulta sobre los posibles contenidos del Plan. En el segundo caso se requiere una organización activa, idealmente legitimada por una norma especial que establezca los alcances de su responsabilidad y dotada de recursos para el cumplimiento de su cometido, así como con el poder político -derivado a veces del respaldo de la máxima autoridad del poder ejecutivo- para que sus decisiones y propuestas encuentren eco y positiva respuesta en las unidades operativas involucradas en cada caso.

Promotores, contenidos y destinatarios

Los planes de acción que los países presentan a la OGP deben reunir varias exigencias antes de que puedan ser admitidos a la Alianza y, luego de ser incorporados, los países asumen una serie de compromisos para permanecer en la organización³¹. Sólo son admisibles planes presentados por gobiernos nacionales, que por supuesto, pueden incluir acciones que propongan o lleven a cabo gobiernos subnacionales, empresas, instituciones u organizaciones sociales. Se ha podido constatar que los siguientes actores se cuentan entre los posibles promotores:

- ▶ Organizaciones estatales (de diferentes jurisdicciones).
- ▶ Organismos multilaterales y fundaciones extranjeras.
- ▶ Organizaciones sociales promotoras de participación ciudadana y control estatal.
- ▶ Empresas desarrolladoras de nuevas TIC.
- ▶ Redes autogestionadas.
- ▶ Organizaciones corporativas (empresarias y sindicales).
- ▶ Instituciones académicas.
- ▶ Medios de comunicación.

31 Este punto es desarrollado detenidamente en Kaufman (2014).

La presencia y posible combinación de estos diferentes actores es sumamente variable y no se detectan patrones reconocibles.

Con respecto a los contenidos de los planes, se advierte en las propuestas de los países cierto grado de coincidencia en sus acciones, pese a la enorme heterogeneidad de los países y la naturaleza de sus sistemas políticos³². Como una manifestación más de la globalización, parecería que la universalización de las TIC hubiera derribado fronteras culturales e institucionales, tendiendo a homogeneizar normativas, estructuras y patrones de interacción entre gobiernos y ciudadanos. En términos de compromisos, esto se nota, por ejemplo, en la promoción del uso y aplicaciones de la telefonía móvil, la creación de portales y ventanillas únicas, la elaboración de guías de todo tipo para facilitar la vida cotidiana y el cumplimiento de deberes ciudadanos.

Para obtener un panorama de las tendencias observables en las iniciativas y compromisos incluidos en los planes de acción, presentaré algunos análisis cuantitativos. Primero, ofreceré un cuadro general que resumirá la cantidad de acciones según categorías y subcategorías, para dos sub-universos de países, América Latina y el Caribe y una muestra de países del resto del mundo. Segundo, analizaré a partir de los datos del Cuadro 1 la importancia numérica relativa del total de acciones según países y subuniversos. Tercero, efectuaré algunas observaciones sobre la frecuencia relativa de dichas acciones según las siete categorías en que hemos clasificado nuestro universo. Y cuarto, analizaré la relación existente entre el número de iniciativas (y mejoras de iniciativas) ya implementadas o iniciadas y el de compromisos asumidos por los países.

32 Pese a esta afirmación, Kaufman (2014) observa ciertas diferencias en los contenidos de los planes de acción presentados por países de América Latina, respecto a los del resto del mundo incluidos en la muestra utilizada en nuestra investigación. La autora los ha caracterizado como modelos distinguibles.

CUADRO 1. INICIATIVAS, MEJORA DE INICIATIVAS Y COMPROMISOS INCLUIDOS EN PLANES DE ACCIÓN, SEGÚN CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS

CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS	CANTIDAD
Acceso a la información	44
Transparencia activa	21
Repositorios	7
Portales abiertos	15
Derecho a la información	58
Normativa	30
Brecha Digital	10
Brecha Social	6
Informes fáciles	12
Servicios públicos	126
Canales	44
Simplificación de Trámites	20
Desarrollo de Servicios	62
Derechos de Usuarios y Funcionarios	48
Derecho del Consumidor	18
Cartas Compromiso	6
Privacidad	16
Funcionarios Denunciantes	3
Derecho de Carrera	5
Transparencia de la Gestión	129
Accountability	55
Compras	23
Responsabilidad social	14
Lucha contra la corrupción	37
Participación	96
Normativa	14
Participación Territorial	4
Opinión y Sugerencia	22
Proyectos legislativos	13
Ciclo Políticas	25
Co-Producción	18
Gestión Interna	208
Método Evolución	38
Gestión TIC	12
Colaboración-articulación	19
Cultura Interna	37
Gestión Participación	41
Gestión Información	61
Totales	709

En el Cuadro 1 se muestra el número de acciones (iniciativas, mejora de iniciativas y compromisos) incluidas en los planes presentados por ambos sub-universos de países, de acuerdo con las categorías y subcategorías descritas más arriba. Aunque no pueda asegurar la total confiabilidad de la clasificación efectuada, dado la

somera información contenida en los planes, el análisis de esta distribución de frecuencias proporciona una idea general de las tendencias que muestran en la actualidad las iniciativas y compromisos en materia de GA. Si utilizáramos un criterio de clasificación alternativo, basado en los destinatarios de cada acción, podríamos observar que tales acciones se orientan, según el caso, a producir cambios en 1) las modalidades de gestión estatal, 2) las posibilidades y formas de participación ciudadana y 3) las tecnologías de información propiamente dichas.

Como era esperable, los planes incluyen acciones orientadas a una gran variedad de destinatarios, que pueden clasificarse en dos grandes grupos:

- ▶ Agentes estatales (personal a capacitar, funcionarios que utilizan TIC para gestiones sustantivas o de apoyo, agentes que atienden público, desarrolladores de sistemas); y
- ▶ Ciudadanos en general (usuarios de servicios, ciudadanos que ejercen derecho a la información pública, contribuyentes y sujetos de regulación, beneficiarios de programas sociales, coproductores de bienes y servicios, ciudadanos que ejercen derechos a la participación).

CUADRO 2. INICIATIVAS, MEJORAS Y COMPROMISOS SEGÚN CATEGORÍAS Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

PAISES LAC	INICIATIVAS, MEJORAS Y COMPROMISOS EN PLANES DE ACCIÓN							TOTALES
	ACCESO A LA INFO.	DERECHO A LA INFO.	SER. PÚBL.	DER. US. Y FUNC.	TRANSP. DE GEST.	PARTICIP. CIUDADANA	GESTIÓN INTERNA	
Argentina	6	9	6	5	3	4	14	47
Brasil	2	2	5	2	13	3	27	54
Chile	4	5	7	5	7	9	3	40
Colombia	2	6	7	2	8	3	12	40
Costa Rica	2	1	8	1	3	5	9	29
El Salvador	1	2	1	4	2	2	4	16
Guatemala	0	3	0	0	6	3	7	19
Honduras	0	1	5	0	4	2	1	13
México	2	1	6	3	8	1	3	24
Panamá	1	3	15	3	4	3	6	35
Paraguay	0	1	5	2	5	1	5	19
Perú	0	3	2	2	11	5	6	29
R.Dominic	2	1	4	3	13	2	10	35
Uruguay	1	2	6	2	2	3	6	22
Totales	23	40	77	34	89	46	113	422

En el Cuadro 2 se muestra la distribución de las acciones según categorías y países. Brasil, Argentina, Colombia, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, en ese orden, registran el mayor número de acciones (iniciativas, mejoras y compromisos) en sus planes, con cifras que van desde 54 a 35 acciones en total. En un segundo grupo se ubican Perú, México y Uruguay, con valores entre 30 y 22 acciones. Cierran el ranking Guatemala, Paraguay, El Salvador y Honduras, con un máximo de 19 y un mínimo de 13 acciones. Cabe destacar que Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela no se han incorporado a la OGP.

También interesa destacar que Brasil es el país de la región que registra mayor número de acciones orientadas a la mejora de la gestión interna para un GA con un 50% sobre el total para todas las categorías. Panamá, a su vez, destina casi la mitad de sus acciones a mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega, en tanto el 40% de las acciones de la República Dominicana propone incrementar la transparencia de la gestión pública.

CUADRO 3. INICIATIVAS, MEJORAS Y COMPROMISOS SEGÚN CATEGORÍAS Y PAÍSES NO LAC SELECCIONADOS

PAISES NO LAC	INICIATIVAS, MEJORAS Y COMPROMISOS EN PLANES DE ACCIÓN							TOTALES
	ACCESO A LA INFO.	DERECHO A INFO.	SER. PÚBL.	DER. US. Y FUNC.	TRANSP. DE GEST.	PARTICIP. CIUDADANA	GESTIÓN INTERNA	
Canadá	8	2	3	1	5	2	8	29
Corea S.	1	1	4	1	1	9	2	19
España	1	1	8	0	7	2	3	22
Estonia	1	1	8	2	5	6	16	39
Filipinas	0	0	0	1	6	5	11	23
Finlandia	0	7	0	1	0	4	10	22
G. Bretaña	2	1	15	2	0	5	16	41
Indonesia	0	0	0	1	3	0	0	4
Noruega	0	3	0	0	2	1	5	11
Sudáfrica	1	1	0	1	5	4	4	16
Tanzania	1	0	8	1	4	5	13	32
USA	6	1	3	3	2	7	7	29
Totales	21	18	49	14	40	50	95	287

Al clasificar el total de acciones según categorías, se observa que tanto en América Latina como en la muestra de países del resto del mundo, aquellas orientadas a fortalecer la gestión interna para un GA conforman la proporción más elevada: un 26% en ALC y un 33% en los demás países. En nuestra región, le siguen en orden de importancia las acciones destinadas a mejorar la transparencia de la gestión, en tanto que en el resto del mundo, ese segundo lugar en el ranking le corresponde a las acciones en materia de promoción de la participación ciudadana. En las demás categorías no se observan diferencias significativas entre ambas subcategorías, respecto a su respectiva importancia numérica.

CUADRO 4. ACCIONES CLASIFICADAS (INICIATIVAS, MEJORA DE INICIATIVAS Y COMPROMISOS, SEGÚN PAÍSES DE LAC Y EXTRARREGIONALES

	PAISES	INICIATIVAS, MEJORAS Y COMPROMISOS EN PLANES DE ACCIÓN																					
		ACCESO A LA INFORMACIÓN			DERECHO A INFORMACIÓN			SERVICIOS PÚBLICOS			DERECHOS US. Y FUNC.			TRANSP. DE GEST.			PARTICIP. CIUDADANA			GESTIÓN INTERNA			TOTALES
		I	M	C	I	M	C	I	M	C	I	M	C	I	M	C	I	M	C	I	M	C	
LAC	Argentina	3	0	3	9	0	0	5	0	1	3	1	1	2	0	1	3	0	1	5	1	8	47
	Brasil	0	0	2	2	0	0	4	0	1	1	0	1	6	1	6	3	0	0	4	0	23	54
	Chile	3	0	1	1	2	2	5	0	2	5	0	0	4	1	2	3	0	6	0	2	1	40
	Colombia	1	1	0	3	1	2	3	3	1	1	0	1	5	0	3	3	0	0	4	1	7	40
	Costa Rica	1	0	1	1	0	0	4	2	2	1	0	0	1	0	2	1	0	4	2	0	7	29
	El Salvador	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	4	0	0	2	0	0	2	0	0	4	16
	Guatemala	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	3	0	3	0	0	3	2	0	5	19
	Honduras	0	0	0	1	0	0	1	1	3	0	0	0	1	0	3	1	0	1	0	0	1	13
	México	1	1	0	1	0	0	3	0	3	3	0	0	2	1	5	0	0	1	0	0	3	24
	Panamá	1	0	0	3	0	0	15	0	0	3	0	0	4	0	0	1	0	2	3	0	3	35
	Paraguay	0	0	0	1	0	0	2	0	3	1	0	1	0	1	4	0	0	1	3	0	2	19
	Perú	0	0	0	3	0	0	1	0	1	2	0	0	5	1	5	4	0	1	3	1	2	29
	R.Dominic	0	0	2	1	0	0	1	0	3	2	0	1	5	2	6	1	0	1	3	0	7	35
	Uruguay	1	0	0	1	0	1	3	1	2	2	0	0	2	0	0	1	0	2	2	0	4	22
Totales	11	2	10	30	3	7	47	7	23	24	1	9	40	7	42	21	0	25	31	5	77	422	
NO LAC	Canadá	3	1	4	2	0	0	1	1	1	1	0	0	4	0	1	1	0	1	0	0	8	29
	Corea del Sur	0	1	0	1	0	0	1	2	1	1	0	0	1	0	0	1	2	6	0	1	1	19
	España	1	0	0	0	0	1	0	3	5	0	0	0	2	0	5	1	0	1	1	1	1	22
	Estonia	1	0	0	1	0	0	8	0	0	2	0	0	3	0	2	3	2	1	12	0	4	39
	Filipinas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	5	0	1	3	0	2	9	0	2	23
	Finlandia	0	0	0	2	0	5	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	2	3	1	6	22
	G. Bretaña	1	1	0	1	0	0	0	14	1	0	1	1	0	0	0	2	2	1	4	1	11	41
	Indonesia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	4
	Noruega	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	4	0	1	11
	Sudáfrica	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	2	0	3	2	0	2	2	1	1	16
	Tanzania	0	0	1	0	0	0	5	2	1	1	0	0	3	0	1	5	0	0	8	0	5	32
	USA	5	0	1	1	0	0	0	2	1	3	0	0	2	0	0	3	1	3	2	0	5	29
	Totales	12	3	6	10	0	8	15	24	10	11	1	2	25	1	14	22	9	19	45	5	45	287

De acuerdo con el Cuadro 4, en LAC, el número de compromisos respecto a la suma de iniciativas y mejoras de iniciativas, representa el 46% del total, lo cual da cierta idea acerca del grado de avance de las acciones de GA: las promesas constituyen, todavía, una proporción muy elevada vis-a-vis las realizaciones. Sobre todo, si se tiene en cuenta que la adopción de iniciativas, o de sus mejoras, no equivale a su plena o a su exitosa implementación. En los países no-LAC, el número de compromisos respecto del total de acciones es de casi el 36%, lo cual puede interpretarse, al menos, de dos maneras: o bien estos países han avanzado más en la implementación de iniciativas que los de LAC, o bien muestran un ritmo de adopción de futuras innovaciones menor que el de LAC.

Es interesante observar que en nuestra región, el número de compromisos en materia de mejora de la gestión interna duplica a las iniciativas implementadas o en proceso (77 / 36), en tanto que en los países no-LAC, la proporción de estas últimas es mayor que los compromisos (50 / 45). No obstante, esta categoría de acciones es,

en ambos sub-universos, la que concentra el mayor número de compromisos (122) sobre el total (297). Esto parecería indicar que, en general, los países están destinando sus mayores esfuerzos a fortalecer su gestión interna en lo relativo al desarrollo de metodologías e instrumentos para la evaluación de la gestión y la incorporación y uso de TIC; a la mejora en la articulación y colaboración interna; a la confección de guías, la realización de campañas y la organización de programas de formación tendientes a modificar la cultura interna y los mecanismos de gestión, y, en general, a mejorar la gestión de la información y de la participación ciudadana.

Es evidente que sin conocer en profundidad los contenidos y alcances de las diferentes acciones ni, menos aún, su grado de efectiva implementación y sostenibilidad, resulta imposible especular acerca de si, en materia de GA, se está transitando la que he denominado “etapa fácil” o si ya se han dado pasos firmes en dirección hacia etapas más avanzadas. Lo que si resulta claro es que la mayoría de las acciones se hallan todavía en la etapa de diseño y eventual aprobación para su puesta en marcha, en tanto que otras posibles acciones orientadas a promover una efectiva participación ciudadana en la formulación, cogestión y control de las políticas estatales, recién se están ensayando. No existen todavía indicios de que la cultura burocrática tradicional esté cambiando significativamente ni que la ciudadanía demande firmemente mayores oportunidades de involucramiento en la gestión pública.

Impacto potencial de las iniciativas de GA

Llegados a este punto del análisis, creemos haber recorrido cierto terreno y avanzado en una caracterización de lo que los países están intentando lograr en materia de GA. Queda pendiente la tarea de especular acerca del posible impacto que la plena implantación de los planes de acción podría llegar a generar en la práctica de la gestión pública y en el rol que la ciudadanía puede cumplir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas estatales. Al respecto, la naturaleza de la información relevada y analizada no nos permite más que efectuar algunas apreciaciones generales cuya rigurosidad debería ser sometida al test de futuras investigaciones. Además, efectuaremos algunos aportes metodológicos para esa futura tarea.

En teoría, considero que para evaluar el posible impacto de los proyectos de GA sería necesario analizar, primero separada y luego conjuntamente, las siguientes variables: 1) grado de complejidad y/o sofisticación tecnológica de la propuesta; 2) grado de antagonización potencial de la iniciativa; 3) efecto demostrativo del proyecto; 4) alcance poblacional y temporal; 5) sostenibilidad prevista del cambio; y 6) grado de profundidad del cambio potencial buscado. Sobre las cinco primeras variables plantearé unas pocas consideraciones generales. Luego, me detendré en la última variable, grado de profundidad del cambio buscado, que intentaré analizarla a la luz de los datos relevados. Por supuesto, la determinación de impactos en experiencias concretas requeriría un análisis caso por caso.

Establecer el grado de complejidad o sofisticación intrínseca de las tecnologías de GA³³ implica estimar en qué medida tales tecnologías constituyen un salto o avance significativo respecto de las modalidades previamente en uso en el área de actuación considerada. No tenemos la capacidad técnica para hacerlo ni contamos con la información detallada que se requeriría para ello, pero podemos suponer que tal estimación exigiría construir una escala que contemplara la consideración de variables tales como: a) grado de novedad tecnológica en términos de herramientas de programación, soportes, canales, desarrollos o aplicaciones; y b) grado de complejidad en términos de cantidades de actores, entidades, relaciones involucrados, así como de prestaciones ofrecidas por las iniciativas. Desde el punto de vista del impacto, grado de novedad y grado de complejidad podrían potenciarse o cancelarse mutuamente según el caso.

33 En el presente trabajo, el término “tecnologías” debe entenderse como el conjunto de conocimientos y técnicas que, empleados de manera lógica y ordenada, permiten al ser humano modificar su entorno material o virtual para satisfacer sus necesidades. En esta amplia definición quedan comprendidas todas las iniciativas y compromisos de los países sobre GA.

El grado de antagonización social que, potencialmente, podría provocar una iniciativa de GA, depende centralmente del poder relativo de los actores afectados para resistir su implantación. Ya hemos señalado que, por su naturaleza, las posibles consecuencias de estas acciones son, en apariencia, positivas o neutras para la mayoría de los actores. Sin embargo, en la medida en que algunas de ellas tienden a modificar, tecnológica y/o culturalmente, la práctica de la gestión pública, su implementación puede llegar a encontrar seria oposición. Por ejemplo, de parte de empleados administrativos que pueden ver peligrar sus puestos de trabajo a partir de la automatización o simplificación de procesos, llevándolos a transformarse en modernos *luddites* burocráticos. O de proveedores estatales acostumbrados a obtener contratos por conductos espurios, que resistirían por todos los medios los intentos de introducir transparencia en los procesos de compras y suministros. O de funcionarios políticos, obligados a presentar periódicamente, en sitios web, los resultados de su gestión o sus declaraciones patrimoniales y fiscales. Una posible escala para estimar esta variable debería considerar estas posibles resistencias.

El efecto demostrativo de una iniciativa depende, entre otras cosas, de la facilidad de copia o transferencia de las herramientas o procesos involucrados en el proyecto, así como de las ventajas (económicas, organizativas o de ahorro de tiempo) que supone el reemplazo de anteriores prácticas. La mímesis parece ser una característica dominante de los planes de acción. No sólo la tecnología evoluciona velozmente, sino que sus aplicaciones son rápidamente difundidas y adoptadas en diferentes contextos, incluso en algunos cuyas pautas culturales parecerían ser impermeables a su aceptación. La frecuencia con que una innovación aparece en los diferentes planes de acción es un buen indicador de su efecto demostrativo.

El alcance temporal y poblacional de una innovación es otra variable relevante. En el primer aspecto, se trata de evaluar si la acción se propone resolver puntualmente un problema de obtención, desarrollo, uso o aplicación de información, o si su efecto apunta a modificar de manera permanente, algún aspecto de la gestión de la información. Un ejemplo de la primera situación sería la realización de un estudio para evaluar la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas de información de la ciudadanía. Como ejemplos del segundo tipo, podría mencionarse la elaboración de una encuesta permanente (tipo barómetro) para evaluar la calidad de los servicios de un gobierno municipal o la habilitación de un nuevo portal único (del tipo ventanilla única) que integre los diversos servicios de gobierno electrónico.

Para determinar alcance poblacional, el criterio de clasificación es muy simple y sólo intenta estimar la cantidad de población según tipos, alcanzada por la iniciativa. En algunos casos, los proyectos incluidos en los planes de acción involucran a poblaciones muy específicas y acotadas (v.g. *whistleblowers*). En otros podrían alcanzar a toda la población, como ocurre con el resguardo de la privacidad o la simplificación del trámite de obtención de un D.N.I.

El análisis de la sostenibilidad pretende estimar la probabilidad de que una acción prospere y se incorpore normalmente como nueva modalidad de actuación en el área funcional considerada. Es evidente que no todos los proyectos que integran un plan de acción tienen similares perspectivas de institucionalización o aceptación. Cuanto mayor sea el grado en que una acción tienda a producir cambios importantes en los valores, intereses o situaciones relativas de poder (como, por ejemplo, al convertir a la información en un recurso pasible de ser utilizado políticamente), menores serán sus perspectivas de ser aceptada y convertida en pauta cultural o tecnológica vigente.

Por último desde el punto de vista de la profundidad del cambio buscado, no se nos escapa que se trata de una variable que comparte con las anteriores algún grado de superposición. Para clasificar los diferentes proyectos e iniciativas puestos en marcha por los gobiernos, sería necesario construir una escala que establezca indicadores de profundidad del cambio potencial buscado. Definimos como profundidad del cambio, al grado relativo de transformación que las normas, dispositivos, iniciativas o sistemas propuestos o adoptados en nombre del GA, podrían llegar a producir sobre valores, actitudes y comportamientos previamente observables en la interacción entre agentes estatales y ciudadanos.

La escala podría considerar como variables, 1) distancia del cambio respecto de la modalidad previa de actuación (entendiendo por actuación, cualquier forma de acción que involucre desarrollo, uso o aplicación de TIC); 2) grado en que el cambio propuesto modifica intereses individuales, valores vigentes o situaciones de poder relativo de los actores involucrados; 3) grado en que el cambio conduce a un mayor empoderamiento de la ciudadanía; 4) grado en que el cambio mejora las oportunidades de participación ciudadana.

Como se trata de una escala cualitativa, se requiere definir posiciones en la misma que caractericen al menos cuatro rangos de puntaje diferentes:

DE 0 A 25 PUNTOS

La acción tiene un muy escaso impacto sobre las modalidades empleadas previamente en el ámbito de actuación considerado; no tiene casi efectos sobre las relaciones de poder, los valores o los intereses en juego de la población involucrada; sus potenciales consecuencias en términos de empoderamiento ciudadano son bajas o inexistentes; y la mejora esperada en la participación ciudadana como resultado de su puesta en marcha, es reducida o nula.

DE 26 A 50 PUNTOS

La acción puede producir cierto impacto sobre las modalidades empleadas previamente en el ámbito de actuación considerado; puede alterar parcialmente las relaciones de poder, los valores o los intereses en juego de la población involucrada; podría ocasionar algunas consecuencias directas o indirectas en términos de empoderamiento ciudadano así como alguna mejora en las oportunidades y mecanismos de participación ciudadana.

DE 51 A 75 PUNTOS

La acción tiene un significativo impacto potencial sobre las modalidades empleadas previamente en el ámbito de actuación considerado; podría llegar a producir efectos perceptibles sobre las relaciones de poder, los valores o los intereses en juego de la población involucrada; genera buenas expectativas en términos de empoderamiento ciudadano y puede mejorar sustancialmente las oportunidades y mecanismos de participación ciudadana.

DE 76 A 100 PUNTOS

La acción tendría un decisivo impacto y significaría una transformación radical de las modalidades empleadas previamente en el ámbito de actuación considerado; de aplicarse en todos sus alcances, tendría efectos considerables sobre las relaciones de poder, los valores o los intereses en juego de la población involucrada, así como sobre el empoderamiento ciudadano y la mejora esperada en las oportunidades y mecanismos de participación ciudadana.

Es muy probable que el puntaje relativo de cada una de las variables sea diferente en cada caso, ya que no todas las acciones producirán iguales efectos en términos de cada variable estimada. Por lo tanto, ubicado cada caso en un determinado rango y estimados los valores relativos de cada variable, podría optarse por asignarle un puntaje promedio resultante de la estimación efectuada sobre el valor de cada variable.

Al utilizar el término impacto, se pretende evaluar las consecuencias agregadas que resultarían de la adopción e institucionalización de alguna acción. En principio, podría estimarse su impacto considerando las diferentes variables antes examinadas (y, posiblemente, algunas otras). Es decir, un impacto será mayor cuanto mayores los valores obtenidos por la iniciativa en el análisis del grado de profundidad del cambio, su grado de complejidad o sofisticación tecnológica, su alcance poblacional y temporal y su sostenibilidad. También podrían agregarse como variables, su efecto demostrativo sobre otros sistemas o aplicaciones o su favorable relación costo-beneficio.

Durante el proceso de selección de casos presentados a un reciente concurso de experiencias de GA³⁴, propuse una metodología bastante similar a la descrita. En dicho concurso resultaron elegibles aquellas iniciativas, proyectos, políticas y propuestas adoptados por diferentes actores estatales y/o sociales, en cualquier país de las Américas. Los mismos, fueron elegidos bajo el criterio de detectar en ellas el objetivo de transformar los valores, la cultura o las prácticas sociales de acuerdo con las prescripciones vinculadas al gobierno abierto, así como incrementar la capacidad de comunidades e instituciones para dar respuesta a las exigencias de un gobierno abierto. Los proyectos considerados fueron aquellos que resultaron exitosos en su implementación y que pueden ser replicables en otros casos. También se evaluaron experiencias que no llegaron a materializarse por tratarse de iniciativas o propuestas con un principio de ejecución, a raíz de haber sido presentadas a la consideración de alguna instancia estatal o de la sociedad civil bajo la forma de proyecto, herramienta tecnológica, prototipo de sistema, mecanismo participativo u otro formato. Otro de los parámetros considerados como propios de un gobierno abierto, fueron aquellos proyectos o iniciativas que involucraron una activa participación ciudadana en la gestión pública a través de la consulta, la opinión o el trabajo conjunto con el gobierno. Con estricto rigor en el análisis y cuidadosa evaluación, el jurado privilegió aquellas iniciativas o proyectos que procuraron o consiguieron dar respuesta a demandas o necesidades de sectores con derechos vulnerados o vulnerables. También se tuvo en cuenta que las iniciativas pudieran ser tipificadas como propias de un gobierno abierto teniendo en cuenta el grado de ejecución en cada caso; es decir, si se trató de una simple iniciativa aún no concretada, de un proyecto en curso de ejecución o de un caso de implantación exitosa, sea que sus resultados exhibieran continuidad en el tiempo o se hubieran limitado a resolver una situación puntual o, incluso, se tratase de una experiencia en curso.

Vale la pena, por su eventual aplicación a otros futuros concursos o su posible utilidad para evaluar iniciativas o compromisos en esta materia, listar los criterios e indicadores empleados en el comentado concurso. Como puede observarse, cada criterio es definido por una pregunta, que sirve como fuente para construir los indicadores que requiere la evaluación.

34 Véase Díaz Rato (2013).

CRITERIO	INDICADORES
Relevancia del problema ¿Cuán importante es la cuestión social o el problema ciudadano que la iniciativa intentó resolver?	La cuestión ocupa un lugar prominente en la agenda pública, según surge de encuestas, demandas sociales, petitorios, centimetrage en la prensa, etc.
	La cuestión involucra a sectores de la población con derechos vulnerados o vulnerables.
Pluralismo ¿Exhibe la iniciativa una visión amplia, no discriminatoria y pluralista del problema o cuestión involucrada?	La iniciativa no presenta evidencias de barreras de acceso a la ciudadanía.
	El proyecto no tiene manifiestos sesgos ideológicos o político-partidarios.
Originalidad de la iniciativa ¿Se trata de una iniciativa que abre nuevas perspectivas para la solución de problemas sociales, plantea nuevas metodologías, aplica soluciones tecnológicas novedosas?	Comparación del enfoque contemplado con el/los tradicionales.
	Antecedentes previos de iniciativas similares.
	Patentes o desarrollos tecnológicos que dan sustento al proyecto.
Implementación de la iniciativa ¿En qué medida la iniciativa pudo concretarse en la práctica a través de una implantación exitosa?	Evidencia de que una OSC, población o grupo social ha participado en la concreción del proyecto o iniciativa, beneficiándose de la información o de los servicios propuestos.
	Repercusiones en medios de comunicación.
	Informes presentados a instituciones financiadoras.
	Encuestas de opinión.
Innovaciones organizativo-logísticas ¿Es posible reconocer en la iniciativa, innovaciones destacables desde el punto de vista del esquema organizativo y/o de la solución logística, adoptada o propuesta, particularmente en los aspectos comunicacionales involucrados?	Singularidad del esquema organizativo en términos de responsabilidades asignadas al gobierno y a la ciudadanía en la producción de resultados.
	Impactos verificables sobre la implantación de una organización en red.
	Evidencia de aplicaciones de multicanalidad u otras innovaciones (por ejemplo: bases de conocimientos comunes, movilidad, redes sociales) en la comunicación entre gobierno y ciudadanía.
Impactos sobre la gestión ¿Es posible atribuir a la iniciativa impactos positivos perceptibles o esperables sobre la gestión gubernamental, tales como mejoras en el desempeño de las agencias involucradas, formas más eficaces o eficientes de gestionar los vínculos entre ciudadanía y gobierno u otros?	Evidencias o perspectivas de cambios en los procesos de gestión gubernamental (manuales de procesos, adopción de nuevas tecnologías o desarrollos informáticos).
	Encuestas de opinión.
	Expresiones cuantitativas de las mejoras (v.g., incremento en el número de consultas atendidas, servicios prestados).
	Asignaciones presupuestarias al proyecto.
Impactos sobre la cuestión y población involucrada ¿Qué impactos pueden atribuirse a la iniciativa (o resultan previsibles) en cuanto al logro de sus objetivos, la solución de la cuestión social involucrada y/o la mejora en la situación de su población-objetivo?	Información estadística que compare la línea de base del proyecto y la nueva situación alcanzada o prevista.
	Nueva posición de la cuestión involucrada dentro de la agenda pública (v.g., mayor prioridad de la cuestión en la agenda o menor problematidad de la cuestión según encuestas).
	Magnitud de la población beneficiada según indicadores estadísticos objetivos.
	Evidencia de acciones emprendidas por el gobierno para facilitar la organización de la población beneficiada y/o su accesibilidad, capacitación, etc.
Efecto multiplicador o demostrativo ¿En qué medida la iniciativa ha tenido algún efecto en cascada, que haya inducido a otros gobiernos, actores políticos u organizaciones sociales, a prestar apoyo y/o adoptar la solución ofrecida por el proyecto?	Evidencia de otras iniciativas similares que hayan reconocido el carácter pionero del proyecto concursado.
	Reconocimientos públicos a la iniciativa, basados en publicaciones, informes, premios, encuestas, etc.

Conclusiones

Creemos innecesario reiterar o resumir los aspectos desarrollados a lo largo de este trabajo. En nuestro proyecto colaborativo, el trabajo de Kaufman (2014) presenta algunas recomendaciones que surgen del análisis de los planes de acción que pueden resultar de utilidad para aquellos países que emprenden, o desean profundizar, sus esfuerzos en materia de GA. En el presente trabajo hemos optado por agregar, a modo de conclusión, algunas reflexiones acerca de las perspectivas del GA como instrumento fundamental de una transformación de las relaciones estado-sociedad.

Dice un popular refrán que “del dicho al hecho hay mucho trecho”. En el caso del GA, existen dos brechas que separan las promesas que abriga, de sus realizaciones. Por una parte, la distancia entre la utopía de un gobierno transparente, abierto sin restricciones al involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública, y el alcance de las iniciativas incorporadas en los planes de acción presentados a la OGP. Por otra, la distancia entre estas iniciativas y su concreta implementación. Vista desde esta doble perspectiva, la brecha es aún muy amplia y las realizaciones relativamente magras. Sin embargo, cabría considerar una tercera brecha, un antes y un después del GA, es decir, una comparación entre la época de un gobierno obcecadamente cerrado y la situación actual. En este otro sentido, el balance parece más alentador.

La OGP no ha sido la cuna del GA. Su papel fundamental consistió en ofrecer un gran escenario mundial en el que los países están consiguiendo mostrar algunos de los avances que, en esta materia, ya venían realizando. Pero también sirvió como espacio de intercambio, de fijación de criterios, estándares y compromisos, de imitación y aprendizaje mutuo, y de pertenencia a un exclusivo círculo del que, por múltiples razones, conviene formar parte.

Son muchas las variables que podrían explicar la distancia que aún separa a las promesas del GA de sus realizaciones. Pero tal vez el núcleo principal de la explicación resida en la propia naturaleza de la relación entre los actores del GA -ciudadanía y gobierno- y el problema principal-agente implícito en ese vínculo. Y a este núcleo explicativo quiero dedicar las últimas reflexiones.

En su planteamiento teórico, la cuestión o dilema de la relación principal-agente surge cuando una persona o entidad (el “agente”) tiene la capacidad de tomar decisiones en nombre de otra (el “principal”), que afectan positiva o negativamente sus valores, derechos o intereses. El conflicto se origina cuando el agente actúa motivado por una interpretación de su mandato que es guiada por sus propios intereses y no por los del principal. El problema se agrava cuando ambas partes, además de intereses divergentes, manejan información asimétrica, de modo que el principal no puede asegurar si el agente siempre actuó en el mejor interés del principal, especialmente cuando las actividades que son útiles para el principal resultan costosas para el agente y cuando ciertos aspectos de lo que hace el agente son, además de difíciles de observar, costosos para el principal. Cuanto más se desvía el agente de los intereses del principal, mayores son los denominados “costos de agencia”.

Si las partes no tienen información perfecta, el agente podría tener incentivos para actuar de modo diferente al que ocurriría en el caso inverso. Quienes posean información asimétrica cuya exactitud no puede ser monitoreada o cuestionada, tendrán incentivos para comportarse de modo deshonesto o no beneficiando plenamente al principal, situación en que existe un riesgo moral involucrado. También pueden producirse situaciones de selección adversa, cuando la asimetría de información conduce a la producción de bienes y servicios que no poseen la calidad esperada, en cuyo caso la selección puede ser adversa para el principal o el agente. Hasta aquí, el planteo teórico que ha originado más de un Premio Nóbel de economía y ha tenido también aplicación en la teoría política (Moe, 1990).

Como ha ocurrido con muchas teorías que pretenden explicar cómo funcionan las empresas o los mercados, el dilema de la relación principal-agente también sirve para comprender, en el terreno político, la naturaleza del nexo que vincula al gobierno con la ciudadanía. Al respecto, Przeworski, Manin y Stokes (1999) afirman que el problema de los ciudadanos es inducir a los políticos a que aumenten su bienestar, y evitar

que persigan sus propios objetivos, en colusión con la burocracia o con intereses privados. En este vínculo, los ciudadanos son el principal y los políticos, su agente.

Pero ocurre, como señalan los mismos autores, que además de su relación genérica con los ciudadanos, los políticos también mantienen otros vínculos más específicos: por un lado, con los burócratas del aparato institucional del estado y, por otro, desde el gobierno, con agentes económicos privados. Si bien ambos, burócratas y agentes económicos, son ciudadanos, sus relaciones con los políticos involucran intereses más específicos, con lo cual, como señalara en un viejo trabajo (Oszlak, 1977), políticos y burócratas acaban cumpliendo tres roles diferentes, generalmente contradictorios: 1) un rol sectorial en el que la burocracia, como actor “desgajado” del estado, asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a través del cual expresan, agregan, neutralizan o promueven intereses que benefician privilegiadamente a sectores económicamente dominantes, y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y recursos necesarios para cumplir fines de interés general.

Los burócratas, por su parte, son agentes de su principal, los políticos, e indirectamente, de la ciudadanía. Por lo tanto, como apunta Moe (1990), pueden temer que un futuro gobierno les resulte desfavorable o no premie sus desvelos, por lo que buscarán protegerse del riesgo moral del principal evitando toda forma de control político. Por su parte, el gobierno actual puede temer que, de no ser reelecto, las fuerzas políticas triunfantes utilicen a la burocracia en su propio beneficio, por lo cual tendrá incentivos para aislar a la burocracia del control político, incluso al costo de resignar su propia influencia sobre la misma. De este modo, políticos y burócratas convierten a la burocracia en una maquinaria autónoma y, como tal, imperfecta, en tanto esa autonomía conspira contra el efectivo cumplimiento del rol del estado al servicio de los intereses de la ciudadanía.

En la práctica, incluso en regímenes democráticos, el principal de la relación parecería ser el gobierno y no el ciudadano, que suele ser considerado como un “administrado”, es decir, un sujeto pasivo de esa relación. Aún con el respaldo que puede darle la letra constitucional (v.g. “nosotros, el pueblo”), la ciudadanía sólo puede gobernar a través de sus representantes y, por lo tanto, a través del sufragio, instrumento de construcción de una supuesta voluntad colectiva. En cambio, son los representantes quienes tienen el poder y el derecho de fijar las reglas e indicar a su principal, los ciudadanos, qué deben hacer, con lo cual se invierte de hecho la relación jerárquica. Parte de la explicación de esta inversión reside en la asimetría de información existente entre gobierno y ciudadanía, como lo plantea el dilema principal-agente; pero también es cierto que otras asimetrías -como el monopolio de la coerción y el manejo diferencial de cuantiosos recursos económicos por parte del estado- refuerzan esa relación asimétrica. Incluso la ideología, vista como recurso de quienes gobiernan, puede velar el conocimiento objetivo del desempeño estatal y, por lo tanto, cegar y sesgar la voluntad del electorado.

Hemos planteado reiteradamente que la filosofía del gobierno abierto descansa sobre dos pilares centrales: 1) el acceso a información inteligible que pueda ser utilizada por los ciudadanos para formar su opinión sobre los problemas de la agenda social y comparar tal opinión con una apreciación sobre las decisiones y resultados de la gestión gubernamental; y 2) la efectiva apertura de canales y mecanismos de participación, a través de los cuales la ciudadanía pueda incidir sobre la resolución de los problemas colectivos, intentando acortar la distancia entre su evaluación sobre la naturaleza de estos problemas, fundada en información objetiva y pertinente, y las políticas que considere más acertadas para resolverlos. En la medida en que políticos y burócratas comparten un interés por sustraer al aparato estatal del control ciudadano, procurarán que ninguno de los dos pilares consigan fortalecerse, por más esfuerzos retóricos en contrario.

Un modelo de sociedad socio-céntrico implicaría cumplir, hasta sus últimas consecuencias, aquél principio enunciado originariamente por Bill Clinton en su primera presidencia; “*put the citizen first*”. Colocar en primer lugar implicaría, en el extremo, atribuirle realmente el papel de “principal” en la relación sociedad-estado, es decir, en un vínculo donde la ciudadanía funcionaría como mandante de su agente, el gobierno. En cambio, en un modelo estado-céntrico, la lógica de la relación principal-agente se invierte: el ciudadano

se convierte en “administrado”, en “sujeto” de la gestión pública. Pero entonces, ¿cuáles son las posibilidades reales de que la ciudadanía pueda ejercer, efectivamente, su rol de principal?

La respuesta no es sencilla y tiene diversas aristas. Una es que el estado está “organizado” y especializado para administrar la cosa pública, para formular sus políticas, implementarlas, monitorearlas y evaluarlas. Maneja información y posee un conocimiento experto sobre las diferentes cuestiones que la ciudadanía le encomienda, o que decide unilateralmente resolver. Si bien los ciudadanos también cuentan con organizaciones especializadas, como los partidos políticos, las entidades corporativas o las organizaciones sociales, sus respectivos valores e intereses suelen ser contradictorios, sus recursos de poder diferentes y sus estrategias de acción política variables. En principio, al menos, y aún cuando la organización estatal también se halla atravesada por diferencias importantes en estas variables, su capacidad para conciliarlas es considerablemente mayor, sobre todo, por su estructura jerárquica, su especialización funcional y su acceso diferencial a recursos materiales.

Otra arista del problema se relaciona con el carácter profesional de la gestión pública. Gobernar es una tarea remunerada. Este carácter introduce otro elemento diferencial importante al considerar al ciudadano como co-gestor. Por más que el mismo tenga un interés directo en la materia en que potencialmente podría estar interesado en intervenir, su quehacer y su medio de vida es otro. El ciudadano de la *polis* griega podía concurrir al ágora y participar activamente de la vida pública, porque los esclavos se ocupaban de realizar las tareas del hogar. El ciudadano promedio no dispone ni del tiempo ni de la disposición para ocuparse de asuntos que, muy a menudo, ni siquiera llega a percibir si lo afectan o, en todo caso, en qué medida lo hacen.

Por otra parte, administrar es costoso. Si bien Internet y las TIC facilitan el procesamiento y transmisión de la información, los cambios institucionales y culturales implícitos en el GA exigen nuevos roles y nuevos mecanismos de interacción, tanto dentro del estado como en la sociedad civil. Por ejemplo, responder a las consultas o pedidos de información de los ciudadanos exige una afiatada organización interna en el estado, con funcionarios especializados y recursos materiales para atender tales demandas. La conversión de compromisos en rutinas institucionales supone un enorme despliegue, una nueva capa de funcionarios y una considerable masa de recursos destinados a reestructurar procesos, capacitar personal, adquirir equipos, desarrollar tecnologías y disponer de un considerable elenco de agentes públicos. Pocos planes presentados a la OGP tienen en cuenta este aspecto crítico, que indudablemente afecta la capacidad estatal de informar a la ciudadanía.

Pero aún suponiendo que los ciudadanos dispusieran de información completa y de que esa información les permitiera conocer tanto qué hace su mandatario, el gobierno, como el grado en que ese desempeño satisface sus expectativas, intereses y/o valores, ¿cómo se procesarían sus demandas? ¿Cómo se aseguraría que ese procesamiento satisfaría el “interés general” en una sociedad atravesada por contradictorios intereses y enormes desigualdades?

Citaré a Marx para iniciar una respuesta. En *La Ideología Alemana*, Marx planteaba que el hombre no tiene más remedio que asumir un cierto rol al que se ve, en cierto modo, condenado por el esquema de división social del trabajo impuesto por el capitalismo. En cambio, en la sociedad comunista,

“... cada individuo no tiene acotado un círculo exclusivo de actividades, sino que puede desarrollar sus aptitudes en la rama que mejor le parezca, la sociedad se encarga de regular la producción general, con lo que hace cabalmente posible que yo pueda dedicarme hoy a esto y mañana a aquello, que pueda por la mañana cazar, por la tarde pescar y por la noche apacentar el ganado, y después de comer, si me place, dedicarme a criticar, sin necesidad de ser exclusivamente cazador, pescador, pastor o crítico, según los casos.”

Interpreto que “dedicarse a criticar” es una de las formas en que el individuo, bajo ese modo de organización social, podría participar en la esfera pública. Y al señalar que “la sociedad se encarga de regular la producción general”, está asignando a un colectivo social una tarea que no implica necesariamente la desaparición del estado en el sentido planteado por Lenin. A Marx le interesaba especialmente la cuestión de la realización vital del individuo como salida de la enajenación generada por el capitalismo. Veía en la

abolición del estado capitalista, la supresión del instrumento de dominación de clase. Pero ello no implicaba la desaparición del estado como aparato institucional para la organización de la existencia social, como medio para racionalizar la vida comunitaria. Marx no era anarquista.

Por cierto, la humanidad actual no suele cazar, pescar o apacentar el ganado, pero conserva el instinto crítico que a veces, lleva al individuo a participar en cuestiones de la vida colectiva. Es innegable, asimismo, que la disponibilidad de información favorece el ejercicio de ese rol, lo que ha llevado a algunos a concebir sociedades utópicas en las que la capacidad de información y comunicación podría modificar profundamente las relaciones de poder y el papel del ciudadano en la gestión pública.

Así, por ejemplo, bajo el título *Real Utopias*, la revista *POLITIC & Society* ha dedicado recientemente un número especial a recoger imaginativos aportes de científicos sociales sobre mundos posibles, en los que podrían implantarse diversos mecanismos de democracia deliberativa. Entre otras cosas, por ejemplo, los autores proponen 1) un feriado nacional, “Día de la Deliberación”, a celebrarse antes de cada elección nacional, en que los ciudadanos deliberarían sobre los méritos de los candidatos que rivalizan en la elección (Ackerman, 2013); 2) mecanismos de mutualismo de pares (Benkler, 2013), o 3) variedades de cuerpos ciudadanos constituidos al azar, como conferencias prioritarias, paneles de diseño, asambleas ciudadanas, iniciativas de revisión ciudadanas y jurados de políticas (Gastil y Richards, 2013).

En su artículo “Infotopia”, de la misma publicación, Fung (2013) describe otro escenario futuro que imagina posible. En su visión utópica, los ciudadanos de Infotopia gozan de amplia información acerca de las organizaciones de las que dependen para la satisfacción de sus intereses vitales. La provisión de esa información está gobernada por principios de transparencia democrática. La transparencia urge a los ciudadanos a conceptualizar políticamente la información, como recurso para que las grandes organizaciones se comporten de manera socialmente beneficiosa. En esa visión, los esfuerzos ciudadanos tienen como destinatarios principales a las grandes organizaciones públicas, privadas y cívicas.

Según el autor, la transparencia democrática en una sociedad semejante consistiría en observar cuatro principios. Primero, la información sobre las operaciones y acciones de grandes organizaciones que afectan los intereses ciudadanos, deberá ser rica, profunda y rápidamente disponible para el público. Segundo, la cantidad de información disponible deberá ser proporcional al grado en que esas organizaciones pueden amenazar los intereses de los ciudadanos. Tercero, la información deberá ser organizada y provista de manera tal, que resulte accesible a los individuos y grupos sociales que la utilizan. Finalmente, las estructuras sociales, políticas y económicas de la sociedad deberán organizarse de manera que permitan a esos grupos e individuos actuar sobre la base de la información pública revelada y divulgada en Infotopia.

También Sifry (2009) nos invita a imaginar cómo funcionaría, en el futuro, una sociedad hiperconectada, donde el conocimiento de lo que ocurre fuera casi instantáneo. El autor imagina una democracia más transparente, donde todos los ciudadanos pueden ver mejor lo que hacen los representantes del pueblo, quién está tratando de influenciarlos, que resultados se producen en un lapso cercano al tiempo real; y junto con ello, todos en condiciones de conectarse más eficientemente con información relevante, así como con otros ciudadanos con similares intereses. Podría así generarse un contexto intensamente competitivo que desafíe a los intermediarios actuales, tales como lobistas, grandes donantes, grandes medios y grupos de interés. De suprimirse algunas de las barreras artificiales que mantienen la dependencia de los ciudadanos de los intermediarios, podrían generarse energías creativas y nuevas coaliciones para resolver problemas colectivos. La competencia por atención y recursos, junto con la capacidad de los ciudadanos de mirarse mutuamente y arrojar luz sobre los productores y solucionadores de problemas, podrían conducir a resultados gubernamentales más eficientes y satisfactorios.

En verdad, admite Sifry nadie puede afirmarlo. Pero si, como supone el autor, continúan creciendo las tres tendencias que se están insinuando en esta materia, o sea, apertura del gobierno como plataforma, mayor involucramiento ciudadano en los procesos electorales y de gestión pública a través de medios sociales y transparencia en tiempo real, podría haber llegado la hora de comenzar a planificar para el nuevo “mundo feliz” que se avecina.

Formalmente, debería poder conocerse si los objetivos que el gobierno propuso alcanzar en su gestión fueron efectivamente alcanzados, ya que cualquiera fuere el caso, debería rendir cuentas a la sociedad por su desempeño. Para la sociedad, la rendición de cuentas representa la base de datos esencial para juzgar si el contrato de gestión entre principal y agente se ha cumplido, si corresponde o no renovarlo o si conviene probar con otros programas o con otros agentes. Para el estado, entonces, mejorar la información sobre sus resultados equivale a tornar más transparente su gestión y, en caso de haber producido los resultados propuestos, a legitimar su desempeño y a aspirar -si ello fuera posible o deseable- a renovar el mandato de sus ocupantes. Por eso, todo esfuerzo que se realice para aumentar o mejorar la calidad de la información debería servir a una mejor evaluación del cumplimiento del contrato de gestión entre ciudadanía y estado.

Sin embargo, todas las utopías recién reseñadas parten de un supuesto común: la necesidad de que, al menos, se cumplan dos condiciones: que los gobiernos estén dispuestos a ser controlados y que los ciudadanos estén dispuestos a controlarlos. Evidentemente, los términos de esta sencilla fórmula no son componentes naturales de la cultura institucional de nuestras democracias. Al menos, no de aquellas que con variables adjetivaciones han sido calificadas como formas sub-óptimas de este modo de organización política³⁵. Porque coincidentemente, existe renuencia de los funcionarios estatales a tornar transparente su gestión, poniendo la información que la avala a disposición de la ciudadanía; y una relativa indiferencia de ésta a que tal información le sea revelada. Por cierto, una afirmación tan rotunda merece una inmediata calificación, ya que también es verdad que muchos gobiernos generan regularmente información sobre su gestión y muchos ciudadanos solicitan o exigen información a sus gobiernos. Lo que se pretende afirmar es que la disposición de unos y otros no resulta habitualmente suficiente como para asegurar que los gobiernos rindan cuenta y que la ciudadanía exija tal rendición.

No obstante, no hay razón suficiente para un pronóstico totalmente pesimista. Vistos en perspectiva, los planes de acción presentados a la OGP constituyen un avance positivo en la dirección que marca la concepción del gobierno abierto. Además, si se tiene en cuenta que, según la evidencia existente, estos planes no son sino la punta del iceberg de esfuerzos mucho más extendidos y profundos, que comprenden a gobiernos subnacionales, emprendedores individuales, empresas y organizaciones sociales, deberá concluirse que se ha puesto en marcha un movimiento destinado a perdurar y extenderse aún más, sin que puedan todavía vislumbrarse plenamente las transformaciones que podrían llegar a producir en las relaciones entre estado y ciudadanía.

Al mismo tiempo, también es evidente que el camino por recorrer es todavía muy largo y que recién se están transitando en esta materia las etapas más “fáciles” o menos conflictivas de los cambios que anuncian, es decir, aquellas que no modifican sustancialmente ni el estilo de gestión estatal ni la natural falta de compromiso del ciudadano medio por involucrarse en esa gestión. En comparación con el triple y activo papel que la ciudadanía podría cumplir en el proceso de formulación de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el contralor de los resultados de la acción gubernamental, los avances son todavía incipientes, aún cuando, comparados con el pasado, resultan auspiciosos.

Lo que importa es tener conciencia de los obstáculos y desafíos que deberán superarse para continuar avanzado hacia el escenario imaginado. Sin duda, la tecnología es el gran aliado de esta empresa. A través de toda la historia de la humanidad, la tecnología ha sido un factor fundamental de cambio cultural. La invención de la imprenta modificó la forma en que la experiencia humana y el conocimiento, se transmitieron de generación en generación. La invención del estribo modificó la estrategia de las guerras. La “invención” de la retención en la fuente revolucionó la recaudación tributaria. Las TIC han transformado profundamente la forma de informarnos y comunicarnos. La tecnología también puede contribuir a “forzar” una cultura de la transparencia y la participación ciudadana, en la medida en que estado y sociedad civil adviertan que todo el ciclo de las políticas públicas puede beneficiarse del aporte y la inteligencia colectiva de ambas instancias y que, en consecuencia, manifiesten una firme voluntad política y cívica para lograrlo.

35 Para una excelente conceptualización de las múltiples formas de democracia que registra la ciencia política, véase Collier y Levitsky (1996).

Bibliografía

- Ackerman, B. (June, 2013). Reviving Democratic Citizenship?. *Politic And Society*, 41(2), 309-317
- Akerreta, Iñaki. (2014). *Tecnología, eGob y Redes Sociales*. Red NovaGob www.novagob.org
- Araujo E. y Braguinsky M, F. (2009). Regulación del lobby en el Congreso de la Nación: Promoviendo su replicabilidad. Recuperado de <http://www.cippec.org/documents/10179/56531/Transparencia,%20Regulacion+del+lobby+en+el+Congreso+de+la+Nacion,%20FONTRA,%20Eugenia+Braguinsky+y+Fernanda+Araujo,%202010.pdf/e9990b24-1510-4f71-b426-e79ec4eaea24>
- Barabas, J. (November, 2004). How Deliberation Affects Policy Opinions. *American Political Science Review*, 98(4).
- Benkler, Y. (June, 2013). Practical Anarchism: Peer Mutualism, Market Power, and the Fallible State. *Politic And Society*, 41(2), 213-251
- Besette, J. M. (1994) *The mild voice of reason : deliberative democracy and American national government*. Chicago : University of Chicago Press
- Bobbio, N. (1994). *El futuro de la democracia*. DF: Fondo de cultura económica.
- Bosch, M. (2013). Problemática de la gestión de información y los ambientes Web. Los instrumentos de gestión de información y el conocimiento. *Curso Iberoamericano sobre Ambientes Web y Gestión Colaborativa para la Entrega de Servicios Públicos*. Curso Web coordinado por el Instituto Nacional de Administración Pública.
- Caldeiro, G., Merpert, A. y Odetti, V. (2013). *Mi primer Hackaton*. Recuperado de <http://www.pent.org.ar/publicaciones/nuestro-primer-hackaton>
- Calderón, C y Lorenzo, S. (Coord.) (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén, España: Algón Editores.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Aprobada en la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana> .
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Recuperado de http://api.ning.com/files/FZ-xP1EYfYhBI2IL3hBWqEJW8WB*oTSuqwb5H361007V6xx07GuNjIQ0RJ2qzHDVOPZwRrIodL6QSOaVvW4XbNiZCMWR61/Eldesafohaciaelgobiernoabiertoenlahorade-laigualdad.pdf
- Collier, D. & Levitsky, S. (2010). *Democracy "with adjectives": Conceptual Innovation in Comparative Research*. Recuperado de <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/230.pdf> (Trabajo original publicado 1996).
- Criado, I. (2013). Enacting social media technologies for public governance: an análisis of organizational success factors. In J. I. Criado & F. Rojas Martín (eds.), *Social Media and Public Administration in Spain: a comparative analysis of the regional level of government*. Recuperado de *E-Government Success around the World: Cases, Empirical Studies, and Practical Recommendations*
- Cunill Grau, N. (2008). La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. En M. Lima (ed.) *PNUD, Contribuciones al Debate: Estado y Democracia de Ciudadanía en América Latina*.
- Dahl, R. (1979). *Who governs? : democracy and power in an American city*. New Haven [u.a.] : Yale University Press
- Diaz Rato, S. (comp.) (2013). *Iniciativas de Gobierno Abierto en las Américas*. Recuperado de <http://www.novagob.org/file/download/8326>
- Evans, P. (1992). The state as a problem and a solution: predation, embedded autonomy and structural change. In: Haggard, S. & Kaufman, R. (orgs) *The politic of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state*. Princeton: Princeton University Press.
- Fountain, J. (2013). *Implementing Cross-Agency Collaboration: A Guide for Federal managers*. Recuperado de <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Management%20Jane%20Fountain.pdf>

- Fung, A. (June, 2013). Unleashing the Democratic Power of Transparency. *Politic & Society* 2013, 41(2), 183-212.
- Gascó Hernández, Mila (2013). "No es oro todo lo que reluce: ¿qué hay detrás de las promesas de gobierno abierto en Iberoamérica?" Ponencia en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013.
- Gastil, J. & Richards, R. (June, 2013). Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies. *Politic And Society*, 41(2), 253-281.
- Goldstein, J. & Weinstein, J. (2012). The Benefits of a Big Tent: Opening Up Government in Developing Countries. A Response to Yu & Robinson's The New Ambiguity of "Open Government". *UCLA Law Review Discourse*, 60. Recuperado de <http://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/60-3.pdf>
- Grimmelikhuisen, S., Porumbescu, G., Hong, B. & Tobin I. (July-August, 2013). The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575-586.
- Hall, Craig T. (2013). The Open Government Trend Moving Online. *PATimes Prints*.
- Hofmann, A., Ramírez Alujas, A., y Bojórquez Pereznieto, J. A. (Coord.). (2013). *La promesa de Gobierno*. Recuperado de <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info>
- Kaufman, E. (2014). *Los senderos del Gobierno Abierto*, Kaufman (2014).
- Kaufman, E. (2004). Participación ciudadana y gestión pública: Modelo Asociativo de Gobierno Electrónico Local. 2004, en A. Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local* (pp.13-15). México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Lindberg, S. I. (2009). *Democratization by elections: a new mode of transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- López, R. P., 2013. "Gobierno abierto en Latinoamérica: análisis de los procesos y las iniciativas". Ponencia en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013.
- Manin, B. (1987). On legitimacy and political deliberation. *Political Theory*, 15, 338-368.
- Martínez, A. (2006). *Órganos colegiados electrónicos: el uso de las TIC en el funcionamiento de los órganos colegiados de la administración*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- Martínez Puón, R. (2013). Gobierno Abierto: ¿Más gobierno o más ciudadanía?. En A. Hofmann, A. Ramírez Alujas, y J. A. Bojórquez Pereznieto, (Coord.). *La promesa de Gobierno Abierto* (pp. 137-163). Recuperado de <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info>
- Marx, K. (1992). *La cuestión judía, y otros escritos*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- Medimorec, D., Parycek, P., Schossböck, J. (2010). Vitalizing Democracy Through eParticipation and Open Government: An Austrian and Eastern European Perspective. *Bertelsmann*. Recuperado de <http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-9CAA7CF5-908C191E/bst/Daniel%20Medimorec.pdf>
- Moe, T. (1990). Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics and Organization*, 6.
- Nam, T. (2011). New Ends, New Means, but Old Attitudes: Citizens' Views on Open Government and Government 2.0. En 44th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS-44) (pp. 1-10). Presentado en HICSS, Hawaii Manoa: IEEE Computer Society Conference Publishing Services. doi:<http://doi.ieeecomputersociety.org/10.1109/HICSS.2011.316>
- Obama, B. (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Freedom of Information Act*. Recuperado de http://www.whitehouse.gov/the_press_office/transparencyandopengovernment
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (June, 2010). *Building and open and innovative government for better policies and Service delivery*. Session 1: Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (Mayo, 2012). Contribución de las TIC y del e-Gobierno al Acceso a la Información Pública. *Boletín e-Gobierno*, 73. Recuperado de http://www.graphicmail.com/new/viewnewsletter2.aspx?SiteID=72841&SID=0&NewsletterID=782366&utm_source=GraphicMail&utm_medium=email&utm_term=NewsletterLink&utm_campaign=Newsletter&utm_content
- Organización de los Estados Americanos. (Marzo, 2011). Gobierno Electrónico y Multicanalidad en la interacción con los destinatarios. *Boletín e-Gobierno*, 61. Recuperado de http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_61/Temaldelmes61.htm
- Organización de los Estados Americanos. (Julio, 2010). Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto. *Boletín e-Gobierno*, 55. Recuperado de http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_55/Temaldelmes55.htm

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2001) *Citizen as Partners: Information Consultation and Public Participation in Policy Making*. Recuperado de http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4_AKTIVNO_DRZAVLJANSTVO/Viri/Citizens_as_partners_oecd.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2011). *The Call for Innovative and Open Government: An Overview of Country Initiatives*. Organization for Economic.
- Open Government Partnership. (2011). *Declaración sobre gobierno abierto*. Recuperado de <http://www.opengovpartnership.org/declaraci%C3%B3n-sobre-gobierno-abierto>
- Oszlak, Oscar (1977). *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*, Doc. CEDES/G.E.CLACSO, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2005). Responsabilización o Responsabilidad: el sujeto y el objeto de un gobierno responsable. En K. Echebarria, J. Subirats, F. Longo, E. Zapico, L. Babino, D. Dequino... M. L. Bandeira (eds.), *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública*. Caracas: CLAD.
- Oszlak, Oscar (2012). Gobierno Abierto: Promesas, Supuestos y Desafíos. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa, San Juan de Puerto Rico. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf>
- Oszlak, O. y O'donnell, G. (1976). *Estado y Políticas Públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Doc. CEDES/G.E. CLACSO/Nº 4.
- Pestoff, V., Brandsen, T. & Verschuere B. (2012). *New Public Governance, Third Sector and Co-Production*. N.York: Routledge.
- Przeworski, A., Manin, B. & Stokes, C. S. (1999). *Democracy, accountability, and representation*. New York : Cambridge University Press
- Ramírez Alujas, A. (2013). *Gobierno Abierto en la encrucijada: El cara y sello de la experiencia Latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership)*. Recuperado de http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/A10-RAMIREZ_ALUJAS-2013.pdf
- Red Gobierno Abierto. (2013). *Bases del concurso para el Premio de Gobierno Abierto en la Red Virtual de Gobierno Abierto para las Américas*. Recuperado de <http://redgobiernoabierto.org/bases-y-condiciones-de-premio-puntogov-asaec/>
- Sifry, M. L. (2009). *The Three Branches of We.Gov*. Recuperado de <http://techpresident.com/blog-entry/three-branches-wegov>
- Simon, H. (1947). *Administrative behavior; a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Macmillan Co.
- Stowers, G. (2013). *The Use of Data Visualization in Government*. Recuperado de <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/The%20Use%20of%20Visualization%20in%20Government.pdf>
- Subirats, J (2013) Internet y participación política: ¿nueva política? ¿nuevos actores?. *Revista de Ciencias Sociales*, 26(33). Recuperado de <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Art%C3%ADculo%20Subirats%20RCCSS%2033.pdf>
- The Aspen Institute. (s/f). *The Emerging Fourth Sector, Executive Summary*. Recuperado de <http://www.aspeninstitute.org/sites/default/files/content/docs/pubs/4th%20sector%20paper%20-%20exec%20summary%20FINAL.pdf>
- U.S. Public Interest Research Group (2013). *Following the Money 2013*. Recuperado de <http://www.uspirg.org/reports/usp/following-money-2013>
- Vaillancourt, Y. (2009). Social Economy in the Co-construction of Public Policy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2) 275–313.
- Yu, H. & Robinson, D. (2012). The New Ambiguity of Open Government. *UCLA Law Review Discourse*, 59. Recuperado de <http://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>

Los senderos del gobierno abierto: Análisis cuantitativo y cualitativo de planes de acción¹

*Ester Kaufman*²

¹ Agradecemos la colaboración de José Luis Tesoro en el mejoramiento de este texto.

² Abogada (UBA), Magister en Ciencias Sociales (FLACSO) y Experta Universitaria en “Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo” (OEI, UNED). Coordinadora académica de los cursos iberoamericanos “Ambientes Web y Gestión del Conocimiento para la entrega de servicios (2012-2014) y “Gobierno Electrónico” (2008-2011), en el ámbito INAP-CLAD-EIAPP (TeleINAP). Coordinadora de la Red *Collaborative Virtual Domain: Open Government - Sharing Canada's Experience in Dialogue with the Americas*. Gobierno de Canadá. DFAIT (2013). Directora de la Red de Gobierno Abierto para las Américas (2013); Fondo Canadá-ASAEC. Evaluadora del “Programa Frida” para el seguimiento de proyectos en TIC de América Latina (LACNIC / IDRC). 2005-2011. Consultora en varios proyectos de diversos organismos internacionales.

Libros destacados:

2012. *Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses*. http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=512 (11 pdf). 2007.

Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina (coordinadora y co-autora). Ed. La Crujía. Colección “Inclusiones”. Buenos Aires.

E-mail: esterkaufman@gmail.com Sitio web: www.esterkaufman.com.ar

1

Capítulo I. Introducción

No hay dudas que el enfoque de “gobierno abierto” (GA) ha comenzado a imponerse en la región, aunque aún imbricado con las iniciativas de “gobierno electrónico” (GE). Sin embargo, se manifiesta también una apertura hacia otras cuestiones como un énfasis en aumento de la perspectiva de la ciudadanía (Miguel Porrúa, 2012)³ o la tecnología concebida como factor instrumental en la gestión⁴. También están emergiendo tímidamente nuevos tipos de gestiones, más sistémicas, como la gestión de información y de la participación, ambas claves para la centralidad del ciudadano y el efectivo involucramiento de éste.

Por otra parte, existe un consenso en la literatura de que el GA no consiste meramente en un conjunto de medidas aisladas vinculadas a cuestiones tecnológicas y de GE. Además de requerir enfoques sistémicos, apunta a consolidar capacidades institucionales para encarar gestiones transversales y multiactorales, lo que también redundaría en la necesidad de nuevas arquitecturas institucionales de articulación y de colaboración, avaladas por novedosas normativas. Este imbricamiento creciente, reconocido como “estado en red”, enlazado con la sociedad civil, constituye el contexto ideal para avanzar hacia el GA⁵. El estado o gobierno en red “consistiría, según la definición del Decreto 450/009 de Uruguay, en el *entramado de vínculos entre organizaciones, a través de los cuales se prestan servicios, se gestionan actividades y se persiguen objetivos compartidos. La red resultante de estos vínculos, trasciende las fronteras de las instituciones públicas y se entrelaza con la sociedad, creando las bases de una sociedad conectada*⁶.

Gascó (2013: 1) menciona, refiriéndose a Iberoamérica, que *los diferentes significados que adquiere el concepto en distintos contextos, la falta de estrategia, la focalización en la apertura de datos como iniciativa estrella en este campo son sólo algunos de los factores que condicionan su pleno desarrollo. Pero es que, además, el gobierno abierto debe ir de la mano de una necesaria transformación interna de las administraciones públicas que debe pasar por el trabajo colaborativo y transversal y por una cultura de apertura que no siempre es sencilla de conseguir y difundir.*

Además, la misma autora señala su preocupación por la equivalencia manifestada en los planes entre GE y GA. Así menciona que, *en algunos casos, persiste la confusión generalizada de acotar la idea de gobierno abierto como una extensión o etapa superior en los esfuerzos por consolidar estrategias de gobierno digital o administración electrónica, o bien reducir su alcance a la puesta en marcha de políticas de datos abiertos.*

Estas son algunas cuestiones a tener en cuenta, para no quedar anclados en “más de lo mismo con otro nombre”, en este caso, “más gobierno electrónico”. Con estos temas en mente, nos proponemos entender

3 OEA. Entrevista a Miguel Porrúa, Coordinador de Gobierno Electrónico, por José Luis Tesoro. *Boletines Foro e-Gobierno OEA*. Edición No. 80, Diciembre 2012. “Productos y Resultados de la II Reunión Ministerial de la Red GEALC” http://graphicmail.com/new/en_send_preview_iframe2.aspx?SID=0&SiteID=72841&NewsletterID=937544

4 “La gestión antes que la tecnología” (“David Tallan, en Kaufman, 2012:., 131)

5 En este texto se tratará de utilizar, en la medida de lo posible, la palabra “estado” en lugar de la de “gobierno” cuando consideremos más pertinente. La utilización anglosajona “*Government*” en un sentido similar al de “estado”, en nuestra lengua, ha llevado a muchos a utilizarla textualmente en escritos de habla hispana. En nuestro caso, trataremos de retomar la precisión del término correcto. Esta ha sido una sugerencia de Oscar Oszlak, aportada a través de distintos medios.

6 Citado por AGESIC en <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/227/1/agesic/%C2%BFQu%C3%A9-es?.html>

cómo están interpretando los países este nuevo enfoque, las acciones realizadas en ese sentido y los compromisos contraídos. Es sobre esta construcción que podremos ir viendo las coincidencias o discordancias, así como la densidad o superficialidad de las políticas invocadas en nombre del GA.

Estas conceptualizaciones y acciones regionales, en su gran variedad, se están plasmando en medidas volcados en planes de acción nacionales presentados ante la *Alianza para el Gobierno Abierto* (AGA) u *Open Government Partnership* (OGP), sigla última que utilizaremos en este texto. Ese conjunto constituye el universo que hemos decidido abarcar en este trabajo. Paralelamente, y a fin de contar con parámetros de comparación, incluimos a otros países no latinoamericanos.

Antes de la aparición de la OGP, en 2011, el GA era un concepto catapultado por Obama, como Presidente de los Estados Unidos, el que fue acompañado de inmediato con medidas concretas. Algo similar ocurrió en unos pocos países más. Los otros se dedicaron a seguir estas primeras iniciativas y a pregonar sus beneficios, aún sin materializaciones consistentes. Ese fue el escenario en el que emergió la OGP fundada por un grupo de países provenientes de América, Europa y Asia. Con el tiempo, el entusiasmo de adhesión y presentación de planes se esparció a todos los continentes. Así comenzó a emerger una masa crítica notable y, de este modo, la OGP consiguió instalar globalmente el tema.

Metodológicamente, el éxito de la convocatoria de la OGP justifica utilizar este ámbito y sus interacciones como un universo válido para analizar la similitud u heterogeneidad de las medidas presentadas y descubrir, a través de ellas, si existen patrones comunes, en qué temáticas y, por otro lado, cuáles son las medidas que ejemplifican la dispersión. Encontrarle algún orden a esta producción, verificar coincidencias e identificar particularidades es el objetivo de este trabajo.

Según Ramírez-Alujas (2013: 20), los planes de acción regionales (pero también, agregamos, la mayoría de los otros planes) muestran que *el concepto de gobierno abierto sigue siendo demasiado abierto y ambiguo*. Señala que existen *divergencias notorias respecto a la clasificación de los compromisos presentes en los planes de acción nacionales respecto de la plataforma conceptual y las orientaciones de base definidas por la AGA*. En términos concretos se asiste a un aumento de los niveles de dispersión que *impacta directamente en las posibilidades reales de poder desarrollar un marco de referencia que permita las comparaciones, el llevar a cabo análisis y contrastar esfuerzos en igualdad de condiciones utilizando equivalencias funcionales bien sustentadas*.

Estas son algunas de las razones por las que consideramos pertinente analizar en conjunto y detalladamente muchas de las presentaciones realizadas ante la OGP. Se trata de construir un mapa o estado de situación a fin de contar con una base más certera para luego avanzar con desarrollos conceptuales y marcos de encuadramiento de los planes mismos.

En cuanto a la organización de este trabajo, el mismo se divide en siete capítulos, al que se le suma la Bibliografía y los Anexos:

- ▶ I. Introducción
- ▶ II. Metodología
- ▶ III. Open Government Partnership: reglas propias e interacciones
- ▶ IV. Categorías, subcategorías, temas, iniciativas / compromisos
- ▶ V. Procesamiento de la información
- ▶ VI. Conclusiones
- ▶ VII. Recomendaciones
- ▶ Bibliografía
- ▶ Anexos

En el capítulo metodológico, que sigue a esta Introducción, describimos las técnicas utilizadas y el universo al que se aplican. Ese universo es por demás extenso y sirve para insertar las experiencias latinoamericanas en un contexto más amplio. Incluye a la totalidad de los países adheridos a la OGP de las Américas y a algunos países miembros de Europa, Asia y África. De sus planes de acción hemos relevado la casi totalidad de las iniciativas y compromisos.

En el capítulo subsiguiente incorporamos información sobre la OGP, sobre cómo están respondiendo los países adheridos y cuáles son las etapas programadas y cubiertas por los mismos.

Luego ingresamos en el capítulo IV dedicado a las categorías, subcategorías, temas y ejemplos. La clasificación adoptada (categorías, subcategorías y temas) surgió de la lectura de los planes y difiere de las usadas habitualmente en la literatura sobre GA. Las hemos creado para cubrir todos los campos incluidos en los planes. De este modo pudimos trabajar con el universo completo de la muestra. No lo hubiéramos logrado utilizando las categorizaciones usuales.

De ese modo construimos 7 categorías, más 32 subcategorías, además de los grupos temáticos incluidos en estas últimas. Dentro de ellos hemos identificado los ejemplos más ilustrativos⁷. Le sigue el capítulo V donde procesamos cuantitativa y cualitativamente la información base obtenida de 709 medidas y, a su vez, la cual cruzamos con algunas variables. Luego volcamos las conclusiones, en el capítulo VI, construidas con base en las evidencias tangibles obtenidas durante el procesamiento de las medidas. Finalizamos con el capítulo VII donde elaboramos algunas recomendaciones para los países miembros, o los que pretendan serlo. Ellas son también fruto del análisis exhaustivo de las medidas presentadas y de las conclusiones arribadas en consecuencia.

7 Para todos aquellos que quieran conocer las categorías, subcategorías y temas utilizados, así como el listado total de medidas, les recomendamos leer los Anexos. Allí encontrarán las primeras, en el Anexo I y, el listado completo, en el Anexo II.

Capítulo II. Metodología

A fin de abordar un universo tan disperso y heterogéneo, decidimos que había que trabajar sobre la casi totalidad de medidas de la región porque, aunque muchos estén viciados por un error de enfoque respecto al encuadre de la OGP, constituyen evidencias dignas de ser analizadas. Las únicas medidas desechadas fueron aquellas que eran poco claras, a fin de evitar cualquier malinterpretación. También es posible que, ante tamaña cantidad de iniciativas y compromisos, se haya omitido algunos involuntariamente. De todos modos, la intención fue tomar todo el conjunto. En el apartado dedicado al procesamiento de la información (capítulo V) ampliaremos con mayor precisión estos aspectos.

Por otra parte, creímos que no era válido desarrollar un análisis de semejante magnitud sin contar con parámetros que nos permitieran comparar la producción regional con otras. Por ello se aplicó la misma metodología de relevamiento universal en los planes de acción de todos los países fundadores de la OGP, y también se construyó una muestra de países extra regionales, de adhesión posterior, a fin de contar con una representación extendida geográficamente.

Mediante la lectura de las medidas de este universo formado por esos tres grupos (1. fundadores regionales /extra regionales, 2. extra regionales no fundadores, y 3. otros países de América Latina), fueron surgiendo nuevas categorías, subcategorías y temas, que no coincidían con las organizadas por la propia OGP ya que ella misma no ha logrado aún construir patrones comunes a partir de sus propias clasificaciones. Finalmente, en el momento de procesar la información recogida, redujimos este universo a dos grupos: 1) el latinoamericano; y 2) el extra regional.

Utilizamos las 7 categorías para el organizar el universo de la muestra. También identificamos el grado de avance de implementación; esto es: si cada medida descrita es una iniciativa ya ejecutada, un compromiso de mejora de una iniciativa existente o un nuevo compromiso. Paralelamente, incorporamos a cada medida las siguientes variables: si contempla el desarrollo de datos abiertos, de mecanismos de participación ciudadana, articulación de alguna índole (transversal, diagonal o vertical) y, finalmente, si están contemplados espacios de colaboración tanto de funcionarios como de la propia ciudadanía.

Estas variables serán explicadas con más extensión en el capítulo de procesamiento de la información (V).

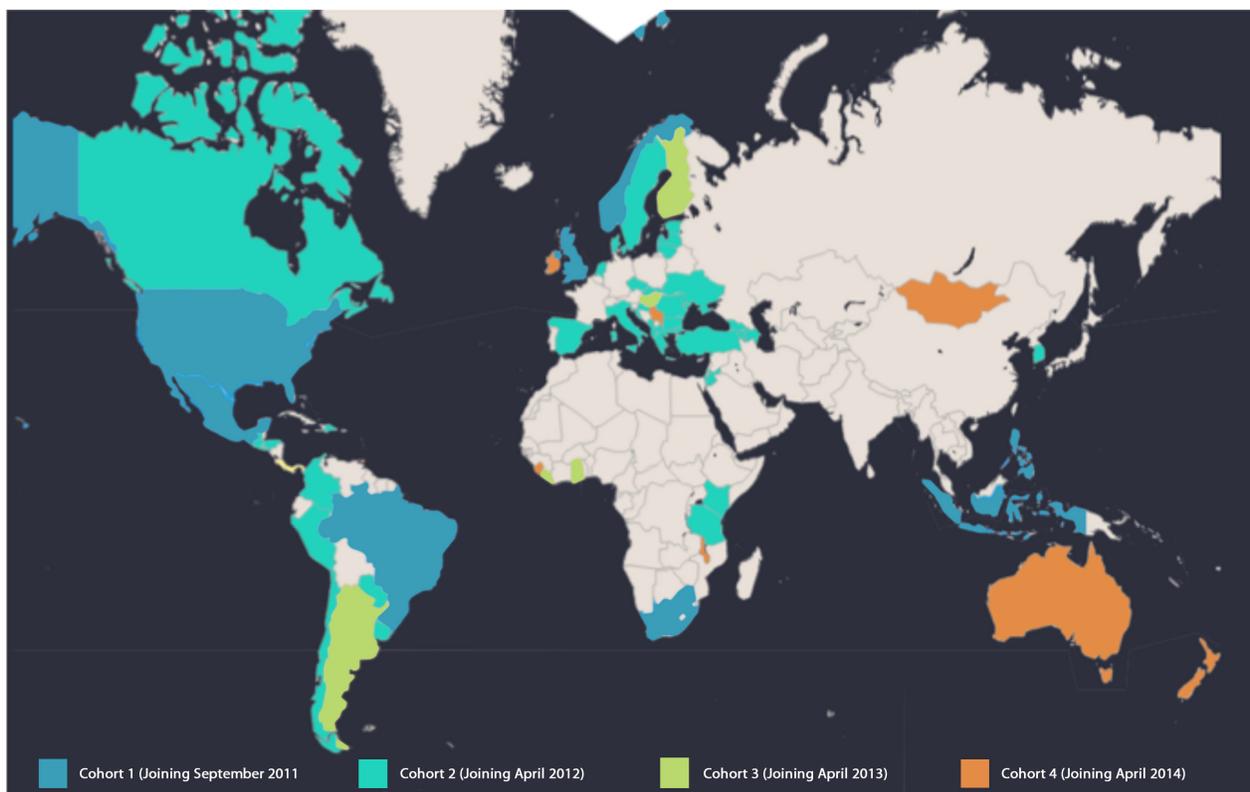
Las fuentes son los primeros planes de acción presentados ante la OGP por un conjunto de países.

A continuación explicaremos cómo está constituida la muestra de la investigación.

Los países de la muestra son 26. Por orden alfabético los siguientes: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Corea del Sur, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Estados Unidos, Estonia, Filipinas, Finlandia, Gran Bretaña, Guatemala, Honduras, Indonesia, México, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Sudáfrica, Tanzania y Uruguay.

Este conjunto es un universo recortado sobre los países adheridos a dicha organización. Compararemos las adhesiones totales con los países por nosotros seleccionados.

IMAGEN 1. MAPA DE PAÍSES ADHERIDOS A LA OGP (LOS COLORES INDICAN LOS AÑOS DE INGRESO)



Fuente: <http://www.opengovpartnership.org/>. Enero 2014

Los colores del mapa indican el año de ingreso (cohortes). Dichos colores se mantienen en las tablas subsiguientes para continuar analizando los grupos de países con los mismos criterios.

Como acabamos de indicar, la OGP ha organizado grupos por año de ingreso. Se trata de cuatro “cohortes”, de las cuales, a enero de 2014, sólo las tres primeras han presentado sus planes de acción. La cuarta (formada por países cuya adhesión tuvo lugar en 2013) todavía no los han ingresado. Dado que la unidad de análisis de nuestra investigación reside en los planes de acción, éste último grupo fue descartado de la muestra.

En la siguiente tabla se comparan los grupos conformados por la OGP, por cohorte, con el universo de países analizados en esta investigación.

TABLA 1. COMPARACIÓN ENTRE LOS GRUPOS DE PAÍSES OGP Y EL UNIVERSO DE LA MUESTRA

A GRUPOS OGP	B PAÍSES INCLUIDOS EN LA MUESTRA	% (ENTRE A Y B)	EXCLUIDOS DE ESTA INVESTIGACIÓN
MIEMBROS FUNDADORES INGRESO EN 2011	Extra regionales Indonesia. Noruega. Filipinas. Sudáfrica. Gran Bretaña. USA	100 %	Ninguno
	Latinoamérica Brasil. México.	100 %	Ninguno
INGRESO 2012	Extra regionales Canadá. Corea del Sur. España. Estonia. Tanzania.	17,2 %	Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Croacia, República Checa, Dinamarca, Georgia, Grecia, Honduras, Italia, Israel, Jordania, Kenia, Letonia, Lituania, Macedonia, Malta, Moldavia, Montenegro, Países Bajos, Rumania, República Eslovaca, Suecia, Turquía y Ucrania.
	Latinoamérica Chile. Colombia. El Salvador. Guatemala. Honduras. Paraguay. Perú. Uruguay. Rca Dominicana.	100 %	Ninguno
INGRESO 2013	Extra regionales Finlandia.	20 %	Hungría. Eslovaquia. Ghana. Liberia
	Latinoamérica Argentina. Panamá. Costa Rica	100 %	Ninguno
INGRESO 2014	Extra regionales, con adhesión pero sin planes presentados		Extra regionales Australia. Nueva Zelanda. Mongolia. Túnez. Serbia. Irlanda. Sierra Leona. Malawi
	Latinoamérica, con adhesión pero sin planes presentados		Trinidad Tobago

Fuente: Elaboración propia. Diciembre 2013

Capítulo III. *Open Government Partnership*: Reglas propias e interacciones

La *Open Government Partnership* constituye una iniciativa multilateral dirigida a *propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza*⁸.

Fue lanzada formalmente en septiembre de 2011, cuando los gobiernos fundadores suscribieron la “Declaración para el Gobierno Abierto” y anunciaron sus propios planes de acción. Esa misma declaración es la que deben firmar quienes quieren participar en ella⁹. Además del acto de adhesión mencionado, los nuevos participantes presentan sus planes de acción nacionales de GA, los que deben redactarse conjuntamente con la sociedad civil¹⁰.

Comenzó con un grupo de 8 miembros fundadores para alcanzar, en sus dos primeros años, la adhesión de 60 países.

La OGP está supervisada por un Comité Directivo integrado por un número igual de representantes de gobiernos y de la sociedad civil. Además, existe un Mecanismo Independiente de Evaluación (IRM – *Independent Reporting Mechanism*) para realizar evaluaciones periódicas acerca del avance de cada gobierno respecto a los compromisos asumidos en sus planes respectivos.

1. Desafíos de los gobiernos¹¹

Los desafíos planteados por la OGP se alinean en torno a un conjunto de cinco grandes retos que enfrentan los gobiernos, a saber:

- ▶ *Mejora de servicios públicos*: Incluye una amplia gama de servicios públicos como salud, educación, justicia penal, agua potable, electricidad y telecomunicaciones; y se busca promover la mejora e innovación de los mismos por parte del gobierno o del sector privado.
- ▶ *Aumento de la integridad pública*: Supone una serie de esfuerzos direccionados hacia la ética pública, prevención y ataque a la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, así como promoción y afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

8 <http://www.aga.org.mx/SitePages/QueEsAGA.aspx>

9 La misma puede encontrarse en <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>

10 <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de>

11 Para describir estos desafíos se ha utilizado el texto de Alujas-Ramirez (2013, 10) y el sitio web mexicano sobre la AGA: <http://www.aga.org.mx/SitePages/QueEsAGA.aspx>

Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia: Comprende el uso adecuado en la asignación de recursos presupuestarios, financiamiento tanto interno como externo y aprovechamiento y conservación de recursos naturales.

- ▶ *Construcción de comunidades más seguras:* Abarca temas relacionados con la seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil.
- ▶ *Aumento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas institucional y del sector privado:* Supone promover la responsabilidad empresarial en temas tales como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y lucha anticorrupción.

2. Mecanismos de incorporación

Para ser parte de la OGP los países deben satisfacer las siguientes condiciones:

- ▶ Cumplir con los criterios de elegibilidad. Los gobiernos deben exhibir, al menos, un nivel mínimo de *compromiso relacionado a principios de gobierno abierto en cuatro áreas claves (transparencia fiscal, acceso a la información, declaraciones patrimoniales y participación ciudadana)*¹². En la información relacionada con estos criterios de elegibilidad, se puede encontrar el modo en que se mensura el nivel de compromiso mencionado¹³.
- ▶ Enviar una carta de intención en donde se exprese el interés de ser miembro y el compromiso de seguir los principios de GA insertos en la “Declaración de Gobierno Abierto” en cuestión.
- ▶ Identificar una dependencia o ministerio que quedará a cargo del proceso, que deberá contar con mecanismos de diálogo permanente con la sociedad civil¹⁴.

Una vez concretada la adhesión, cada país debe cumplir con los puntos que a continuación se exponen:

- ▶ 1. Elaborar un plan de acción a través de un proceso *multilateral, abierto y participativo*, que contenga compromisos concretos y cuantificables¹⁵.
- ▶ 2. Desarrollar sus compromisos nacionales conforme a los principios siguientes:
 - Disponer de un cronograma donde se publiciten los detalles de su proceso de consulta pública¹⁶.
 - Notificar anticipadamente acerca de la consulta pública.
 - Sensibilizar a la sociedad para promover la consulta pública.
 - Establecer canales múltiples para realizar la misma.
 - Garantizar la amplitud de la consulta, tanto en relación a la sociedad civil como al sector privado.
 - Documentar e informar sobre la consulta en un resumen de la misma destinado a la población y a la OGP.
 - Enviar su plan de acción a la OGP.
- ▶ 3. Realizar su propia autoevaluación sobre el proceso de consulta.
- ▶ 4. Elaborar un informe anual de autoevaluación respecto a los compromisos establecidos en su plan, conforme a los plazos y puntos de referencia descriptos en el mismo, a repetirse al año siguiente.
- ▶ 5. Participar en el proceso de investigación realizado a través del Mecanismo Independiente de Evaluación de la OGP (IRM), del cual deben surgir informes semestrales en relación a cada país participante.

12 <http://www.opengovpartnership.org/es/c%C3%B3mo-funciona-ogp/c%C3%B3mo-incorporarse>

13 <http://www.opengovpartnership.org/es/c%C3%B3mo-funciona-ogp/c%C3%B3mo-incorporarse/elegibilidad>

14 <http://www.opengovpartnership.org/es/c%C3%B3mo-funciona-ogp/requisitos>

15 <http://www.opengovpartnership.org/node/1339>

16 La OGP no ha establecido reglas previamente establecidas para que sigan los países en estas consultas (BID; Dassen y Ramírez-Alujas, 2014: 12)

3. Cronogramas y fechas

Tal como ya se mencionó, existen cuatro grupos (o cohortes) de países participantes conforme al año de incorporación. Cada uno de estos grupos, creados también para garantizar el aprendizaje horizontal interno, debe cumplir en los plazos convenidos con las actividades de implementación, autoevaluación, apoyo al informe independiente del IRM y desarrollo de nuevos planes de acción.

Según el cronograma grupal, los plazos son los siguientes:

TABLA 2. EL CALENDARIO OGP PARA PAÍSES PARTICIPANTES

	GRUPO 1 FUNDADORES 09/2011	GRUPO 2 ADHESIÓN OFICIAL: 04/2012	GRUPO 3 ADHESIÓN OFICIAL: 04/2013	GRUPO 4 ADHESIÓN OFICIAL: 04/2013
CARTA DE INTENCIÓN	N/A	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013
PLAN DE ACCIÓN. COLABORACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	06-09/2011	Completado: 03/2012	Completado: 03/2013	Completado: 03/2014
PRESENTACIÓN ANTE LA OGP	09/2011	04/2012	04/2013	04/2014
1º AÑO DE IMPLEMENTACIÓN COMPLETO	01-12/2012,	07/ 2012 – 06/2013	07/ 2013 – 06/2014	07/ 2014 – 06/2015
PUBL. 1º AUTO-EVALUACIÓN + INTENCIÓN DE PERMANENCIA	03/2013	09/2013	09/2014	09/2015
1º. REPORTE DEL IRM	09/2013	01/ 2014	01/ 2015	01/ 2016
MEJORA DEL PLAN C/ COLABORACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	Completado entre 03/2013 y 10/2013	Completado entre 10/2013 y 03/2014	Completado entre 10/2014 y 03/2015	Completado entre 10/2015 y 03/2016

Fuente: Traducción y adaptación propia

TABLA 3. ESTADO DE CUMPLIMIENTO EN LOS PAÍSES DE LA MUESTRA INVESTIGADA CONFORME A LA INFORMACIÓN ENCONTRADA EN EL SITIO WEB DE LA OGP, A ENERO DE 2014

1º. GRUPO: MIEMBROS FUNDADORES TODOS INCLUIDOS EN LA MUESTRA			
PAÍSES	AUTOEVALUACIÓN	REPORTE IRM	CUMPLIMIENTO
Indonesia	Reporte 2012	2011-2013:	Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
Noruega	Reporte 2013	2011-2013:	Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
Filipinas	Reporte 2012	2011-2013:	Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
Sudáfrica	Reporte 2013	2011-2013:	Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
Gran Bretaña	Reporte 2012	2011-2013:	Presentó su 2º Plan y está implementándolo
USA	Reporte 2013	2011-2013:	Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
Brasil	Con versión mejorada del Plan: mayo 2013	2011-2013:	Sigue implementando su 1er Plan. Presentó su 2º Plan y está implementándolo.
México	Reporte dic. 2012	2011-2013:	Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan

Fuente: Elaboración propia. Enero 2014

Respecto a los miembros fundadores, según la OGP, si se compara el cronograma de dicho organismo con las tareas realmente cumplidas, se verá que todos han mejorado su 1er Plan mediante el desarrollo de un 2º Plan. La mayoría sigue aún implementando el 1er Plan, excepto Gran Bretaña que ya está en la plena implementación de su 2º Plan. A su vez, todos han cumplido con su autoevaluación y los reportes del IRM se han producido.

TABLA 4

2º. GRUPO (PAÍSES INCLUIDOS EN LA MUESTRA)			
PAÍSES	AUTOEVALUACIÓN	REP. IRM	CUMPLIMIENTO
Canadá	Reporte 2013		Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
Corea del Sur			Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
España	Reporte. 2013		Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
Estonia	Reporte 2013		Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
Tanzania	Reporte 2013		Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
Chile	Reporte 2012		Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
Colombia	Reporte 2013		Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
El Salvador	Reporte? "Plan de Acción 2013-14"		
Guatemala	Reporte 2013		Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
Honduras			Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
Paraguay	Reporte Plan 2012		Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
Perú	Reporte 2013		Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
Uruguay	Reporte. 2013		Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan
República Dominicana	Reporte 2013		Sigue implementando su 1er Plan. Está desarrollando su 2º Plan

Fuente: Elaboración propia. Enero 2014

Con base en la misma fuente, El Salvador, Paraguay y Perú parecen haber presentado su 2º Plan de Acción en ocasión de la Autoevaluación. Así figura en los documentos descargados en el sitio de la OGP, en las páginas de cada uno de esos países. Sin embargo, El Salvador es el único respecto al cual no figuran registros de su cumplimiento a enero de 2014.

En estos casos, la mayoría ha presentado la autoevaluación, excepto Corea del Sur y Honduras, aunque estos países parecen estar cumpliendo, conforme a la columna derecha, con sus planes y encontrarse en la misma situación que la mayoría.

En cuanto al Reporte IRM de Evaluación Independiente, recién debería estar listo en este mes (enero 2014) según cronograma de la OGP.

Se entiende que esta información variará próximamente.

TABLA 5

3º. GRUPO (PAÍSES INCLUIDOS EN LA MUESTRA)			
PAÍSES	AUTOEVALUACIÓN	REP. IRM	CUMPLIMIENTO
Argentina			Está implementando el 1er Plan
Panamá			Está implementando el 1er Plan
Costa Rica			Está implementando el 1er Plan
Finlandia			Está implementando el 1er Plan

Fuente: Elaboración propia. Enero 2014

Según la misma fuente, este 3^{er} Grupo aún no debe presentar su autoevaluación, ni tampoco llegó el tiempo para que se publicite el Reporte IRM. Todos ellos se encuentran implementando el 1er Plan.

4. No correspondencia temática entre los planes y los tópicos de la OGP

La OGP ha publicado una lista de 17 tipos de compromisos. A su vez, ha contabilizado los mismos, contabilización que se agrega al lado de cada tópico.

TABLA 6

<ul style="list-style-type: none"> 1.ACCESO A LA INFORMACIÓN (45) 2.DENUNCIANTES (5) 3.FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS (3) 4.GOBIERNO SUBNACIONAL (8) 5.PROVISIÓN DE SERVICIOS (33) 5.COMBATE A LA CORRUPCIÓN (24) 7.TRANSPAR. DE LA COOPER. INTERNACIONAL (2) 8.DATOS ABIERTOS (42) 9.DECLARACIONES PATRIMONIALES (5) 	<ul style="list-style-type: none"> 10.ESTADO DE DERECHO (7) 11.GOBIERNO ELECTRÓNICO (44) 12.LIBERTAD DE PRENSA (2) 13.PARTICIPACIÓN CIUDADANA (41) 14.RECURSOS NATURALES (3) 15.RENDICIÓN DE CUENTAS CORPORATIVA (8) 15.TRANSPARENCIA LEGISLATIVA (10) 16.TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA (29)
--	---

Fuente: <http://www.opengovpartnership.org/es/topics/30/01/2014>

Sin embargo, esta tarea de encasillamiento parece ser muy difícil ya que no existe una exacta correspondencia entre los compromisos y esta organización temática. De hecho, aparecen muchísimos más compromisos que la suma de los números colocados entre paréntesis al lado de cada uno de esos tópicos. Este es uno de los indicios que muestra que sólo en algunos casos estos tópicos pueden albergar los compromisos a los que los países están dedicados en la actualidad, conforme informan ellos mismos en sus páginas respectivas, dentro del sitio de la OGP. Cuando existe alguna coincidencia, aparecen mencionados en la columna derecha de la página del país en el sitio de la OGP. La lista completa de compromisos se encuentra publicada en otra página a la que se accede cliqueando en la cantidad de compromisos (columna derecha, parte superior). De allí se deriva a otra página del mismo país donde se encuentra todo el listado¹⁷.

Existen casos donde no se ha identificado la correspondencia de los compromisos con la categorización construida por la OGP. Tal el caso de Costa Rica. Por lo tanto, la parte inferior de la columna de la derecha está vacía. Al cliquearse en la parte superior referida al número de compromisos (23) se accede también a la lista completa (imagen siguiente: 2^a. Fila, a la derecha)

17 Eso puede verse para el caso de Brasil (ver imagen siguiente, 1^a fila, a la derecha).

BRASIL

Introduction

As one of OGP's co-founders, Brazil is strongly committed to strengthening transparency of government actions, preventing and fighting corruption, fostering the democratic ideals with citizen participation in decision making and improving public services. Over the last 10 years, the country developed several initiatives to improve its legal framework, foster citizen participation and use technology for more openness.

In its first Action Plan for OGP, Brazil undertook 32 commitments. These commitments produced many important benefits, such as the creation of the Open Data Portal, the organization of nationwide conference on transparency (CONSOCIAL) – which involved more than 100 000 citizens – and the implementation of the Brazilian Access to Information Law. Over 90% were those commitments were fully or partially implemented and the country also concluded 11 other open government initiatives that weren't originally part of the Action Plan.

For its second plan, Brazil used a broader participation process, discussing actions with citizens in the Internet for over 2 months, and with a in-person meeting that invited more than 80 civil society organizations (CSOs) and government officials from several agencies to discuss open government action. As a result, the country developed a bolder action plan, with 52 commitments – 19 of those proposed by CSOs – and the involvement of 17 government bodies. The coordination of the Open Government Plan is organized by an Inter-Ministerial Committee on Open Government (JOGA).

Activity Stream

A New OGP Blog Post has been posted: Openness video with Ukrainian subtitles!

22 Current Commitments

www.ogp.gov.br/ProvencaodaCompracao/CompromissosInternacionalyGovernoAberto/index.asp#

- ➕ Began process to join: September, 2011
- 📅 Latest progress report: October, 2015
- 📄 Download Latest Progress Report
- ✅ Current status: Implementing 1st action plan and developing 2nd action plan

GET IN TOUCH

Commitments on

- ✓ Citizen Participation
- ✓ E-Government
- ✓ Public Procurement

<http://www.opengovpartnership.org/country/brazil>

Commitments

- Organization of a Meeting of the Inter-Council Forum PPA 2012-2015 (2ª Phase)
- Organization of the National Seminar on Social Participation
- Control Panel for the Integrated Monitoring and Oversight System (Public Module)
- Registry of National Education Prices
- School Development Plan (Interactive School PDE)
- Integração Sistêmica de Ouvidorias
- Continuing Training for the Public Ombudsman Units of the Federal Executive Branch
- Implementation of the Pro-Ethics Company Registry
- Facilitation of the Access to Specific Databases on the Transparency Portal
- Partnership with the Digital Culture Laboratory
- Partnership with W3C, Brazil
- Organization of the 1st National Conference on Transparency and Social Control (1st Consocia)
- Restructuring the Transparency Portal
- Preparation of a Catalogue of Public Data and information provided on the Internet by agencies and entities of the Federal Public Administration
- Development and delivery of capacity building programs for public officials on issues connected to information management
- Development of a Distance Education program to build capacity of public officials on the issue of access to information
- Diagnostic study on the role of Federal Ombudsman Units in Brazil's Access to Public Information Policy
- Development and Construction of the Transparency Portal's Data Warehouse
- Development of a model to organize information services for citizens in agencies and entities of the Federal Executive Branch and the procedures for operation of the system governing the access to public information
- Research study to identify the demands of society in regard to access to information, with a view to strengthening active transparency policies

1 2 next » last »

<http://www.opengovpartnership.org/country/brazil/action-plan>

COSTA RICA

Introduction

In January 2012, Costa Rica decided to join the Open Government Partnership because it is aware that this membership will help the country to consolidate the historically efforts made in terms of transparency, access to information and fight against corruption. Such efforts were established by the Constitution, the enacting laws and adhering to international initiatives and instruments.

The Open Government Partnership (OGP) offers to Costa Rica the opportunity of develop programs and policies to transform the relationship between government and citizens, provide access not only to more information but also useful information, allow a more informed civil society participation in public policy making, increase public service quality, promote a culture of accountability, fight corruption, encourage transparency, and improve the general institutional performance of the government.

The Costa Rican first Action Plan of Open Government (2013-2014) has been the initial exercise; it is the result of a series of government coordination meetings with civil society and open collaboration with diverse actor through Internet.

Costa Rica is committed to drive open government initiatives, which are segmented into challenges to be addressed:

- Improving public services
- Increasing public integrity, transparency, accountability, and citizen engagement
- Managing public resources more effectively

The major challenge to meet the commitments made in the Action Plan and make real the Open...

23 Current Commitments

www.gobiernodigital.gub.ri/GOB/gobiernoDigital/Gobierno_Aborto/OG.html#

- ➕ Began process to join: June, 2012
- 📄 Download the Action Plan
- ✅ Current status: Implementing 1st action plan

GET IN TOUCH

Latest Costa Rica Blog Posts

Costa Rica: Consultation with civil society is not a moment but a process
Posted September 10, 2013 - 7:46pm

Civil Society Newsletter - March 2015
Posted April 5, 2015 - 7:04pm

OGP Consultation Process Under Way in Costa Rica
Revised October 22, 2013 - 4:01pm

<http://www.opengovpartnership.org/country/costa-rica>

Commitments

- Following-up the first Open Data Hackathon and carrying out further events
- Conduct a forum on access to information and citizen engagement at environmental issues
- Issuance of a directive for minute publication
- Implementation of electronic sanitary registration for products (www.registrela.gov.cr)
- Implementation of the pension system in the National Directorate of Pensions
- Promotion of interoperability framework
- Implementation of a National Public eProcurement System
- Strengthening the National System of Service Audits
- Implementation of the Digital Citizen Security project
- Conduct a feasibility study on the modernization of the postal service in Costa Rica
- Updating the guide for the development of web pages
- Implementation of Open Government Budget
- Develop a transparency ranking of Costa Rica's government agencies
- Submission of a bill on access to public records to the Legislative Assembly
- Definition and implementation of the national policy on open data
- Fostering open data in government agencies
- Dissemination of the concept and philosophy of open government among government agencies, citizens, and public opinion
- Preparation of a manual for social network use by government agencies in Costa Rica
- Empowering people through access to information and citizen engagement opportunities
- Use of the Crear Empresa platform in all municipalities in the country (www.crearempresa.gov.cr)

1 2 next » last »

<http://www.opengovpartnership.org/country/costa-rica/action-plan>

Fuente: Elaboración propia, capturadas el 31/01/2014

Esta falta de correspondencia y la heterogeneidad ya mencionada en un punto anterior, fundamentan la necesidad metodológica de construir categorizaciones propias procesadas desde las iniciativas y compromisos. A ellas está dedicado el capítulo siguiente.

4

Capítulo IV. Categorías, subcategorías, temas y medidas

Tal como hemos comentado, del relevamiento de la muestra surgió una categorización más cercana a las medidas incluidas en los planes. Esa categorización ha sido desarrollada conceptualmente por Oscar Oszlak y está desarrollada en el documento que integra esta producción (Oszlak, en prensa): Las categorías resultantes son:

- ▶ 1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía
- ▶ 2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información
- ▶ 3. Mejorar los servicios públicos y sus canales de entrega
- ▶ 4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios
- ▶ 5. Incrementar la transparencia de la gestión pública
- ▶ 6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal
- ▶ 7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta

En este capítulo veremos cómo se integran las medidas a este marco, que a su vez hemos dividido en subcategorías y, dentro de ellas, en temas. La tabla completa de ese marco así dividido puede encontrarse en el Anexo I.

Como ya se ha advertido en Oszlak (2014) las categorías, subcategorías y temas resultantes no son mutuamente excluyentes, como deberían serlo en un buen esquema clasificatorio. Lo multifacético del enfoque GA en su conjunto y de muchas de las propuestas en particular hace a veces difícil determinar su ubicación. Tal como ya se ha dicho, hemos intentado identificar cuál es la dirección general o énfasis de cada una de ellas. Hemos distinguido si son acciones unilaterales desde el estado a la sociedad o, visto desde los destinatarios: acciones que facilitan el acceso al gobierno por parte de la ciudadanía. Otra orientación identificable en las acciones está puesta en el fortalecimiento del propio aparato estatal para una gestión abierta. Constituye la última categoría, y refiere a la generación de nuevas capacidades, normativas, organismos, metodologías, sistemas, que van contribuyendo a fortalecer el aparato estatal¹⁸.

▶ 1. Categoría 1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía

Según la Tabla 6 (pág. 70), cuya fuente es la propia OGP, el acceso a la información pública es el tópico que cuenta con el mayor número de compromisos y constituye una de las cuatro áreas claves que conforman el nivel mínimo de compromiso de los países para ser admitidos.

18 Unas pocas acciones podrían clasificarse en más de una subcategoría. Son pocos casos y hemos tratado de ubicarlas en aquella que, a nuestro juicio, resultaba más representativa. En casos donde las acciones son multifacéticas, las hemos repetido en dos o tres categorías. Constituyen la excepción.

Dada su importancia relativa, nos propusimos iniciar con ella la caracterización de las categorías. Sin embargo, descubrimos que esta temática es una de las más difíciles de analizar ya que recorre casi todas las categorías, por tratarse de uno de los ejes constitutivos del enfoque de GA. Cada una de las categorías muestra un aspecto diferenciable de las acciones destinadas a ampliar el acceso a la información.

De todos modos hemos necesitado crear una categoría específica para incluir medidas específicas de mejoramiento de la información que son novedosas y pueden tratarse autónomamente. Son el resultado de nuevas obligaciones estatales de divulgación, con marco regulatorio o sin él (Transparencia Activa / *Proactive Disclosure*); que abarcan documentos, clasificados o no; o consisten en la creación de “repositorios abiertos” (o redes de repositorios), tanto documentales, de imágenes, sonidos, como de datos abiertos¹⁹.

Ahora veamos las nuevas iniciativas y compromisos de ampliación de la información a través de las subcategorías siguientes. Las medidas que incorporamos dentro de ellas son sólo ejemplos que exhiben alguna característica relevante.

1.1. Promover la transparencia activa (*Proactive Disclosure*)

Según el Manual de Transparencia Activa (AGESIC, Uruguay), la transparencia activa consiste en la obligación de las instituciones públicas de difundir gratuita y regularmente información actualizada con prescindencia de que existan o no peticiones. A diferencia de la transparencia pasiva, no depende de la solicitud de los ciudadanos²⁰. Del mismo modo la consagra, en su enunciado 44, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana (CIPC).

Muchas de las medidas contienen la presunción de publicación como principio básico de la divulgación. Paralelamente, identificamos un grupo específico dedicado a la divulgación espontánea de información clasificada.

La difusión puede ser enfocada desde la óptica de la oferta, y en ese caso, puede o no responder a directrices y normativas; pero también puede tener su origen en criterios de utilidad ciudadana. Como reconoce Rafael Martínez Puón (2013: 142)...*la relación del ciudadano con la información pública se estaría dando desde un plano estrictamente cotidiano, como parte de lo que le toca vivir todos los días, y en el que tiene que estar tomando decisiones permanentemente*. Para el caso, se requieren permanentes relevamientos de necesidades ciudadanas, a fin de priorizar los temas de difusión activa.

En cuanto a directrices, normativas y guías cabe destacar el Memorandum sobre el “*Freedom of Information Act*” (FOIA), de Estados Unidos, donde se instruye a las agencias a adoptar la presunción de divulgación o apertura (*presumption of disclosure*) y a tomar decisiones proactivas para que la información esté públicamente disponible. Este Memorandum es fundante dentro del enfoque del GA. Canadá, por su parte, ha dictado el “*Proactive Disclosure Act*”. También encontramos manuales de transparencia activa, como el contemplado por Uruguay en su Plan.

Respecto a la divulgación de la información clasificada, sólo hemos encontrado una iniciativa y dos compromisos. La iniciativa proviene de la Argentina y se relaciona con la divulgación del accionar de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura militar (1976-83). Los compromisos pertenecen a Canadá y a Estados Unidos. El canadiense consiste en llevar adelante una política de “*Opening Government of Canada*

19 Cuando tratemos la categoría 3ª sobre el mejoramiento de los servicios abordaremos la ampliación de la información por medios más tradicionales, como ventanillas únicas o portales ligados a servicios, que incluyen siempre la oferta de información. Más adelante, con la categoría 5ª relacionada con la transparencia de la gestión, avanzaremos con la ampliación de la información producto de medidas vinculadas a ella.

20 Este concepto fue extraído del art. 5 de la Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública de Uruguay. A su vez AGESIC, el organismo responsable de establecer los marcos regulatorios, ha publicado cuál es la información mínima que los organismos públicos deben incluir en sus sitios web. En esta iniciativa se incluye la información mínima proveniente del Poder Legislativo. Ver http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/294/1/Manual_Transparencia_activa.ppt.pdf

Records". Para ello está removiendo las restricciones para el acceso a documentos federales guardados en bibliotecas y archivos. El segundo, el de Estados Unidos, refiere a la desclasificación de información sobre seguridad. Esta desclasificación constituye un esfuerzo conjunto de diversas agencias. Para ello contarán con un centro de supervisión y con desarrollo de estándares y, a su vez, se entrenará al personal para alinearse a esta política en forma transversal. Este último compromiso es interesante como ejemplo, ya que hace suyas características más maduras de GA, donde las propuestas son más sistémicas ya que incluyen múltiples aspectos tales como: la elaboración de estándares comunes, la creación de capacidades institucionales para participar en gestiones transversales, la emergencia de nuevas arquitecturas institucionales de articulación y de colaboración; en definitiva, lo que hemos reconocido como "estado en red". Nos hemos permitido desarrollar más extensamente este compromiso solo para poner en evidencia lo multifacético que puede ser una propuesta que, primariamente, se refiere a la ampliación de la información pero, que en su realización, va trasvasando muchas de las categorías que organizan este texto.

Algunas propuestas de apertura apuntan a la normalización de la gestión de información / registros / archivos, a través de normativa, estándares y guías, donde se organizan criterios comunes de catalogación, procesamiento, guarda, expurgo y recuperación²¹. Si estas condiciones no existen, la transparencia activa, la desclasificación o cualquier acción de apertura de la información, puede quedar sepultada en un caos, una especie de "data smog" (Roberts, 2006). Una forma interesante de trabajar la misma es a través de los repositorios institucionales, como veremos a continuación.

1.2. Desarrollar repositorios institucionales abiertos

Conforme lo describe Mela Bosch (2013) un repositorio institucional es un archivo de objetos digitales de formatos diferentes. Respecto al mismo, existe un compromiso institucional de reposición, carga y normalización para su resguardo. Pueden ser documentos, imágenes y sonidos o datos abiertos y se archivan bajo un procedimiento común, una identificación única (url persistente) y metadatos de descripción de la forma, autoría, contenidos e incluso datos de gestión, como secuencias de creación, modificación o uso. Tal como menciona la misma autora, estos repositorios están teniendo un rol fundamental en la apertura, transparencia de servicios y recursos para la ciudadanía. *Sin el relevamiento, recolección y organización de la enorme cantidad de material digital que se produce constantemente en las organizaciones no es posible iniciar ningún otro trabajo de capitalización o gerenciamiento de los recursos con que cuenta.*

Existen repositorios de distinto tipo, conforme a los objetos que contengan. Entre las medidas presentadas aparecen repositorios científicos, de documentos gubernamentales, los audiovisuales y los jurídicos. Respecto a los primeros, rescatamos el compromiso de la Biblioteca Virtual de Canada ("*Virtual Library*"), donde se reúne una multiplicidad de documentos públicos federales, como publicaciones, reportes de consultoras, investigaciones gubernamentales, presentaciones, *White Papers*, etc. Esta medida es interesante ya que pertenece al grupo de experiencias donde la información es también organizada conforme a la demanda. En ese sentido, a fin de probar que su contenido refleja las necesidades ciudadanas, se anuncia como experiencia piloto una ventanilla única con los contenidos disponibles para testear la pertinencia de la información puesta en común. Otro compromiso a mencionar es la Red Federada Latinoamericana de Repositorios de Documentación Científica, que es ya una red de repositorios, comprometida en el Plan de Acción de la Argentina. En cuanto a repositorios audiovisuales, se ha encontrado un solo compromiso, también presentado por éste último país: el Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentinos (BACUA). Paralelamente hemos identificado repositorios jurídicos, como los presentados por la Argentina.

21 Estos casos serán tratados en la categoría 7, referida al aumento de capacidades dentro del estado. Específicamente aparecerán cuando nos dediquemos a la gestión de información interna.

Si bien las experiencias de repositorios son aún muy escasas, hemos decidido agrupar las experiencias de este modo ya que suponemos que es un camino por el que deberían transitar los gobiernos para gestionar su información.

También los datos abiertos (próxima subcategoría) pueden estar reunidos en repositorios, formar parte de catálogos o sólo constituir conjuntos de datos²². En los dos últimos casos, los datos no se encuentran embebidos sino solamente listados, con descripción de sus características²³.

1.3. Desarrollar portales de datos abiertos

En esta subcategoría se agrupan las medidas que anuncian la producción e inclusión, en portales específicos o sistemas, de un conjunto creciente y diversificado de datos abiertos²⁴. Luego avanzaremos con su reutilización cuando tratemos la categoría relacionada a la mejora de servicios (3ª), específicamente en el tema “Innovación de servicios sobre datos abiertos”; y, también, en ocasión de referirnos a la participación ciudadana (6ª), la co-producción de bienes y servicios. Tampoco analizaremos ahora las políticas de datos abiertos, ya que las mismas serán tratadas en la última categoría, destinada a relevar las propuestas relacionadas al aumento de la capacidad institucional, en este caso específico, relativas a la gestión de datos abiertos.

Por tanto, y a fin de organizar la exposición, ahora sólo tendremos en cuenta la oferta incluida o a incluirse en portales de datos abiertos o en otros sistemas.

Estos portales, que apuntan a ser ventanillas únicas de datos abiertos, a veces también albergan mecanismos de coordinación y capacitación para el acceso y uso de los diferentes datos publicados por las entidades, como sucede en la propuesta colombiana. Funcionan como espacios de incentivo para comunidades de desarrolladores y otros sectores, a fin de lograr el re-uso de los datos puestos en común. A su vez, los conjuntos de datos abiertos pueden estar integrados a otro tipo de portales, como los de Transparencia, como en el caso de Brasil, o bien accesibles en sitios web institucionales.

Vayamos ahora al significado de los datos abiertos, para luego retomar las medidas incorporadas en los planes.

Open Data (datos abiertos) es un movimiento digital *al que están adhiriendo paulatinamente gobiernos e instituciones de todo el mundo para poner los datos que administran a libre disposición de las personas e instituciones -sin restricciones de copyright, patentes u otros- en formatos que permitan su reutilización para cualquier fin, por ejemplo, el desarrollo de nuevos análisis o de aplicaciones online*, conforme lo reconoce el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile²⁵.

En nuestro propio ámbito regional, ese movimiento digital se plasma en redes y organizaciones para el desarrollo de propuestas. Tal es el caso del OD4D (*Open Data for Public Policies in Latin America*), financiado por el IDRC, con presencia de CEPAL y W3C de Brasil (www.od4d.org) ; o las redes organizadas por la Red GEALC, *Open Data Research Network* (IDRC), OGP, *The Caribbean Open Institute*; Banco Mundial, W3C, más otras entidades públicas y privadas.

22 Conforme está definido por el Sitio Open Data @ CTIC, un Conjunto de Datos son datos relacionados, convenientemente estructurados y organizados, de forma que puedan ser tratados (*procesados*) *apropiadamente para obtener información*. En cambio, un Catálogo de Datos es una *lista ordenada de descripciones sobre conjuntos de datos referidos o explicados de forma individual mediante metadatos comunes*. Ref: <http://datos.fundacionctic.org/glosario-open-data/>

23 Un catálogo tiene una función referencial compuesta por la cita, la referencia autor, título, etc. Del mismo modo, un inventario funciona como un catálogo, porque no están los objetos físicos o digitales que se inventarían sino su descripción. En cambio en un repositorio lo que existe es información sustantiva, es decir: está el texto o el objeto depositado dentro de él. Agradecemos a Mela Bosch por su ayuda en la aclaración de estos conceptos.

24 Conforme al manual de *Open data*, del *Open Knowledge Foundation*, 2012, los “datos abiertos” u *Open Data* son aquellos susceptibles de ser usados libremente, reutilizados y redistribuidos por cualquier persona, permitiéndose la creación de obras derivadas que reconozcan la misma licencia.

25 <http://datos.bcn.cl/es/informacion/que-es>

En cuanto a la producción de datos abiertos, su puesta en común no es uniforme. Para resaltar las diferencias, Calderón (2012: 31-33) presenta un listado donde se distinguen diferentes niveles en la puesta en común de los datos. Esos niveles están directamente vinculados con la posibilidad o facilidad de reutilización. Dicho listado fue elaborado por Tim Berners-Lee, uno de los inventores de Internet y responsable del proyecto de apertura de datos públicos en Gran Bretaña²⁶.

NIVEL	TECNOLOGÍA
*	Poner los datos disponibles en la Web, en cualquier formato
**	Ponerlos a disposición como datos estructurados, por ejemplo en Excel en lugar de escaneo de imagen de una tabla
***	Ponerlos a disposición en formato no propietario, por ejemplo cvs en lugar de Excel
****	Utilizar URI para que las personas apunten a los datos
*****	Vincular los datos a otros datos para proporcionar un contexto

El nivel más desarrollado, el último, se relaciona con lo que se conoce como “*Linked-Data*” o “datos enlazados”²⁷.

En la región, buena parte de los países han contraído compromisos para el desarrollo de portales de datos abiertos. Es interesante el caso de Brasil, que se compromete a desarrollar un portal que funcionará como una ventanilla única de acceso a datos de cada nivel de gobierno, no sólo del central. Colombia, por su parte, presenta un proyecto piloto de portal en el cual participan cuatro entidades del estado; con vistas a ampliar el número de instituciones. En tal sentido están trabajando en los lineamientos para que todas las entidades publiquen y divulguen los datos en sus páginas web.

Fuera de la región los planes apuntan a exhibir los datos en catálogos comunes accesible a través de portales²⁸. Tal es el caso de España que, en su portal (Datos.gob.es), desarrolla el “Catálogo de Información Pública de la Administración General del Estado”²⁹.

Algunos de ellos incluyen incentivos para que las comunidades de desarrolladores y otros sectores re-usen los datos puestos en común. De este modo se producen caminos convergentes entre los datos que se van abriendo y las necesidades o expectativas de la comunidad pertinente³⁰. El gobierno de Canadá, por su parte, ha realizado consultas ciudadanas sobre la pertinencia de desarrollar datos abiertos y ha encontrado un manifiesto apoyo de la población. En consecuencia, ha decidido implementar una nueva generación de su portal (Data.gc.ca) para la difusión de datos, incluidas las bases de datos geoespaciales. A fin de determinar la correspondencia con la demanda, ese gobierno hará uso del *crowdsourcing*, especialmente entre la comunidad de desarrolladores, para que este nuevo portal responda a las necesidades y expectativas de los destinatarios. Algo similar ocurre con Estonia y sus proyectos piloto de “*public data services*” basados en *cloud technology*.

Tal como sucede con otros países, una tarea importante del Plan de Canadá es estandarizar los datos publicados por las instituciones.

La insistencia en la estandarización es persistente. El Plan de Finlandia menciona que todos los formatos de los datos abiertos ofrecidos por la administración pública deben ser similares, y estar basados en modelos reconocidos internacionalmente como buenas prácticas, compromiso que también asume el gobierno de Tanzania.

26 Fuente: Blog Contenidos Digitales & Propiedad Intelectual, citado por Calderón

27 *Linked-Data: Es una serie de buenas prácticas que empleando el modelo RDF para describir los datos, y URIs para nombrar a los objetos de datos y exponerlos para su acceso vía protocolo HTTP, facilitan la interconexión y relación útil entre los datos de una forma interpretable tanto por personas como por máquinas.* Definición extraída de Open Data @ CTIC. <http://datos.fundacionctic.org/glosario-open-data/>

28 En la región, el Plan de Brasil también lo está planteando.

29 Dicho portal fue premiado como el más amigable de la Unión Europea.

30 Este encuentro con la demanda es muy claro en varios planes como, por ejemplo, el de Estonia.

Estados Unidos ha desarrollado su portal (Data.gov) que da acceso a un gran número de datos de alto valor, provistos por agencias de gobierno en temas tales como seguridad automotriz, transporte aéreo, calidad del aire, seguridad en los lugares de trabajo, seguridad de medicamentos, nutrición, crimen, obesidad, empleo, y atención sanitaria.

Gran Bretaña ha desarrollado un sitio líder en el ámbito internacional: el Data.gov.uk. Contiene una gran cantidad de bases de datos y es de fácil acceso, tanto para el público en general, para quienes deseen publicar datos o para los mismos desarrolladores. A fin de garantizar la utilidad de los datos, consideran que los mismos deben ser publicados con descripciones claras del contexto. De otro modo son difíciles de usar. Por otra parte, reconocen la necesidad de mejorarlos y actualizarlos continuamente una vez que han sido publicados. Esta actualización, declaran, es aún una expresión de deseos.

Conforme a la descripción de medidas de los distintos planes de acción, las bases de datos abiertos pueden estar integradas en otros canales o sistemas, no necesariamente ofrecerse a través de un portal específico. Veamos un ejemplo.

Un ejemplo lo encontramos en Brasil, que proporcionará datos abiertos en el “Sistema de Acuerdos y Contratos para la Transferencia de Recursos” (SICONV). Además, creará un “Almacén de Datos”, en una base unificada: el propio Portal de Transparencia³¹.

► 2. Categoría 2. **Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública**

Así como en la categoría anterior trabajamos con medidas destinadas a ampliar el espectro de la información, desde la voluntad de las instituciones públicas, en particular, y del estado, en general; aquí enfocaremos dichas ampliaciones desde los derechos y contextos que garantizan que la ciudadanía pueda acceder a la información; esto es: desde la perspectiva ciudadana. Supone la creación de condiciones sociales, educativas, de infraestructura y de comunicación para que ese acceso sea realmente posible. Esas condiciones presumen una reducción de la brecha en sentido amplio: la promoción de la inclusión de grupos discriminados, la comprensión del lenguaje oficial y la reducción de la brecha digital, lo que conlleva resolver problemas infraestructurales de conectividad.

Esos derechos pueden estar reconocidos en normativas, lo que abre la primera subcategoría.

2.1. Dictar normas que aseguren los derechos de los ciudadanos a acceder a información pública

La relevancia de la existencia de normativa queda resaltada desde los mismos criterios de elegibilidad de los países, impuesta por la OGP³².

Esa normativa puede tener su consagración en la constitución, en una ley o en un decreto, lo que incide en su ámbito de aplicación. Mientras un decreto se aplica sólo en el ámbito del Poder Ejecutivo, una ley (y más una constitución) tiene efectos jurídicos más amplios e incluye a los demás poderes. Pueden ser aún proyectos por no haber culminado el proceso de sanción o por estar sometidos a consulta pública. En algunos casos la norma se refiere sólo al acceso a la información pública; en otros, a la transparencia y al

31 Este sistema suministra información sobre las asignaciones de recursos de los presupuestos federales fiscales y de seguridad social. Paralelamente, se proponen promover la integridad expandida de la información pública mencionada a través de una plataforma abierta de interoperabilidad.

32 <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria>

acceso a la información, como en Colombia; y en otros, a la transparencia, acceso a la información pública y al buen gobierno, como en el caso de España.

En los planes también se han incluido medidas sobre accesos específicos. Tal es el caso de la Argentina con su proyecto de ley para la reforma del Poder Judicial; o Chile, que ha presentado un proyecto de ley sobre partidos políticos donde consagra la obligación de los mismos de publicar su información en sus sitios web. Este proyecto otorgará mayores derechos a los militantes, tales como su participación en la elaboración de los programas o el pedido de información a los partidos³³.

El derecho de acceso puede no limitarse al contenido de la información e incluir su formato y oportunidad de entrega. La ley de Estonia contempla la entrega rápida en un formato apropiado para el requirente, incluso en papel. El formato también puede darse como datos abiertos integrados a un sistema uniforme de información pública³⁴.

Noruega menciona en su ley que el propósito de la misma es abrir y transparentar la información de la administración pública y, de ese modo, fortalecer la libertad de información y expresión, la participación democrática, la salvaguarda legal para los individuos, la confianza en las autoridades públicas y el control por parte de la ciudadanía. La regla general es que los documentos, periódicos y registros de un organismo son públicos salvo que la ley (o un reglamento emergente) dispongan lo contrario. Cualquier persona puede solicitar el acceso a los mismos y la Administración debe proporcionárselos.

A continuación, trataremos las condiciones sociales, educativas, de infraestructura y de comunicación para que ese acceso sea realmente posible. Comenzaremos por la brecha digital y la conectividad.

2.2. Promover programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad

La “brecha digital” es un concepto multifacético. Puede considerarse como la diferencia de oportunidad de acceso que existe entre las personas, comunidades, estados, países, etc. Está relacionada a aspectos de acceso a la conectividad y también a la capacidad de las personas, poblaciones o grupos sociales para utilizar las TIC de manera apropiada y que contribuya al desarrollo sustentable.

En principio identificamos dos componentes: la capacidad de las personas y la conectividad.

La capacidad está relacionada con lo que se conoce como “alfabetización digital” que incluye la habilidad para leer e interpretar los textos, sonidos e imágenes, reproducir datos e imágenes a través de la manipulación digital, además de evaluar nuevo conocimiento adquirido por las comunidades digitales³⁵.

Este tipo de medidas abundan en los planes de la región. Como muestra, mencionamos a Uruguay, que creó el Plan Ceibal, que apunta a la democratización del acceso a la sociedad de la información y el conocimiento. Para ello se le entregó una computadora portátil a cada niño que asiste a la escuela primaria. En una línea similar la Argentina ha lanzado su Programa “Conectar Igualdad”. Perú, por su parte, ha elaborado políticas de inclusión y alfabetización digital“.

Como ya hemos dicho, el otro componente es la conectividad bajo cuyo amparo se han incluido una serie de medidas ligadas a planes de telecomunicaciones y redes de internet. Un ejemplo es Panamá con su “Red Nacional de Internet” de acceso gratuito de frontera a frontera; y también sus “Infoplazas”, centros comunitarios de acceso a Internet.

33 Este punto se volverá a ver en la categoría relativa a la participación.

34 Plantean que una nueva tarea es hacer pública la información en formato de datos abiertos y, de ese modo, permitir su reuso por sectores no gubernamentales.

35 <http://literaciapr.wordpress.com/2008/06/28/definicion-de-alfabetizacion-digital/>, donde se menciona que lo dicho es una traducción del concepto ubicado en Connecting the Digital Dots: Literacy of the 21st Century

Pero queda por considerar los otros aspectos para cerrar la brecha tales como las variables de hábitat, socio-económicas, sociales y geográfico-políticas. Por eso se han previsto iniciativas relacionadas con la inclusión de poblaciones discriminadas y/o vulnerables.

2.3. Promover la inclusión social de poblaciones discriminadas a fin de asegurar su acceso

La discriminación puede provenir de factores de género, etnia, nivel socioeconómico, edad, etc. La misma, como problemática, está reconocida en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE), en su enunciado 28, cuando propugna el respeto por la multiculturalidad y, por ende, la diversidad. De ello deriva la necesidad de incluir a sectores desfavorecidos, como comunidades indígenas, en un contexto de reconocimiento de sus lenguajes y de su producción cultural.

Algunas medidas de los planes de acción se han hecho cargo de esta temática.

Un grupo especial se relaciona con la inclusión de los pueblos originarios. En tal sentido, Chile se ha propuesto incrementar sus capacidades de participación como actores sociales. Por su parte Perú dictó una ley que reconoce el derecho de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a medidas legislativas o administrativas que afecten directamente su hábitat, intereses o valores.

Otro grupo es el conformado por sectores de menor nivel socio económico. En relación, se destaca la iniciativa argentina de creación de los “Centros Integradores Comunitarios” (CIC), instancia territorial de articulación entre los gobiernos nacional, provincial y municipal, junto con organizaciones sociales y políticas de la sociedad civil. Los CIC, ubicados en las zonas más vulnerables del país, son construidos por cooperativas especialmente conformadas por familias y vecinos de la comunidad.

En cuanto a otro tipo de grupos discriminados destacamos las medidas anunciadas por Noruega para promover la igualdad de género y la plena participación de las mujeres en la vida cívica, en el sector privado, en la administración pública y en los procesos políticos. Esta política también se aplica a minorías, a los jóvenes y a adultos mayores.

Además de acercar al estado a grupos que históricamente han tenido dificultades para acceder a él, hay que posibilitar que las comunicaciones sean comprensibles y posean el potencial de transformarse en información útil y conocimiento por parte de los destinatarios, lo que se abordará a continuación.

2.4. Desarrollar procedimientos para que los informes oficiales sean fáciles de interpretar

Este tipo de medidas avanzan sobre el plano semántico y tienen como objetivo facilitar el acceso real a una información inteligible para la ciudadanía. Constituye uno de los grandes retos del GA y de él depende no solo el acceso al estado y a su información sino también constituye uno de los pilares que sostienen la participación cívica.

Varias medidas consideran que la información debe ser comprensible para el ciudadano común y estar elaborada en un lenguaje inclusivo, moderando el uso de los tecnicismos y legalismos. Más aún, en cuanto a la dimensión pragmática, deben tener en cuenta la capacidad que tienen distintos grupos de población para encontrar la información, y luego digerirla y utilizarla convenientemente (Campos Domínguez y Corojan, 2013: 130).

En todos los casos, se trata de directivas, guías, normativa y conformación de estándares.

En lo extra regional, son los planes de acción de los países nórdicos los que lideran las iniciativas de este tipo. En Finlandia, el “*Administrative Procedure Act*” dedica una extensa sección a la exigencia de un lenguaje apropiado, claro y comprensible, el que, por otra parte, ha sido consagrado como un derecho civil. El propio concepto de *good governance*, tal como es definido en el Plan de Acción de ese país, contiene un componente referido al buen lenguaje. En tal sentido, el Ministerio de Educación y Cultura finlandés ha constituido un grupo de trabajo para el desarrollo de un nuevo lenguaje legislativo, administrativo y relativo a la prestación de servicios públicos. A los efectos de verificar la comprensibilidad de las comunicaciones, el gobierno implementa encuestas y testeos entre diferentes segmentos de la población. También en Noruega se ha avanzado en ese sentido, al considerar como un derecho democrático el poder entender el contenido de los documentos emitidos por las autoridades públicas. En esta línea, han desarrollado el proyecto *The Plain Language* para pautar las prácticas comunicativas. Las encuestas habían mostrado que uno de cada tres noruegos tenía dificultades para comprender los documentos, cartas y formularios oficiales.

En América Latina, Colombia indica, en su Plan de Acción, que la información oficial a los ciudadanos debe expresarse en un lenguaje claro, además de garantizar su alta calidad; y Brasil ha creado un software para procesar y presentar la información pública desde distintas perspectivas y diferentes formatos.

Sobre este tema se volverá cuando tratemos, en la categoría 7, cómo se proponen incrementar las capacidades y que están considerando los distintos países para mejorar las condiciones internas de las comunicaciones.

▶ 3. Categoría 3. Mejorar los servicios públicos y sus canales de entrega

Bajo esta categoría quedan amparadas las medidas más tradicionales de gobierno electrónico (GE), las vinculadas a la oferta de servicios mediante sitios web institucionales, portales y ventanillas únicas (VU); a las que se suman las iniciativas de multicanalidad.

Desde la óptica del GE, la información es un servicio más, integrado a servicios interactivos y transaccionales. Ese sería el contenido de los de portales y ventanillas únicas. Su falta de autonomía (ya que el funcionamiento de los distintos tipos de servicios se encuentra altamente integrados) ha hecho dificultoso que tratemos los servicios de información en forma independiente al considerar las medidas de ampliación de la información (Categoría 1ª).

Veamos cuál ha sido el proceso de integración entre estos niveles de servicios. Silcock, citada por Campos Domínguez y Corojan (2013: 128) desarrolla las fases del GE atendiendo a la transparencia informativa. Así tenemos que la primera fase se registra con la publicación y difusión de sitios web institucionales (información corporativa). En la segunda, comienzan a ofrecerse en dichos sitios servicios interactivos y transaccionales. En la tercera, el gobierno evoluciona hacia el uso de una ventanilla única que implica concentrar servicios de distinto tipo en un único portal. En la cuarta fase se avanza hacia la personalización de los portales. Le sigue la agrupación de servicios comunes, donde desaparece la percepción de las divisiones burocráticas y el público interactúa con el estado “como uno sólo”.

En estos procesos evolutivos comienzan a ser más recurrentes las cuestiones de simplificación de trámites, interoperabilidad y avances hacia la integración.

Agregamos, por nuestra parte, la ventanilla única multicanal, desarrollo que supone permanentes procesos de integración informativa entre canales, nuevas arquitecturas institucionales, creación de capacidades, marcos normativos, etc. Este proceso debe encuadrarse en un continuo desarrollo de mejores servicios. Existe, además, un canal específico reiterado en muchas medidas, que es el de la telefonía móvil.

Ahora veamos qué tipo de iniciativas permiten mejorar los servicios, atendiendo a la ampliación de los canales de comunicación.

3.1. Ampliar los canales de comunicación para que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos necesarios

La impronta de GE privilegió los sitios web, portales y VU online. A este tipo de propuestas remiten una parte considerable de medidas. Más tarde se agregó, como manifestamos, la personalización, la multicanalidad y, finalmente, el enfoque ciudadano como centro organizador. Esta es la secuencia temática que nos ha permitido agrupar las propuestas.

En términos generales, hemos detectado un énfasis notorio en la promoción de los trámites online que puede aparecer como un compromiso en sí mismo (Perú y Panamá, por ejemplo) o a través del desarrollo de portales. Estos últimos desarrollos son contemplados por la mayoría de los países de la región. Así, por nombrar algunos, tenemos al Portal de Brasil, a “ChileAtiende”, a “Gobierno en Línea” de Colombia, a los portales ciudadanos de Costa Rica y de México o a “Panamá Tramita”. Sin embargo, carecemos de información para saber si esos portales ya existentes son ventanillas únicas, excepto cuando así se expresa (Brasil o México). En otros casos aparece más como un compromiso que como una iniciativa efectivamente realizada, por lo menos en los desarrollos regionales.

Un capítulo aparte son las ventanillas únicas sectoriales. En tal sentido, la República Dominicana se compromete a dictar una normativa que las contemple. Respecto a desarrollos concretos, existen varias menciones referidas a las ventanillas únicas empresariales (VUE), las que en las experiencias mencionadas tienen por objeto el apoyo a los emprendedores en la creación de sus empresas, mediante la prestación de servicios integrados de tramitación y asesoramiento. En estos casos, aparecen experiencias donde la multicanalidad se manifiesta a través de centros presenciales de tramitación y de portales. Cabe aclarar que las VUE pueden tener otras funciones, como las de formación para emprendedores y empresas ya constituidas, la de ofrecer servicios para la sustentación y mejora de las empresas, directorios, oportunidades de asociación, por mencionar algunas. Las medidas regionales mencionadas se refieren solo a la constitución de las empresas o a su regularización. Así puede citarse el caso de Costa Rica y su Portal *Crearempresa.go.cr*, el Programa *Doing Business-Honduras* o “Panamá Emprende”. En cuanto a los otros servicios, fuera de los de creación, México se compromete a crear una VU para transacciones comerciales y corporativas. También es destacable “*StartUp Chile*” por su especificidad, ya que es una VUE que presta servicios de información para atraer a empresarios extranjeros.

Avancemos ahora sobre los grupos donde se contemplan temas de “personalización”, “multicanalidad” y “enfoque ciudadano”.

Tanto la personalización como la multicanalidad provienen también del desarrollo del GE. Sin embargo existe un plus en la relevancia que en las medidas comienzan a adquirir las necesidades concretas de ciudadanos específicos, lo que revela un corrimiento del énfasis real centrado en las administraciones, a otro donde la ciudadanía comienza a ocupar un espacio más efectivo, independientemente de las declaraciones que siempre existieron sobre la centralidad ciudadana, aún desde los comienzos de las experiencias de GE.

Respecto a la personalización, en tanto nivel avanzado de GE, opera sobre dos conceptos extras: 1) la *entrega de servicios proactiva*, cuando el gobierno advierte que determinados usuarios podrían requerir determinada acción, pre-llena un formulario de solicitud de servicios con datos que ya están en sus bases; y 2) la *prestación automática de los servicios*, donde el gobierno ofrece servicios específicos vinculados a una determinada condición del usuario sin necesidad de que el mismo los haya solicitado (Cap Gemini, 2007:11). Sin embargo, la personalización puede ser aún más: una ventanilla única para cada destinatario (especie de “Mi Portal”) fruto de la selección de servicios realizada por cada uno de ellos, además de lo que

proactivamente ofrezca el gobierno (Kaufman, 2012, 34). Esta personalización está mencionada por Costa Rica, cuando se compromete al potenciamiento de su Portal Ciudadano y su conversión en una herramienta interactiva y de transacciones de trámites personalizada.

La aproximación del estado a la ciudadanía también incluye la utilización de los medios de comunicación a los que la misma tiene acceso, los que suelen ser múltiples (Internet, telefonía celular, fax, radio, atención presencial y telefónica, redes sociales, etc.). Esta multicanalidad permite responder a las posibilidades reales de acceso del ciudadano, en algunos casos. En otros implica una alternativa paralela al mejoramiento de los servicios online y de reducción de la brecha digital. En términos generales, sea explícito o no, significa garantizar un acceso igualitario y universal a la información y a los servicios. En la práctica, desde el estado, sus empleados acceden a portales, ventanillas únicas, bases de datos internas, etc., para responder al pedido presencial, al fax, al e mail, al teléfono, consulta por internet, etc. Es decir, el ciudadano no tiene por qué hacerse cargo de la complejidad de gestión de información y desarrollo tecnológico, ya que lo asume el estado. Le correspondería, por derecho, tener un acceso fácil por su canal habitual de comunicación.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE) consagra, en sus principios, la multicanalidad (párr. 6, g), donde menciona la no discriminación de medios, el uso de medios no electrónicos y la tecnología a elección de los ciudadanos (SMS, televisión digital, etc.). Lo menciona también en sus finalidades (2, g). A su vez, propugna el desarrollo de los canales presenciales, organizados con el criterio de ventanillas únicas (30, b).

A su vez, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, plantea que el uso de medios electrónicos no implicará restricciones o discriminaciones para los que se relacionen por otros medios (18).

Un desarrollo muy importante y específico es lo que se reconoce como “M-Gov” (o gobierno móvil). Conforme al enunciado de la CIGE (“acceso por el medio más próximo”), la telefonía móvil y su inclusión como interfaz, constituye una herramienta para la inclusión casi universal, favorecida por una alfabetización auto-administrada.

De un relevamiento realizado por el CONIP de Brasil (2007) surge que las fuerzas de apalancamiento que podrían impulsar el M-Gov derivan del impacto por la utilidad de los servicios para ciudadanos (tales como los de salud, información al ciudadano, educación y beneficios sociales), que logran una rápida apropiación social. La población demanda servicios semejantes ya que está sensibilizada por las soluciones privadas de M-TIC (Kaufman, 2009: 4).

Por otra parte, en su enunciado 17, la CIGE consagra el derecho a la integración de la multicanalidad con los medios tradicionales: Si no existe esa complementariedad, el acceso al Estado no es para todos.

Esta multicanalidad se expresa en muchas iniciativas en la región a través de la constitución de ventanillas únicas y de portales. Una de las más destacadas es ChileAtiende, que es una Red de Multiservicios del Estado, que cuenta con más de 140 centros de atención, un *Call Center* y un portal. También se rescata la iniciativa colombiana www.gobiernoonlinea.gov.co que, además de sus funciones como portal, permite el asesoramiento por chat y cuenta con un centro de atención telefónica gratuito para todo el país.

No son los únicos casos de multicanalidad. Costa Rica incluye en su Plan a las VES (Ventanillas Electrónicas de Servicios) cuyos puntos físicos de atención se alojan en las oficinas de Correos. Panamá, por su parte, ha desarrollado el “311 Centro de Atención Ciudadana” donde se pueden formular reclamos, solicitudes, etc., a través del portal, el centro telefónico o *Twitter*.

En otras medidas regionales, se encuentran las mejoras de las iniciativas existentes en lo relativo a la cobertura geográfica, canales (con incorporación de telefonía móvil), cantidad y calidad de servicios e implementación de estándares de interoperabilidad. En este último caso puede mencionarse el compromiso dominicano de ampliar el sistema único presencial de servicios públicos (Punto Gob), desde una plataforma única integral, tanto presencial como online.

En lo extra regional, se destaca la importancia de extender los servicios hacia el canal de telefonía móvil (M-Gov), u otros canales a definirse mediante la consulta con la ciudadanía. Un ejemplo es Gran Bretaña que, si bien asume el compromiso de desarrollar servicios “*Digital by Default*”, para lo cual priorizará su portal y la VU Directgov, considera también a aquellos para quienes los canales digitales son menos accesibles (por ejemplo, algunas personas de la tercera edad o discapacitados). Al respecto, el gobierno habilitará una red de proveedores de servicios de asistencia digital, tales como correos, centros online y otros locales de servicios. Asimismo se comprometen a facilitar la vida de los ciudadanos disponiendo el *channel shift*, o cambio de canales (*move online*) para algunos servicios gubernamentales. Este tipo de iniciativas son relevantes si el “*channel shift*” opera de una manera natural y casi inadvertida para el usuario. Esto supone que estamos frente a una multicanalidad integrada donde los operadores de cada uno de los canales tienen una base de conocimiento común de consulta y alimentación.

Queda ahora por avanzar sobre estas VU, multicanales o no, diseñadas bajo la lógica que se reconoce como “Enfoque Ciudadano”. Las ventanillas únicas, constituidas como portales y con varios canales de comunicación pueden estar fuertemente determinadas, en su provisión de información y servicios por lo que se reconoce como “enfoque ciudadano” o “*citizen centered*”. En estos casos la organización de la información y servicios tienen como objetivo satisfacer las necesidades ciudadanas, fundamentalmente relacionadas con la vida cotidiana. De ello deriva la importancia, para el enfoque de GA, de incluir a los usuarios en la evaluación de los servicios y aplicaciones.

Los portales ciudadanos son un ejemplo de ello. Tesoro, al referirse a ellos (2008), los define como aquellos que *ofrecen canales integrados de información, consulta, trámite, petición, reclamo y participación centrados en las posibles necesidades de los destinatarios (personas, organizaciones y empresas), superando las artificiosas “fronteras” de las burocracias públicas.*

Este enfoque connota fuertemente a un grupo de países extra regionales³⁶. Para desarrollarlo necesitan cada vez más información que refleje conveniencias y necesidades ciudadanas, lo que incluye también las demandas del sector privado. Para ello despliegan encuestas de satisfacción periódicas a fin de relevar cómo la ciudadanía está percibiendo la entrega de servicios y sus canales. Ejemplo de ello son los planes de Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Gran Bretaña y Noruega.

A su vez, Finlandia, según el “*Action Programme on eServices and EDemocracy (SADe)*”, considera que los servicios deben ser diseñados, testeados e implementados en forma conjunta con sus futuros usuarios. El Programa respaldará la comunicación con grupos diferenciados y el desarrollo de servicios para dichas audiencias. Este es el único caso, en toda la muestra, donde se mencionan audiencias diferenciadas. Creemos que se trata de una omisión, ya que todos los países extra regionales recién mencionados, en sus experiencias concretas, forman paquetes de servicios conforme a destinatarios con un perfil específico. Es suficiente recorrer sus portales para detectar dicho criterio organizativo.

En lo regional, la perspectiva ciudadana está mencionada en el Plan de Brasil respecto a su Portal de Servicios.

3.2. Simplificar trámites administrativos

Esta simplificación puede provenir de la revisión de las regulaciones que rigen los trámites, con el objetivo de eliminar procesos burocráticos innecesarios. Esta actividad también contemplaría, en algunos casos, nuevas regulaciones, desregulaciones o reformas regulatorias.

Esta simplificación puede ser producto de innovaciones tecnológicas como la incorporación de sistemas que contemplen distintas cuestiones, entre las que se mencionan la identidad digital, la implementación de expedientes electrónicos, o la tramitación de certificados personales a través de un mismo medio.

36 La mención del “Enfoque Ciudadano” muchas veces incluye a emprendedores y empresas.

En relación a la revisión de regulaciones y simplificaciones, esa revisión se refiere fundamentalmente a la normativa existente. En los Estados Unidos se ha requerido a las agencias y departamentos federales un proceso de revisión abierto y sin precedentes de sus normativas regulatorias. Corea, por su parte, se compromete a involucrar a los ciudadanos para mejorar los servicios y suprimir barreras burocráticas.

En todos los planes se plantean compromisos de implementación de trámites en línea. Ya se ha mencionado el portal “Panamá Tramita”, desde donde puede realizarse la totalidad de los trámites en línea. También Panamá se compromete a aprobar una ley que establezca los principios y validez de los trámites que el país brinda a través de Internet. Uruguay anuncia la creación de la factura electrónica fiscal (CFE) a ser utilizada por todas las empresas nacionales, cuya validez será similar a la de un documento en papel, Chile se compromete al desarrollo de la “Identidad Digital”, una medida singular en la región que permitirá a la ciudadanía utilizar una clave digital única para acceder a los servicios públicos. En esta misma línea ha avanzado Estonia con el *ID card* y la firma digital.

Un componente necesario para esta simplificación es la interoperabilidad. La interoperabilidad puede ser tecnológica, semántica, organizativa y legal, ambas últimas de difícil implementación³⁷. La misma es mencionada en forma explícita en la CIGE, párrafos 19, 24 y 25; también, en los principios rectores (párrafo 1, c); en Finalidades, párrafo 2, e) donde menciona el mejoramiento organizacional y la simplificación. En el párrafo 9, h) consagra la no reiteración de petición de documentación ya presentada. También menciona la integración de procesos y servicios, incluyendo portales únicos y acceso por otros canales (Kaufman, 2009: 10).

Chile está construyendo su marco de interoperabilidad a fin de aumentar las prestaciones sin requerir antecedentes adicionales a los ciudadanos. Con ese mismo objetivo, Panamá proyecta su “Sin Papel (PSP)”, aplicación que exime a los ciudadanos de presentar documentación que resida en bases de datos digitales del estado. Similar compromiso es mencionado por Costa Rica y República Dominicana, en tanto que Perú incluye, como iniciativa, su Plataforma de Interoperabilidad, que permite el intercambio de datos en forma multicanal (Internet, telefonía móvil y otros medios).

3.3. Desarrollar Servicios Públicos

Existe una amplia variedad de servicios mencionados en los planes. Se han podido conformar grupos de medidas en torno a servicios de desarrollo y seguridad social, trabajo, seguridad ciudadana, salud, educación, aduaneros, fiscales, sobre transporte, catastrales, de agua y sobre registros de población. A su vez se han detectado servicios a emprendedores y existen algunas iniciativas relacionadas con servicios provistos por el Poder Judicial. Seguimos con algunos ejemplos.

En el área de desarrollo social, trabajo y seguridad social, la Argentina ha presentado el Portal del Ministerio de Desarrollo Social que contiene un mapa con centros y organizaciones sociales, una guía de trámites y una biblioteca virtual. Ese Portal se está convirtiendo en una plataforma multicanal (incluye *Twitter* y *Facebook*) que permite unificar las consultas que ingresan por distintos canales y ofrecer respuestas rápidas. Conocida conceptualmente como “multicanalidad integrada”, esta experiencia permite administrar en forma unificada el flujo de intercambios. Por su parte, el Portal de la Administración Nacional de la Seguri-

37 La CIGE menciona la interoperabilidad tecnológica, además de las referencias directas de la nota anterior y encontramos párrafos relacionados como el 6, g), a la adecuación tecnológica y la garantía de múltiples medios de acceso; el de las Medidas Complementarias (párrafo. 19); al tránsito de los sistemas actuales a un sistema integrado; y el párrafo 23 sobre transferencias y sistemas de apoyo. Respecto a la interoperabilidad organizativa, aparece en los Objetivos (párrafos: 1 c) y d); y en el párrafo 7 que menciona la simplificación de procedimientos. La interoperabilidad semántica se encuentra en los Objetivos párrafo 1, c): la construcción de un lenguaje común y en los Principios, párrafo 6, d), que invocan la necesidad de lenguajes comprensibles.

CIGE: Medidas complementarias: Interoperabilidad subnacional, nacional e internacional: párrafo 9.

La interoperabilidad transfronteriza y regional es mencionada expresamente en el párrafo 25.

dad Social (ANSES) de ese mismo país, además de habilitar trámites online, tiene acceso a las principales redes sociales (*Facebook, Twitter, Flickr y YouTube*).

Para la gestión de servicios de salarios, tributarios y jubilatorios, Panamá dispone del Sistema de Ingreso y Prestaciones Económicas (SIPE), que permite administrar digitalmente salarios devengados, aportes y retenciones de impuestos sobre la renta. En una línea similar, Uruguay cuenta con el sitio web “Consultar mis pagos”, que permite a cualquier trabajador obtener sus declaraciones, aportes personales, plan de retiro y proveedores de salud, así como descargar, a través del sitio su historia laboral y sus contribuciones mensuales.

El campo de la salud es también un terreno especializado de aplicaciones digitales. Varios países de la región están trabajando en la simplificación y mejora de estos servicios; por ejemplo, reduciendo los tiempos de espera de los usuarios. Es el caso de Chile, que propone facilitar las consultas y respuestas por medios virtuales, así como desarrollar indicadores de servicio. Panamá, a través del portal de la Caja de Seguro Social, permite obtener turnos para consultas médicas vía web (incluso para personas con discapacidad auditiva). Este país también está desarrollando su “Sistema de Gestión Hospitalaria (HIS)” que permitirá mantener expedientes digitales con la historia clínica de cada paciente. Un compromiso similar se propone Paraguay con la implementación de un “Sistema Integrado de Administración de Salud” (e-salud).

Los planes de acción incluyen numerosas menciones a servicios de seguridad ciudadana, entre los que se encuentran varios que involucran el desarrollo de alguna tecnología o de alguna modalidad de participación comunitaria. Así, por ejemplo, México expandirá sus bases de información y desarrollará herramientas que permitan a los ciudadanos realizar su propio análisis acerca de la situación en materia de delitos producidos. Costa Rica se compromete a implementar el Proyecto “Seguridad Ciudadana Digital”, basado en tecnologías que permitirán un accionar policial más eficaz y eficiente, con la colaboración de la sociedad civil. A su vez, Panamá creó el programa “Vecinos Vigilantes”, de carácter comunitario, que en el ámbito de la Policía Nacional tiene por objeto la educación y prevención del delito. Además, la Policía ha instalado una Red de Video Vigilancia en las calles de la capital y, para reforzar esta política, ha creado la “Unidad Preventiva Comunitaria”, cuyo objetivo es mantener una interrelación directa y permanente con la comunidad, fomentando una policía de proximidad.

Como hemos dicho, también se han incluido servicios brindados por el Poder Judicial. En Brasil, por ejemplo, su plan de acción menciona que los sitios web de cada corte judicial permiten consultar información sobre procedimientos judiciales y decisiones dictadas por los tribunales.

Ya fuera de la región, tal como mencionáramos, las medidas en materia de servicios especializados, tienen un carácter más integrado. Estonia es un ejemplo innovador en la materia, ya que gracias a su *ID Card* y a la posibilidad de utilizar firma digital, ha podido avanzar en la e-registración de empresarios (simplificación de trámites para los agentes económicos); un tablero de e-impuestos y e-aduana (con devengados fiscales más eficaces y mayor simplificación administrativa en las declaraciones de impuestos); las e-recetas de medicamentos, la e-escuela (con comunicación directa entre la escuela y el hogar), la e-salud (con mejor cuidado de la salud y mejor servicio en el tratamiento de enfermedades); el e-registro de terrenos (para corregir datos catastrales), m-pagos (pago de compras por teléfono móvil); ID móvil (identificación); e-registro de población, redes inteligentes de energía (con mayor ahorro de energía), e- servicios de atención en materia social, etc.³⁸.

Tanzania, por su parte, menciona el desarrollo de su “*E-Education Development Programme*”, que apunta a la inclusión del *e-learning* en escuelas y en centros y colegios de educación para adultos. Se compromete, asimismo, a establecer servicios de telemedicina enfocados en la provisión de servicios a distancia de modo de mejorar el acceso, salvar vidas y gestionar casos de emergencia en comunidades remotas³⁹. En otra área

38 Para mayor información sobre la funcionalidad de cada solución, visitar e-Estonia.com

39 También menciona el desarrollo de un *Health Management Information System* para recoger y gestionar datos relacionados con la salud que procuren un conocimiento informado en la materia y permitan una mejor planificación y monitoreo en este campo.

crítica para este país, como es la gestión del agua, ha establecido el *Water Sector Management Information System*, que contiene un sistema de mapeo basado en la web, que sirve como herramienta de planificación y monitoreo de los servicios de distribución de agua.

Existe un grupo de servicios, la mayoría provenientes del Plan de Acción de Gran Bretaña, vinculados con innovaciones producidas sobre datos abiertos, experiencias concretas de re-uso, que dan lugar a servicios como el “*Strategic Road Network*”, que reporta incidentes, velocidades y congestión; información para padres sobre la efectividad de las escuelas; sobre transporte público o sobre sentencias a fin de comparar el desempeño de las cortes locales. Han creado un mapa del delito y, en cuanto a innovaciones en salud, han podido desarrollar aplicaciones con información sobre reclamos de pacientes para optar por el mejor servicio y también sobre el resultado de prácticas clínicas. Luego volveremos a tratar el re uso de los datos públicos cuando avancemos sobre prácticas participativas de co-producción de bienes y servicios.

► 4. Categoría 4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios

Conforme a las medidas relevadas, además de los derechos de acceso a la información, han aparecido otros tipos de derechos protegidos, los que pueden dividirse en dos grandes grupos, los relativos a los derechos de los ciudadanos y los que se corresponden con los derechos de los funcionarios públicos. Dentro del primer grupo pueden ubicarse tres subcategorías, la que hace referencia al amparo de los derechos de los consumidores; la que impulsa derechos de acceso a servicios regulados por Cartas Compromiso y los derechos y mecanismos que aseguran la privacidad y protección de datos individuales.

En el segundo grupo veremos los derechos de protección de los funcionarios y empleados públicos, divisibles en dos subcategorías, la que los ampara en relación a sus eventuales denuncias y la de sus derechos de acceso al empleo público y los relativos a la carrera.

En adelante, trataremos cada una de dichas subcategorías.

4.1. Amparar el derecho de los consumidores

En relación a los derechos de los consumidores existe un *conjunto de normativas y leyes que tienen como objetivo principal asegurar la defensa de cualquier tipo de consumidor ante situaciones en las cuales no se respete su poder o su condición de consumidor. La existencia de este tipo de derechos nace a partir de la extensión del consumo masivo de bienes y servicios y también de la creciente falla en el otorgamiento de esos bienes o servicios en tiempo y forma, tal como fueron contratados*⁴⁰.

Con lo dicho abarcamos la normativa de protección, no aún la información a proveer a los consumidores para que puedan ejercer sus derechos de opción, tema muy relacionado con la transparencia activa y el suministro de “información útil para la vida cotidiana”. Tanto los derechos como la información son temas recurrentes en muchos planes de acción.

En los planes de acción presentados por países de la región se han encontrado algunas medidas como las siguientes: El Salvador se compromete a publicar un ranking de la banca privada con información sobre comisiones, requisitos e intereses. Colombia, por su parte, se obliga a promover el acceso a indicadores de calidad para que los ciudadanos puedan elegir a cada uno de los prestadores de servicios⁴¹. México en su Plan consagra

40 Esta definición fue extraída de <http://www.definicionabc.com/derecho/derechos-del-consumidor.php>

41 Dicho país menciona una iniciativa específica referida a los indicadores sobre los servicios de salud.

una política de “Transparencia Focalizada” destinada a identificar, sistematizar y publicar información a fin de reducir posibles riesgos sobre asuntos tales como seguridad, salud, finanzas personales o provisión de bienes públicos, productos y servicios. En esa línea, El Salvador prevé lanzar un Portal donde brindará información para mejorar la toma de decisiones del ciudadano en relación a los productos, trámites, precios, calidad y servicios.

Asegurar el derecho de opción es un tema central en múltiples medidas registradas en los planes de acción no regionales. Tal es el caso de Sudáfrica y los Estados Unidos. Este último caso se vincula con información sobre salud, educación, nutrición, rendimiento energético, ahorro de combustibles, protección medioambiental y servicios financieros. Corea del Sur, por su parte propugna el fortalecimiento de la divulgación de información crítica, sobre todo la relacionada con alimentos, medio ambiente y educación. Para responder a las necesidades ciudadanas, previo a la divulgación, dicho gobierno convoca a grupos de la sociedad civil a fin de que opinen sobre cuál información debería ser difundida. Esta compulsión también se realiza para determinar los canales de divulgación, privilegiando especialmente la telefonía móvil. Este último compromiso es interesante por lo multifacético y concordante con la literatura sobre GA. Vemos que en este caso, al igual que en muchos otros, Corea incluye a la ciudadanía no sólo para privilegiar los contenidos sino también para determinar los canales de comunicación.

Paralelamente, hemos detectado medidas relacionadas con la creación de organismos de atención al consumidor, a fin de que estos derechos puedan efectivizarse desde una arquitectura institucional más acorde. Panamá ha creado, en tal sentido, los Módulos de Atención Permanente para los Consumidores, y Chile, el Servicio Nacional del Consumidor Financiero a fin de brindar información y servicios relacionados con las tarjetas de crédito.

Un grupo específico de derechos está relacionado con la portabilidad numérica en los servicios de telecomunicaciones. Al respecto, hemos recogido medidas de Chile y Panamá.

4.2. Desarrollar y mejorar los compromisos hacia la sociedad respecto a la entrega de servicios (Cartas Compromiso, Defensoría del Pueblo)

Conforme la define la Secretaría de Gabinete de Coordinación Administrativa de la Argentina, *la Carta Compromiso es un documento público firmado por el organismo adherente, en el que la entidad explicita ante los ciudadanos su misión y objetivos, los derechos y obligaciones de los usuarios o beneficiarios con relación a los servicios que presta el organismo, la forma de acceder a ellos y la calidad esperable de los mismos. También incorpora los compromisos de mejora a implementar en el futuro, especificando plazos de ejecución, estándares de calidad para el sistema de información y comunicación y los mecanismos de participación ciudadana*⁴².

Estas Cartas (o *Citizen's Charters*) están mencionadas en varios planes de acción. En algunos casos, cruzando varias categorías aquí consideradas. En su Plan, Argentina se ha comprometido a mejorar su Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, incluyendo la participación ciudadana y la apertura de datos públicos analizados por el Programa, tales como el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados por las instituciones. Como bien se ve, un mismo compromiso puede tener varios componentes, en este caso el referido a la participación, por un lado; y a la producción de datos públicos, por el otro. Aún más, también desarrollará un manual sobre herramientas de consulta a la ciudadanía que, se espera, servirá además de material de apoyo a acciones de capacitación. En este último caso, ya estamos ingresando directamente en nuestra última categoría relacionada con el aumento de las capacidades institucionales para una gestión abierta.

En términos tradicionales, también hacen mención a este tipo de iniciativas el Plan de Tanzania y el de Filipinas.

Un compromiso diferente, que apunta a un objetivo similar, es el propuesto por Brasil, que se propone crear y utilizar indicadores para mejorar la calidad de los servicios públicos a través de la actuación de defensores

42 http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/que_es_la_carta_compromiso.htm

del pueblo. Para ello, se ha comprometido a elaborar, en forma participativa, normas para la integración sistémica de las oficinas de defensores del pueblo, así como para el desarrollo y provisión de un software libre que facilite la participación ciudadana y la gestión compartida de las quejas relativas a los servicios públicos.

Desarrollar mecanismos que aseguren la privacidad y protección de datos individuales

El derecho a la privacidad se hace efectivo protegiendo los datos contra la posible utilización, en forma no autorizada, y previniendo efectos desfavorables sobre el entorno personal, social o profesional⁴³.

Varios países de la región cuentan con normativa sobre el tema⁴⁴. La cobertura normativa también está extendida en los países extra regionales analizados.

Un ejemplo destacable es el de Estonia que, a fin de preservar el acceso y proteger, paralelamente, la privacidad, ha desarrollado (como ya comentamos) un sistema de información que incluye una base de datos accesibles, vía Internet, disponible para cada ciudadano mediante el uso de un ID de identificación digital. Ese mismo país ha creado el “*Data Protection Inspectorate*” para supervisar el desempeño del acceso a la información y la protección de datos personales, generación de estándares y desarrollos de nuevas tecnologías que contengan mecanismos que preserven esos derechos.

Finlandia reconoce en su Plan de Acción que los ciudadanos tienen derecho a verificar sus propios datos, los que, con pocas excepciones, deben estar resguardados en los registros públicos. Inclusive, propone un componente para la formación de los ciudadanos en materia de legislación sobre el tema, a fin de lograr una mejor comprensión sobre las relaciones entre la norma constitucional y los datos públicos.

Cabe señalar que existe una tensión obvia entre las medidas de transparencia en relación a la protección de datos personales. Encontramos, sin embargo, un solo caso donde esta tensión es considerada: Se trata del Plan de Gran Bretaña donde se enuncia que el *Cabinet Office Minister* ha encargado una revisión independiente acerca del impacto de la transparencia sobre la privacidad. Sería sumamente interesante que la resolución de esta tensión formara parte de la agenda de muchos países. De otro modo, las acciones de transparencia podrían convertirse en una “Caja de Pandora”.

Ahora abandonaremos el conjunto de derechos relacionados con la ciudadanía, para adentrarnos en los relativos a los empleados públicos. Como ya hemos anunciado, conformamos dos subcategorías, una relativa a la protección a empleados frente a sus denuncias; y la otra relacionada a la protección del derecho de admisión en el empleo público y a la carrera.

4.3. Proteger a los empleados públicos y a los *whistle blowers* frente a las consecuencias del manejo de información sensible

Según *Transparency International* (2009: 45) la denuncia de irregularidades o *whistleblowing* ,... *hace referencia a la alerta emitida por un empleado, director o tercero externo con la intención de revelar una situación de negligencia o abuso en las actividades de una organización, organismo gubernamental o empresa...* (o de uno de sus integrantes o asociados) *que suponga una amenaza para el interés público, así como para la integridad y prestigio de la organización.*

El término “*whistleblowing*” que, en su traducción literal significa “soplar el silbato”, da una idea de alerta sobre hechos potencialmente irregulares o ilegales.

43 También puede incluirse como sujeto a protección una forma singular de ataque a los derechos de privacidad, cual es el almacenamiento de datos personales y su posterior cesión, sin que medie ninguna autorización de los incumbentes. Ver <http://www.protecciondedatos.com.ar/concepto.htm>

44 Los países de la región que cuentan con normativa de protección de la privacidad y de los datos individuales son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Sánchez Lay (2010: 1-2) sostiene que la protección a los *whistle blowers* se da frente a la posibilidad de represalias de parte de aquellos a quienes afecta la denuncia. Además, esta protección ampara también al denunciante frente a la imposición de normativas que prohíben o limitan la divulgación de información y que constituyen una barrera para que las denuncias se concreten.

Tanto los Estados Unidos como Canadá mencionan en sus planes mecanismos de protección de este tipo, como el “*Public Servants Disclosure Protection Act*” del último país.

Del relevamiento hecho en la región sólo puede mencionarse la ley peruana de protección al denunciante en el ámbito administrativo. Su objetivo es proteger y otorgar beneficios a los funcionarios públicos o a cualquier ciudadano que denuncie la realización de hechos arbitrarios o ilegales en el sector público.

4.4. Proteger el derecho a la admisión y a la carrera de los funcionarios públicos

En general, los proyectos de este tipo incluyen la publicidad de las convocatorias para la incorporación al empleo público, los términos de referencia de los concursos, el registro en línea de los aspirantes a cubrir vacantes y los sucesivos resultados de las ternas, designaciones e impugnaciones.

Este tema ha sido incluido en algunos planes de países de la región como Chile, El Salvador, Paraguay y Uruguay. En el caso de Paraguay se proponen crear el Portal “Paraguay Concurso” y, en el caso de Uruguay, se obligan a lanzar también un portal de nombre similar: “Uruguay Concurso”.

En cuanto a la profesionalización de la función pública, hemos detectado que la República Dominicana ha incluido la cuestión en su nueva constitución. Ese mismo país se propone implementar un Sistema de Administración de Servidores Públicos a nivel local, conformando una base de datos actualizada. Se tendrían estadísticas detalladas sobre los empleados de carrera administrativa, concursos públicos, empleados en nomina, remuneraciones y cumplimiento de las normativas correspondientes.

En los países extra regionales se encuentran medidas parecidas. Tal es el caso de Indonesia, que además incluye a los gobiernos regionales. Deben además hacerse públicos los resultados del examen y los nombres de los candidatos finales a ser empleados. A su vez, deben divulgarse los reclamos ciudadanos acerca de estos procesos y sus correspondientes resoluciones.

► 5. Categoría 5. Incrementar la transparencia de la gestión pública

La transparencia constituye uno de los pilares del GA. El Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto, del 21 de enero de 2009, impulsado por la Administración Obama, es un hito fundacional en este nuevo enfoque. Respecto a este tema, Obama (2009) ha dicho que *un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de acción, sus fuentes de datos, y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social*⁴⁵.

El impulsarla significa, al decir de *Transparency International* (2009: 44) que los funcionarios públicos tienen la *obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en...la rendición de cuentas*.

45 Esta traducción se ha encontrado en Güemes y Ramirez-Alujas (2013: 200).

Se vincula a la apertura de la “caja negra” del estado. Tradicionalmente, se ha entendido que la información es poder y que se conserva mediante el secretismo y el ocultamiento. Esto sigue ocurriendo.

Ahora veamos las subcategorías que hemos logrado organizar para esta categoría. Las mismas giran en torno a mecanismos de *accountability*, a las tomadas en relación a las compras y contrataciones estatales, a la responsabilidad de la sociedad y el sector privado y, finalmente, a la integridad pública, identificada a través de los planes de prevención y lucha contra la corrupción.

5.1. Crear mecanismos de *accountability* horizontal, vertical y social y abrir el acceso a estos mecanismos a organizaciones sociales y ciudadanos en general

En esta subcategoría nos ocuparemos de las medidas vinculadas a la difusión de diversos aspectos de la administración financiera. Algunos de dichos aspectos son la ejecución presupuestaria, los subsidios, la situación de las reservas en divisas, la inversión pública, entre otros. También veremos gestiones sectoriales específicas.

En todos los planes de acción se incluyen medidas para dar a conocer diversos aspectos de la administración financiera del sector público. Muchas de ellas se refieren también al dictado de normativas específicas. El medio más difundido de comunicación suelen ser portales, sitios web pero también incluyen los medios presenciales. En dichos portales se vuelca información sobre el gobierno nacional. Respecto a los otros niveles, suelen abundar las promesas de integración a futuro. Otros, en cambio, ya han incorporado a las regiones o gobiernos locales.

En cuanto a la rendición de cuentas, las distintas medidas son consideradas (en esta categoría) desde el punto de vista del destinatario. Al tratar la categoría 7 (“Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta”) subcategoría 1. (“Desarrollar metodologías e instrumentos para la evaluación “), veremos nuevamente la rendición de cuentas pero referida a metodologías e instrumentos para la gestión operativa y la medición de impactos de políticas y proyectos gubernamentales. Remite a los dispositivos internos puestos a disposición para la gestión.

Ahora vayamos a algunas precisiones y a la selección de medidas.

Rendir cuentas supone que los funcionarios deben cumplir con determinados estándares de comportamiento e integridad. Para explicar y asumir la responsabilidad por sus decisiones y acciones deben proveer información confiable a la ciudadanía, y ésta puede exigir clarificaciones o puede ser refutada.

La voluntad de rendir no debe quedar librada a la disposición espontánea del funcionario, sino que se requiere un conjunto de normas, regulaciones y mecanismos que hagan efectiva la vigilancia sobre el ejercicio del poder público y los gastos incurridos.

Tampoco se trata de información general sobre la administración financiera. Deben comunicar medidas específicas en forma detallada a fin de reducir el riesgo de corrupción, así como identificar y prevenir conflictos de interés y el enriquecimiento ilícito⁴⁶.

En teoría, existen tres tipos de rendición de cuentas: diagonal, horizontal y vertical. Según *Transparency International* (2009: 2), la rendición de cuentas diagonal ocurre cuando los ciudadanos controlan a las instituciones gubernamentales y, como parte de ese proceso, participan conjuntamente con ellas en la formulación de políticas, elaboración de presupuestos y control de gastos. La rendición de cuentas horizontal, en cambio, constituye un “sistema de contrapesos” en los controles, los que están a cargo de organismos gubernamentales, como tribunales, defensores del pueblo, organismos de auditoría, etc. Los mismos tienen

46 Ideas extraídas del sitio Open Government Standards <http://opengovstandards.org/index.php?idioma=es>

facultades para cuestionar y sancionar en caso de producirse conductas indebidas. Por último, la rendición de cuentas vertical es la que debe darse ante la ciudadanía a través de elecciones, medios de prensa u otros canales.

Ahora veamos algunas medidas relacionadas. Si bien todos los planes de acción incluyen una gran variedad de propuestas en esta temática, hemos seleccionado como siempre aquellas con mayor potencial innovador.

Así podemos detectar que Brasil ha creado el Portal “*Convênios e Contratos de Repasse*”, donde se informa y también se puede vigilar la ejecución financiera, como se verá más adelante. Chile, por su parte, ha creado un portal con información estandarizada sobre el presupuesto, finanzas públicas, etc., y se ha comprometido a sumar a esta iniciativa a los gobiernos locales. También ha desarrollado un Portal de Gobierno Abierto, plataforma donde se concentran las iniciativas de transparencia, participación y datos públicos.

A su vez Colombia cuenta con un Portal de Transparencia Económica, con información de la ejecución presupuestaria proveniente de diferentes organismos. El Salvador anuncia la apertura del Portal de Transparencia Fiscal y el de Gobierno Transparente donde publicará un catálogo de proyectos prioritarios del gobierno con información consolidada. Panamá ha lanzado un sitio web de la Contraloría General con acceso para la ciudadanía a información actualizada sobre obras públicas. Cuenta, además, con un Portal de Transparencia Económica y el de Transparencia Estándar donde están incluidos los tres niveles de gobierno. Perú obliga a todas las entidades públicas a difundir trimestralmente información referida a su presupuesto, proyectos de inversión pública en ejecución, información sobre el personal, de los registros de procesos de selección de contrataciones y adquisición, y sobre los progresos realizados en los indicadores de desempeño.

En República Dominicana se ha dictado una ley que crea el Sistema Integrado de Gestión Financiera. Asimismo, se compromete a implementar un proyecto de transparencia fiscal y ejecución presupuestaria en las Alcaldías. Ese proyecto será incluido en dicho Sistema.

Paralelamente, se han identificado iniciativas relacionadas a gestiones específicas. Se darán algunos ejemplos. Brasil ha puesto en su Portal de Transparencia bases de datos referidas a gastos de defensa civil y gestión de desastres naturales y catástrofes. Argentina está desarrollando un portal para informar los subsidios estatales al transporte público. México ha comprometido a su Banco Central a publicar las actas de la Junta de Gobierno referidas de política monetaria. Colombia, a su vez, ha contraído el compromiso de incrementar la transparencia en el sistema de información judicial.

Además de sitios web, portales y sistemas, en casi todos los casos se han creado nuevas áreas de mayor o menor jerarquía para asegurar la transparencia de la gestión.

Respecto a las medidas extra regionales, cabe advertir que, muchas veces, están embebidas con datos abiertos. Este último tema ya ha sido desarrollado anteriormente. Para no reiterarlo, ahora enfocaremos medidas generales de transparencia que no hayan sido mencionadas anteriormente. Como lo venimos exponiendo, en primer término incorporaremos aquellas destinadas a dar a conocer aspectos financieros del sector público en general, considerando también los niveles de gobierno involucrados. Luego incluiremos casos especiales de transparencia en la gestión.

Filipinas divulga en forma obligatoria la información financiera de tipo presupuestario, junto a indicadores de desempeño. Lo hace a través de los sitios web institucionales. En cuanto a las innovaciones tecnológicas realizadas, incluye una ventanilla única para la información financiera y un sistema de gestión financiera integrada. Una de las preocupaciones evidenciadas en su Plan es la comprensión por parte de la ciudadanía de la información presupuestaria publicada. Con el propósito de responder a las referidas inquietudes, dicho país sostiene el programa “*Budget in the People’s Language*” y asume el compromiso de desarrollar una plataforma interactiva para la ciudadanía a fin de enseñarle cómo encontrar la información.

Indonesia, por su parte, inauguró una iniciativa de fortalecimiento de las unidades de información de sus ministerios y compromete a los distintos niveles de gobierno a publicar información sobre la utilización de fondos e implementación de proyectos. Para ello utiliza diversos medios.

Canadá ha establecido que todos los departamentos y agencias federales deben divulgar gastos de viajes, viáticos, gastos de conferencias, contratos, subvenciones y contribuciones. Asimismo, están obligados a publicar sus estados financieros trimestrales. Estos informes deben ser realizados de una manera abierta, comprensible y oportuna.

En Tanzania se obliga a las instituciones, en todos los niveles de gobierno, a publicar trimestralmente sus gastos presupuestarios. Los desgloses detallados de los fondos, además de publicarse online, deben aparecer en los tableros de anuncios de los ayuntamientos y ser enviados a los centros de prestación de servicios, como escuelas, centros de salud y otros lugares públicos, para ser colocados en paneles informativos. En este último caso la difusión se sustenta en criterios de multicanalidad.

En cuanto a la producción normativa específica, vemos que los principios que nos ocupan pueden tener raigambre constitucional, como es el caso de España, con su nueva constitución, donde ha incorporado criterios sobre el equilibrio de las cuentas públicas, asegurando un adecuado control de los destinos de los fondos. A su vez, Estonia cuenta con su "*Public Information Act*", donde se obliga a todas las autoridades a tener un sitio web con toda la información acerca de su gestión, sin restricciones de acceso. Esto incluye a los gobiernos locales. La información puede ser requerida también en papel, como ya observamos.

En lo que hace a gestiones específicas, y volviendo a Indonesia, en su Plan se resalta la necesidad de transparentar la gestión policial, el sistema carcelario, el impositivo (impuestos y gestión de la justicia tributaria), la gestión aduanera y la inmigratoria. También encontramos el compromiso de promover la transparencia en la gestión de los programas de reducción de la pobreza y de entrega de subsidios para la educación y la salud. Para estos últimos temas contempla mecánicas participativas de revisión de gastos presupuestarios. Pone también el énfasis en la transparencia de la gestión forestal, del medio ambiente, recursos naturales y gestión de información espacial.

Por su parte, Noruega insiste también con la gestión de los recursos de gas y petróleo; y agrega la gestión del sistema financiero, en especial lo relacionado al "*Government Pension Fund Global*", en cuyo portfolio participan más de 7.000 empresas. Estas últimas deben hacer públicas sus inversiones.

5.2. Mejorar los sistemas de aprovisionamiento estatal a través de procesos que aseguren la transparencia y sana competencia entre proveedores

Estas iniciativas suelen tener como interfaz un portal específico que contiene un sistema para gestión de estas compras y contrataciones. También existen iniciativas sobre normativa regulatoria.

Algunas iniciativas mencionan el tema como "*E-Procurement*", que refiere a la automatización de procesos tanto internos como externos. Los mismos están relacionados con la compra, suministro, requerimiento, pago y control de productos. El medio principal utilizado es Internet y a través de ese canal se establecen las comunicaciones entre los clientes y los proveedores⁴⁷.

47 Extraído del blog "Gestión de Almacenamiento". Universidad ULACIT. Trainmar Center. Panamá. <http://gestionalmacenamiento.blogspot.com.ar/2006/10/definicion-de-e-procurement.html>

Respecto a las medidas donde se menciona un portal específico⁴⁸, destacamos el caso de “Argentina Compra” por haber ampliado sus funciones tradicionales a la posibilidad de contratar a personas, cooperativas y proyectos de la economía social que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. Respecto al “Compranet” mexicano, el gobierno federal de ese país se ha comprometido a “desarrollar cadenas de responsabilidad más claras junto con mecanismos de control que empoderen a organizaciones de la sociedad civil, a los medios y a la ciudadanía en general para el escrutinio de las compras gubernamentales”. Una iniciativa peculiar es la chilena “Analiza.cl”; una plataforma de inteligencia de negocios que proporciona información consolidada y detallada de las licitaciones y órdenes de compra que se transan en “MercadoPúblico”, el portal de compras de ese país.

Algunos planes regionales se han involucrado (o prometen involucrarse) en el dictado de normas. Algunos de esos casos corresponden a la República Dominicana y a Guatemala; el primero, con su Ley de Compras y Contrataciones del Estado; el segundo, con la “Ley de Fortalecimiento de la Transparencia y de la Calidad del Gasto Público” que, entre otros temas, regula las contrataciones del estado.

Dentro de estas acciones más genéricas encontramos varias medidas relacionadas con la creación de sistemas más amplios o más específicos. Como iniciativa podemos mencionar la de Perú, donde es obligatoria la publicación de las compras gubernamentales a través de su “Sistema Electrónico de Contrataciones”⁴⁹. Respecto a los compromisos, abundan las propuestas. Sólo a efecto ejemplificativo citaremos a Guatemala, que propone implementar el “Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados”, que abarcará la adjudicación de bienes, servicios y obras públicas; así como la regulación de gastos y contrataciones. Paraguay se obliga, en igual sentido, a crear un Sistema de Gestión de Contratos que facilite las tareas de seguimiento y control de contratos de adquisición de bienes y servicios, incluyendo herramientas tecnológicas de ayuda al usuario. Además, se propone desarrollar el “Sistema de Compras por Catálogo Electrónico”, que permitirá calificar, al inicio de cada año, a las empresas oferentes. El mismo incorporará un proceso secuencial y equitativo de adjudicaciones.

Algunos planes mencionan iniciativas de compras sectoriales. Es el caso de Brasil que, en el sector educativo, se obliga a generar un Registro de Precios de Educación Nacional que se basará en un modelo de adquisición centralizada para todos los niveles de gobierno, proveyendo un procedimiento de licitación único. En lo relativo a la contratación de servicios de TI, se compromete a mejorar los procedimientos mediante la racionalización de los procesos de contratación.

Hasta ahora, en esta categoría hemos incorporado iniciativas que se aplican al sector público. En el próximo punto veremos cómo se integran a estos temas a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado.

5.3. Incrementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las empresas y organizaciones de la sociedad civil

Esta subcategoría contiene características que la harían pasible de ser incluida en la subsiguiente (Integridad pública). Sin embargo, por su singularidad, hemos decidido reconocerle alguna autonomía en el tratamiento e incluirla en “transparencia”, a la que también podría pertenecer.

Este universo es uno de los resaltados por OGP. Entre los desafíos para los gobiernos puede encontrarse en el aumento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas institucional y del sector privado. Sin perjuicio de su importancia, es uno de los que han registrado menor cantidad de medidas (ver Tabla 6, pág 70).

48 Pueden mencionarse, en la región, los desarrollados por Argentina (“Argentina Compra”). Brasil (ComprasNet), Chile (Mercado Público), Colombia (Compra Eficiente), Costa Rica (Mer-link); México (Compranet); Panamá (Panamá Compra) y Uruguay (Portal de Compras del Estado).

49 Todas las entidades deben publicar su Plan Anual de Contrataciones, los procesos de selección, los contratos y su ejecución.

Resulta utópico suponer que sólo debemos atender a la transparencia y rendición de cuentas del sector público. En esa línea, México desarrollará un mecanismo que permitirá reconocer y evaluar a las empresas que han diseñado e implementado programas anticorrupción y también de cumplimiento del proceso de contratación pública.

En cuanto a los planes regionales, encontramos otra línea que contempla estrategias de control respecto a las fundaciones financiadas por el estado y por las autoridades locales. Tal es el caso de la “*Anti-corruption Strategy*” de Estonia que, además se ocupa del control de la gestión de fondos asignados a los partidos políticos.

Existe un grupo de iniciativas que responden a acuerdos internacionales. Citamos el caso de EITI (“*Extractive Industries Transparency Initiative*”: <http://eiti.org/>), donde se invita a las empresas a revelar los pagos realizados para obtener acceso a recursos de propiedad pública. Este acuerdo está mencionado en los planes de Estados Unidos, Indonesia, Perú, Guatemala y Colombia.

Un área de especial interés se vincula con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del “*lobbying*”, que comprende a cualquier actividad cuyo fin es influir en las políticas o en las decisiones de algún gobierno o institución pública. La meta del lobbista es obtener algún resultado o favorecer alguna causa. *Transparency International* (2009: 25) sostiene que, *aún cuando estén permitidos por la ley, estos actos pueden tener consecuencias desequilibrantes si el grado de influencia por parte de empresas, asociaciones, organizaciones y personas resulta desproporcionado*. A fin de gestionar estas situaciones, varios países han dictado normas regulatorias y también impulsan la difusión de estas actividades a través de sitios web donde quedan asentadas las audiencias concedidas.

Estados Unidos, a través de la *White House*, hace público, entre muchos otros registros, el de “*Economic Stimulus Lobbying*”. Canadá, por su parte, ha creado el rol de “*Commissioner of Lobbying*”. En la región, la Argentina, a través de su Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública, ha asumido la obligación de publicar las audiencias con lobbistas. Chile, por su parte, presentará un proyecto de ley de *lobby*, cuya idea central es transparentar la agenda de las autoridades públicas que son sujeto pasivo de *lobbying*.

En cuanto a medidas más generales, tendientes a inducir conductas éticas en estos sectores, mencionamos el compromiso de México de incrementar la rendición de cuentas corporativa. Pretende aumentar el número de empresas que hace pública información sobre su gobierno corporativo y sus resultados económicos, sociales y ambientales. En cuanto a políticas de sensibilización, dicho país menciona una secuencia de iniciativas sectoriales identificadas como “Taller de Integridad Empresarial”. Tienen como objetivo dar a conocer al sector privado, y entre sus profesionales, los instrumentos internacionales contra la corrupción, así como los efectos que tienen sobre las empresas, divulgar herramientas que pueden ayudarles a implementar un control interno integral y un programa de cumplimiento. Esta es una iniciativa organizada conjuntamente con el sector privado.

Brasil, por su parte, ha creado el Registro de *Empresa Pro-ethic* (“*Cadastro Empresa Pró-Ética*”) para dar visibilidad a las empresas que invierten en la prevención de corrupción.

Finalmente, mencionamos la existencia de medidas que apuntan a la integración de estos sectores a organismos estatales dedicados a la lucha contra la corrupción, tema que será visto en la subcategoría que sigue a continuación.

5.4. Reforzar los mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción y fortalecer la integridad pública

Las distintas iniciativas de lucha contra la corrupción, vinculadas directamente con la integridad pública, son tomadas aquí desde el punto de vista del conocimiento e intervención, fundamentalmente de la ciuda-

danía junto con funcionarios competentes; o para conocimiento de la ciudadanía pero con control directo de dichos funcionarios. No veremos aún los dispositivos de gestión al interior del estado. Tal como en las otras categorías ya vistas, estos aspectos serán tratados cuando abordemos el aumento de la capacidad institucional. La lucha contra la corrupción, en ese último caso, incluirá las medidas que refieren a metodologías, manuales, formación, sistemas, bases de datos, etc.

Ahora avancemos sobre lo conceptual. Según *Transparency International* (2009: 14, 33, 35) existen varios tipos de corrupción. La que se da a gran escala, la corrupción menor y la política. Identifica como “corrupción a gran escala” aquella derivada de actos provenientes de los más altos niveles del gobierno. Los mismos implican una distorsión de las funciones centrales del estado y de las políticas. Al referirse a los actos de corrupción menores, los caracteriza como aquellos que tienen su origen en el abuso cotidiano de poder, llevados a cabo por funcionarios de nivel medio o bajo en su interacción con la ciudadanía, al intentar acceder a cualquier bien o servicio. En cuanto a la corrupción política, según la misma fuente, se produce a consecuencia de la manipulación de instituciones, políticas y normas de procedimiento respecto a la adjudicación de recursos y financiamiento. Se llevan a cabo por quienes, desde una posición de responsables de las decisiones políticas, cometen abusos para aumentar su patrimonio, conservar su estatus o mantener su poder.

La prevención y lucha contra este tipo de comportamientos constituye uno de los retos centrales de la OGP identificándolos tanto como “lucha contra la corrupción” como “mejoramiento de la integridad pública”. Ya hemos visto que no hay muchas medidas sobre este tema relacionadas con el sector privado y la sociedad civil.

Respecto del sector público, podemos contabilizar numerosas medidas con objetivos diversos. Así tenemos aquellos relacionados con la implementación de convenios internacionales o referidos a la producción de normativa específica.

En relación a los funcionarios, hemos detectado medidas relativas a sus declaraciones juradas que tienen su razón de ser en la prevención de conflictos de interés. También aparecen los códigos de ética o conducta. Respecto a la ciudadanía, también se han generado espacios donde la misma puede cursar sus denuncias. En cuanto al entramado institucional y de control, en algunos planes se contempla la creación de organismos u observatorios donde la sociedad civil suele ser parte.

Adentrándonos en las adhesiones a convenios internacionales, mencionamos como ejemplo el Plan de Brasil donde anuncia que forma parte de tres convenciones anticorrupción (OEA, OCDE, UNCCC). A su vez, Paraguay se compromete a crear un portal único que dará cuenta del cumplimiento de normas internacionales en materia de corrupción, mientras que Guatemala menciona que ratificó la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Por su parte, en el Plan de Acción de Sudáfrica se incluye la ratificación de varias convenciones internacionales, como la “*Convention on Combating Bribery of Public Officials in International Business Transactions*” de la OCDE.

En cuanto a la producción normativa específica pueden destacarse, entre otras, dos proyectos de ley de República Dominicana, uno referido a la declaración jurada de los funcionarios respecto de su patrimonio y otra vinculada a la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

Un conjunto interesante de planes mencionan la creación de códigos de ética o conducta. Dichos códigos consisten en declaraciones de principios y valores que normalizan expectativas y estándares de conducta en una institución. Además de fijar las pautas, establecen medidas disciplinarias para quienes incumplieren con los mismos. Estos códigos son mencionados en los planes de acción de Honduras, México, Panamá, Perú, Canadá, España, Estonia y, todavía como proyecto, en el de Paraguay. Al momento en que presentaba su plan de acción, España debatía un anteproyecto de ley sobre “Buen Gobierno”, norma en la que se inspirará el régimen de sanciones aplicable, en sentido amplio, a todos los responsables del sector público. Chile se compromete, a su vez, con su “Carta Compromiso de Funcionarios Públicos”.

Paralelo a ello, aparecen iniciativas conteniendo la exigencia de que los funcionarios presenten declaraciones juradas patrimoniales en forma periódica. En algunos casos, estas declaraciones son voluntarias; en otros, obligatorias. Chile y Paraguay han asumido en sus planes de acción el compromiso de incrementar esta buena práctica en forma voluntaria. En cambio, Corea del Sur, Sudáfrica y España se cuentan entre los países que obligatoriamente exigen su presentación. En este último país, la obligación incluye también a legisladores.

Respetando el orden ya anticipado, continuamos con las medidas de creación de sitios web y sistemas para la recepción de denuncias ciudadanas ante posibles actos de corrupción. Por seleccionar algunas, comentamos que en Filipinas se ha creado un sitio web donde los ciudadanos pueden reportar, anónimamente, evasiones impositivas, contrabandos y conflictos de interés. Algunas agencias gubernamentales han aprovechado sus sitios web y medios sociales (*Facebook* y *Twitter*) para difundir información clave y solicitar comentarios del público en relación a ello. En la región, mencionamos a Guatemala que ha creado la línea de denuncias “1514”.

Ahora veremos algunos organismos creados para hacer frente a la corrupción donde la ciudadanía a veces participa. De una selección rescatamos a Honduras, que creará el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), organismo independiente, con personalidad jurídica, duración indefinida y patrimonio propio, integrado por representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil. La República Dominicana intenta rediseñar y fortalecer las Comisiones de Ética en instituciones públicas (CEP), para lo cual dotará a la administración pública de una normativa actualizada. Guatemala, a su vez, ha creado la Secretaría de Control y Transparencia, a cargo de la vicepresidencia.

Por su parte, Perú ha asumido varios compromisos, entre ellos, la creación de una Procuraduría General Anticorrupción con asiento en cada una de las provincias y distritos judiciales del país y el establecimiento de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) a fin de monitorear permanentemente el cumplimiento de estas políticas.

En cuanto a las experiencias extra regionales, mencionamos los *Institutional Integrity Committees* formados en todos los niveles de gobierno de Tanzania, cuya responsabilidad consiste en asegurar que el personal de instituciones relevantes adhiera a conductas éticas conforme a estándares profesionales.

Nos queda aún por comentar los compromisos asumidos para la creación de observatorios. El de Colombia ofrecerá información en materia de prevención, analizará las denuncias recibidas y adoptará sanciones. El de Perú (“Observatorio de Gobernabilidad”) hará un seguimiento de indicadores relativos a la normatividad sobre integridad pública.

Relevadas algunas medidas sobre integridad pública, con desarrollos conceptuales y ejemplos, avanzaremos a continuación con un tema que es pilar del GA y, a su vez, un gran reto para los países adherentes: la participación.

▶ 6. Categoría 6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal

En este punto veremos todas las medidas que tienen como beneficiarios a los ciudadanos en forma más directa, programadas para su intervención potencial o actual.

Tal como sucede en los demás casos vistos, dejaremos para la última categoría las medidas dirigidas a mejorar la gestión y las competencias internas en ese sentido, a través de metodologías, instrumentos, manuales, sistemas, formación, etc.

La participación ciudadana es otro de los ejes temáticos del GA, relevante para la convocatoria de OGP. Con ella se abre el campo de real inclusión de la sociedad civil, ahora como protagonista y no meramente receptora de bienes y servicios o sujeto pasivo de las políticas y normativas. Supone transformar a los ciudadanos y a sus organizaciones en parte interactuante de ese nuevo “estado en red” sobre el que ya hemos hecho mención.

Uno de sus antecedentes es la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada en 2009, en Portugal por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Desde su Preámbulo apunta al principio de co-responsabilidad social. Como uno de sus aspectos distintivos, prevé ámbitos de participación reforzada, con énfasis en la comprensión intercultural, destinados a los pueblos indígenas, afro-descendientes, personas con discapacidad, migrantes, niños y jóvenes, adultos mayores, etc.

Ahora vayamos a la parte conceptual, para luego distinguir a la participación en sus diversos tipos, lo que nos ayudará a agrupar a las medidas según los mismos.

Güemes y Ramirez-Alujas (2013,199) definen un gobierno participativo como aquel que *promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencias de los ciudadanos*. En esa línea, los gobiernos deben fomentar la participación y crear mecanismos que habiliten a la ciudadanía a volcar, por iniciativa propia, sus temáticas, necesidades y requerimientos en la arena pública.

Retrocediendo un paso, veamos qué significa participar. Según *Open Government Standards*, implica que la ciudadanía pueda *involucrarse directamente en las discusiones sobre opciones políticas y en la toma de decisiones, y que también pueda contribuir con ideas y evidencias que lleven a políticas, leyes y decisiones que mejor sirvan a la sociedad y a los amplios intereses democráticos*⁵⁰.

Ahora bien, sin el fomento del involucramiento cívico, difícilmente tendremos una ciudadanía participante. Pero existe un paso previo para los gobiernos. Ellos deberían trabajar con el público para apoyar su comprensión acerca del funcionamiento del sistema y su acceso a los servicios, programas y oportunidades de participación, de lo que se deduce que un componente necesario de la participación es la información y la formación ciudadana.

A veces se identifica erróneamente la participación con la consulta pública, ignorando que las actividades que involucra el término son mucho más amplias y variadas. Las mismas van desde los aspectos informativos y educacionales, actividades discursivas y deliberativas, hasta el empoderamiento ciudadano a través de la toma de decisiones compartidas.

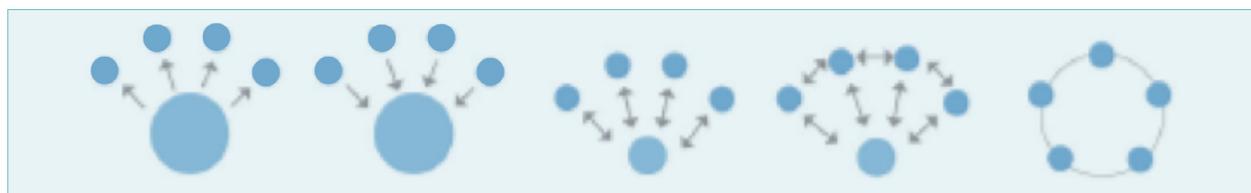
En cuanto a su impacto, la participación en la vida pública está directamente relacionada con las motivaciones relativas a la eficacia política (Barnard, 1998: 5). Esas motivaciones pueden ir disminuyendo debido a la falta de acceso y al desconocimiento del sistema político. Por tanto, una precondition central es la comprensión de los procesos, funciones y roles del estado. En la medida en que los ciudadanos perciben que la estructura y funciones del estado son desconcertantes, remotas e inaccesibles, la voluntad de participación va disminuyendo (Kaufman, 2012). Estos últimos, desgraciadamente, son aspectos muy poco considerados en las medidas.

A su vez, y a través de las prácticas, se puede describir a la participación como un continuo que va desde la recepción de información pertinente hasta el empoderamiento.

50 <http://opengovstandards.org/index.php?idioma=es> mencionado en Ramirez-Arujas, 2013.

A continuación acompañamos un cuadro con los componentes de dicho continuo elaborado por el gobierno de Victoria, Canada (Civic Engagement Victoria) y citado por Kaufman, 2012: 260)⁵¹.

GRÁFICO 1 . CONTINUUM DE CIVIC ENGAGEMENT (CE)



CONTINUUM DE CIVIC ENGAGEMENT (CE)					
	INFORMAN	CONSULTAN	INVOLUCRAN	COLABORAN	EMPODERAN
OBJETIVOS	Proveer información balanceada y objetiva de una manera oportuna	Obtener feedback sobre análisis, asuntos, alternativas y decisiones	Trabajar con la gente para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones son consideradas y entendidas	Asociar al público en cada uno de los aspectos de la toma de decisiones	Poner la toma de decisión final en manos del público
PROMESAS	"Nosotros lo mantendremos informados"	"Nosotros lo escuchamos y somos concientes de sus preocupaciones"	"Nosotros trabajaremos con usted para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén directamente reflejadas en la toma de decisiones"	"Nosotros buscamos su asesoramiento y lo incorporamos a las decisiones en todo lo posible"	"Nosotros implementaremos lo que usted decida"

Fuente: IAP2. Auditor General de BC (CE Victoria: 53)

La disposición de información pertinente constituye una condición necesaria para avanzar sobre los compromisos de participación. Dichos compromisos abarcan un abanico de predisposiciones conjuntas crecientes, como la de participar en las consultas, involucrarse, colaborar o co-producir desde el empoderamiento. Estos compromisos diferenciados constituyen niveles de un continuo de recorrido constante y no excluyente. Ante una misma convocatoria, algunos pueden encontrarse en una etapa de empoderamiento (y en ese caso la convocatoria podría ser conjunta con el estado), otros responder puntualmente sólo como consulta pública, y el resto participar desde el involucramiento o la colaboración. También puede ser pensado como una predisposición individual creciente, condicionada a los términos de cada convocatoria o desde la voluntad progresiva de las instituciones a comprometerse con la ciudadanía.

Pero, aparte de estas consideraciones, es necesario que existan marcos regulatorios y normativa sobre participación para no transformarla en actos aislados y sin consecuencias. Así comenzaremos con la primera subcategoría dedicada, precisamente, a la normativa incluida en los planes de acción.

6.1. Dictar normativa sobre participación

Varios países dictaron o proyectan dictar normativa sobre participación. La misma puede ponerse en vigencia a través en una cláusula constitucional, de una ley específica, o de otro tipo de normativa. Asimismo, existen o se anuncian normativas sobre participación ciudadana más acotadas.

51 Este cuadro ha sido incluido en Kaufman (2012: 260), capítulo tres "Participación ciudadana en gobiernos locales" Sección tres "Desafíos del Civic Engagement en Victoria. Acciones recomendadas y herramientas", <http://esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2012/10/TerceraParte3.pdf>. La traducción es propia.

En el conjunto regional se destaca la normativa incluida en los planes de tres países: Chile, Colombia y Perú. Alguna de esa normativa tiene rango constitucional y está referida al derecho de los ciudadanos a presentar proyectos de ley ante el Congreso. Tal es el caso de Brasil y de Costa Rica.

En cuanto a los planes extra regionales, se destaca la normativa dictada por el Parlamento de Estonia (“*Estonian Civil Society Development Concept*”), donde se definen los roles del estado y la sociedad civil, junto a los principios de cooperación para la toma de decisiones y la implementación de políticas.

El derecho a la participación puede estar incluido también en otras normas, como es el caso de Argentina que, en su Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública, contempla a las audiencias públicas y a la elaboración participativa de proyectos de ley. Por su parte Perú, dentro de su Ley de Modernización de la Gestión del Estado, instaure pautas que garantizan la participación ciudadana en la formulación presupuestal, en la fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado; así como en la formulación de políticas públicas.

Por otra parte, hemos detectado normativas específicas sobre participación. Así encontramos en el Plan de Acción de Chile una ley que regula la consulta ciudadana para proyectos que afecten el medio ambiente; un proyecto de ley (ya mencionado) sobre partidos políticos, dando mayores derechos de participación a los militantes; y otro sobre plebiscitos comunales. Perú, por su parte, ha dictado dos leyes, una ya mencionada sobre la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a medidas que los afecten; y otra, la Ley Marco del Presupuesto Participativo para gobiernos regionales y locales.

Ya citados algunos ejemplos del encuadre legal, pasaremos a distinguir grupos de medidas y a relacionarlas con la tipología enunciada en el Gráfico 1 (pág. 98).

6.2. Realizar actividades permanentes en el territorio para la resolución conjunta de problemas

Ahora nos enfocaremos a las políticas de participación con base en el territorio. En este caso, y conforme al Gráfico 1 (pág. 98), nos encontraríamos en el nivel 2), de involucramiento, cuyo objetivo es “trabajar con la gente para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones son consideradas y entendidas”. La promesa se traduciría en “Nosotros trabajaremos con usted para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén directamente reflejadas en la toma de decisiones”.

Este nivel requiere que se haya informado a la ciudadanía sobre los temas y contextos. Puede consistir sólo en una consulta (nivel 1), cuyo objetivo es “Obtener *feedback* sobre análisis, asuntos, alternativas y decisiones”, con la promesa de “Nosotros escuchamos y somos conscientes de sus preocupaciones”; o implicar un nivel superior.

Existen pocas menciones sobre este tipo de iniciativas o proyectos quizás debido a que los planes de acción presentados se refieren, fundamentalmente, al ámbito nacional. De todos modos, es interesante rescatarlas ya que, a medida que las presentaciones reflejen los ámbitos subnacionales, suponemos que existirá un incremento de este tipo de proyectos.

Al grupo de iniciativas incluidas en esta subcategoría lo identificamos como “políticas en el territorio”. Entre ellas ya mencionaremos, en la Argentina, a los Centros Integradores Comunitarios (CIC), que constituyen una instancia de articulación entre todos los niveles de gobierno con las organizaciones sociales y políticas y la sociedad civil. Guatemala, por su parte, está realizando enlaces y convenios estratégicos para la creación de Centros Integrales de Información, para disminuir la brecha digital y fomentar la participación ciudadana. Con ello cubrirían la primera parte del continuo del gráfico que refiere a la provisión de información, desde el punto de vista de los beneficiarios.

En el plano extra regional, destacamos el compromiso de Corea del Sur de implementar el “*One-Stop Problem Solving Field Administration*”, a fin de gestionar el contacto directo y presencial entre funcionarios de todos los niveles de gobierno y los residentes / *stakeholders* locales para la búsqueda conjunta de soluciones apropiadas.

6.3. Invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones y sugerencias al gobierno

Conforme al Gráfico 1 (pág. 98), esta categoría podría vincularse con el primer nivel de participación, el de consulta, con algunos componentes de involucramiento, conforme al compromiso que vayan adquiriendo los ciudadanos.

En cuanto a los temas bajo los cuales podríamos agrupar a las medidas, hay un primer grupo que podríamos denominar “proyectos generales”. Otro grupo se refiere a los canales de participación, los que remiten a la creación de espacios institucionales y a la puesta a disposición de medios de participación. Dentro de estos últimos encontramos las plataformas o portales y también el uso de las redes sociales con ese fin; pero también la creación de espacios físicos para el ejercicio de la participación.

Un grupo particular es el que se vincula con el monitoreo y evaluación ciudadana de los servicios públicos, los que también incluyen las encuestas de satisfacción respecto a la entrega de los mismos.

Ahora vayamos a las medidas.

En cuanto a los proyectos generales, destacamos el compromiso de Chile que promoverá la creación de plataformas digitales participativas, diálogos participativos, consejos de la sociedad civil y consultas ciudadanas. A su vez, Corea del Sur se compromete a fortalecer la divulgación de información crítica en relación a la vida cotidiana de la ciudadanía en temas como alimentos, medio ambiente, educación, entre otros. Pero, previo a la divulgación, involucrará a organizaciones civiles y grupos de monitoreo para que indiquen qué información es relevante para ser divulgada.

En relación a la creación de espacios institucionales para la participación, destacamos que la Contraloría General de la República de Chile ha implementado un sistema de audiencias públicas mediante el cual cualquier particular puede formular sus planteamientos, quejas o dudas.

Seguimos con el grupo de canales online de participación. Seleccionamos, para su mención, el “*Presidential Hotline*” de Sudáfrica, que ha sido creado para incentivar las interacciones con la ciudadanía. Este *Hotline* también recibe las quejas de los ciudadanos acerca de eventuales prácticas de corrupción en la provisión de servicios.

Considerando específicamente a las plataformas o portales, encontramos muchas medidas relacionadas. Sudáfrica, por ejemplo, ha identificado a *Izimbizo*, que es una plataforma de diálogo entre gobierno y sociedad acerca de la entrega de servicios y las políticas públicas.

En la región, entre las plataformas abiertas al público se destaca “Urna de Cristal” de Colombia (www.urna-decristal.gov.co) una herramienta multicanal (Internet, televisión, teléfono, Twitter, Facebook, etc.) desde la que es posible; a) monitorear los avances producidos en las iniciativas gubernamentales; b) compartir inquietudes y propuestas; y c) interactuar y aprender acerca de las acciones del estado. Panamá, por su parte, se ha comprometido a crear un Portal para la Consulta Ciudadana, a través del cual los ciudadanos podrán opinar sobre las políticas y acceder a documentos relacionados. Con un propósito similar y con algunas variantes, otros países están habilitando, o se han comprometido a desarrollar, plataformas con diversas características.

En lo que hace a la participación fuera de los ámbitos online, resaltamos las iniciativas de Tanzania con sus mesas de recepción de reclamos tanto en el gobierno central como en los gobiernos locales; y sus buzones de sugerencias en los ministerios, departamentos y agencias, en todos los niveles de gobierno y en los centros de provisión de servicios.

El uso de redes sociales para la participación al nivel que estamos destacando, fue comprometido por España, que incluye también las aplicaciones de la telefonía celular. Por estos medios dicho gobierno se propone canalizar las relaciones, a nivel local, entre las fuerzas de seguridad y el público. También proponen hacer uso del *Twitter* para reportar información relativa al tráfico de drogas.

En referencia a la participación que apunta al monitoreo y evaluación ciudadana sobre los servicios públicos, mencionamos el compromiso “El peor trámite de mi vida”, de El Salvador. Es una idea interesante y, seguramente, convocante. También incluimos el del gobierno federal de México, que permitirá la evaluación ciudadana de 300 trámites.

Un compromiso innovador, que encaja en la lógica de las medidas más avanzadas de GA, es el “*Action Programme on eServices and eDemocracy (SADe)*” de Finlandia, que establece que los servicios deben ser diseñados, testeados e implementados en forma conjunta con sus futuros usuarios. El programa respaldará la comunicación conjunta con grupos diferenciados y el desarrollo de servicios para dichas audiencias. Esta impronta de segmentación por perfiles es única en la muestra seleccionada, pero responde a una tendencia verificable en muchos países que han creado paquetes de servicios por segmentos de audiencia con oportunidad de proveer *feedback* al recibir cada servicio. Dicha segmentación (cuya expresión máxima consiste en diversas formas de personalización) nace de la consideración de servicios integrados en función de identificación de *status* (desempleados, mujeres, familias, empresarios, jóvenes, niños, trabajadores, etc.); de estilos de vida (deportes, cine, teatro, turismo, etc.); de temas (bibliotecas, impuestos, policía); y también de “eventos de vida” donde se unifica y organiza la información direccionándola hacia alguna circunstancia biográfica relevante: el matrimonio, el nacimiento de un hijo, la pérdida de empleo, el cambio de vivienda, la apertura de un negocio, entre otros (Kaufman, 2004). Estas son algunas de las formas organizadoras de la información y servicios conforme a audiencias.

Otra metodología para lograr la evaluación ciudadana son las encuestas de satisfacción. Tanto Estonia como Noruega han aportado este tipo de medidas. En el caso de Noruega, se trata de encuestas periódicas y públicas sobre servicios públicos específicos: educación, cultura y medio ambiente. Los resultados de las encuestas deben ser públicos en formatos que permitan su libre re-uso.

Dentro de este grupo de evaluaciones y encuestas sobre servicios, podemos incluir los compromisos de consultas y creación de espacios de participación relacionados con la eliminación de elementos problemáticos en los servicios y cargas innecesarias. Tales iniciativas podemos ubicarlas en los planes de Corea del Sur y Finlandia. Este último país lanzará una campaña “*Inform about barriers*”, donde se reportarán las barreras y obstáculos en cuestión. Esta campaña ayudará a un debate abierto y a la solución de problemas a fin de mejorar los servicios, con el compromiso de procesar y dar a conocer los resultados de las consultas.

6.4. Facilitar la participación ciudadana acerca de proyectos legislativos y habilitar mecanismos para petitorios y demandas

En estos casos puede tratarse tanto del nivel de consultas o de involucramiento. Una de las formas que puede asumir son las peticiones o *e-petitions*. En este último caso son pedidos firmados online, en general a través de un formulario provisto por un sitio web. En el mismo los impulsores deben llenar campos con su nombre y su dirección de e mail. Después de lograr un número preestablecido de firmas, la nota resultante es enviada como petición. Sirven tanto para proyectos legislativos como para propuestas al ejecutivo. Las peticiones se pueden presentarse en papel.

A fin de habilitar la participación en la construcción normativa, se han abierto mecanismos de consulta pública. Puede tratarse de leyes, reformas constitucionales o revisión de regulaciones en el ámbito administrativo. A su vez se han generado plataformas y herramientas de participación específicas. Son varios los ejemplos. Uno de ellos es la consulta pública de los proyectos de ley que el Ejecutivo somete. Como ejemplo se menciona el de Brasil, con su reforma de la ley de copyright y la elaboración de la ley de derechos de Internet.

Brasil ha elevado al nivel constitucional, la garantía otorgada a sus ciudadanos para que puedan presentar proyectos de ley al Congreso Nacional. En la experiencia de la República Dominicana, el propio proceso de reforma constitucional constituyó un ejemplo de participación, ya que se llevó a cabo mediante consultas a la ciudadanía que culminó en la sanción del nuevo texto constitucional. El mismo contempla, además, la creación de herramientas que permitan la publicación de las propuestas y el intercambio de opiniones, sugerencias y comentarios entre ciudadanos.

Otro tipo de consultas sobre normativas, esta vez regulatorias, es la iniciativa estadounidense “*Improving Regulation and Regulatory Review*”, a través de la cual promueve la expansión de la participación ciudadana en dicha revisión. Privilegia temas tales como energía, educación, seguridad nacional, agricultura, seguridad alimentaria, protección del medio ambiente, servicios de salud y seguridad en el transporte terrestre o aéreo. Por su parte, Perú ha conformado un grupo de trabajo integrado por instituciones del Ejecutivo y organizaciones de la sociedad civil, dedicado a la revisión de normas que hacen a la transparencia y acceso a la información.

Hemos encontrado un compromiso digno de mención por ser único. Pertenece a Estonia. Consiste la creación del “*Impact Assessment Methodology*”. Dicha metodología requiere que el impacto de cada uno de los proyectos de legislación y planes de desarrollo con intereses o impactos potenciales esenciales sea informado y debatido públicamente antes de la toma de decisión. Aquí no se trata de informar sobre las medidas o proyectos a tomar para su debate público, sino de verificar colectivamente su impacto, lo que constituye un paso mucho más avanzado ya que deben comprometer a los interesados a debatir la complejidad en que cada proyecto puede estar inmerso.

En cuanto a las peticiones públicas, Brasil ha promulgado la Ley de Registros Limpios (*Lei da Ficha Limpa*) que impide la postulación política de todos aquellos condenados penalmente. Esta norma fue adoptada a raíz de una petición elevada al Congreso con un millón de firmas de apoyo.

La habilitación de plataformas podemos encontrarlas en iniciativas como la Plataforma “Yo Propongo” de Costa Rica, donde interviene la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa.

Fuera de la región, Gran Bretaña ha habilitado el nuevo sitio *E-Petitions*, donde los ciudadanos pueden realizar peticiones legislativas en forma electrónica sobre cualquier tema de responsabilidad del gobierno. Aquellas que reúnen más de cien mil firmas deben ser consideradas obligatoriamente por la Cámara de los Comunes. Una mecánica similar la volvemos a encontrar en Estados Unidos con la plataforma “*We the People*”, donde se pueden hacer peticiones online. Si se reúnen las firmas necesarias, el tema será revisado por la *White House*.

También encontramos medidas para realizar peticiones presencialmente. Panamá, por ejemplo, ha creado la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana, unidad de la Asamblea Nacional encargada de recibir propuestas ciudadanas de proyectos legislativos.

6.5. Abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del estado

Mediante la coparticipación en el proceso decisorio estamos ya avanzando hacia reales instancias de colaboración (nivel 3 del Gráfico 1, pág. 98), cuyo objetivo es “Asociar al público en cada uno de los aspectos de la toma de decisiones”, con la promesa de: “Nosotros buscamos su asesoramiento y lo incorporamos a las decisiones en todo lo posible”.

La participación en el proceso decisorio puede significar la intervención de la ciudadanía en el ciclo de las políticas públicas, el que incluye la evaluación del problema a resolver; la definición del mismo; la identificación de respuestas; la evaluación de las distintas opciones; la selección de las más pertinentes; su implementación y, finalmente, la evaluación de lo realizado (Oszlak y O’ Donnell, 1981; Aguilar Villanueva, 1993).

En cuanto a los grupos temáticos detectados, los mismos se refieren tanto a espacios como a mecanismos de participación en los procesos decisorios, en general y, también, en procesos específicos como los que pertenecen a ámbitos locales o los ligados con la gestión presupuestaria, entre los que se encuentran los presupuestos participativos, por mencionar algunos ellos ya que existe una variedad muy grande de procesos decisorios incluidos. En lo que hace a plataformas, se mencionan algunos portales de consultas y aportes a procesos decisorios y, en cuanto a metodologías participativas, incluimos iniciativas relacionadas con el monitoreo social vinculado a los referidos procesos.

Ejemplos de medidas generales pueden ser la experiencia piloto canadiense en *crowdsourcing* (“*Consulting Canadians*”), a lanzarse para involucrar a sus ciudadanos en el desarrollo de ideas y soluciones, así como para mejorar el diálogo online sobre las políticas públicas. En este grupo también podemos incluir la creación de Consejos y Conferencias Nacionales en Brasil, en tanto lugares públicos para la deliberación colectiva sobre las políticas del gobierno federal y el seguimiento de sus decisiones. Se trata de organizaciones temáticas de carácter deliberativo y consultivo, que producen y dan seguimiento a políticas federales. Algunos suman hasta 60 representantes de la sociedad civil.

En muchos casos observamos cómo, a través de este tipo de medidas, el estado tiende a transversalizarse, articulándose interinstitucionalmente, entre diversos niveles o incluyendo espacios colaborativos multiactorales. En esa línea podemos ubicar al futuro desarrollo panameño de una Plataforma Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastre, que será liderada por el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y reunirá a más de 40 representantes de instituciones estatales, empresas privadas y sociedad civil organizada; o la participación relacionada con la política medioambiental, en Chile y en Costa Rica. También podemos incluir a los Acuerdos de Prosperidad de Colombia, en virtud de los cuales el Presidente de la República y los titulares de gobiernos locales y comunidades sociales acuerdan planes de desarrollo local. Honduras propone, al respecto, la formulación participativa de Planes de Desarrollo Regional con Enfoque de Ordenamiento Territorial en las 16 regiones del país. Y Estonia proyecta desarrollar mecanismos directos de participación e interacción entre actores de la comunidad local, incluyendo un foro de prácticas para la toma de decisiones.

Dentro de esta misma categoría, también pueden sumarse los programas de presupuesto participativo. Varias iniciativas en ese sentido han sido propuestas o adoptadas por países tan disímiles como Tanzania, Filipinas, Finlandia y Perú. Ello refleja una práctica que se ha extendido a buena parte del mundo.

6.6. Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el estado, el mercado y las organizaciones sociales

El enfoque de gobierno abierto ha traído consigo inspiración para la generación de espacios de co-producción, en los cuales se estaría avanzando desde la colaboración (nivel 3 del Gráfico) hacia el empoderamiento (nivel 4). Tal como surge de dicho Gráfico, el objetivo del empoderamiento es “Poner la toma de decisión final en manos del público”, con la promesa “Nosotros implementaremos lo que usted decida”, o innove, para el caso. También podría darse el supuesto de “nosotros implementamos nuestros desarrollos”, lo que significa un corrimiento en la implementación del sector público hacia el sector privado. Este nivel máximo ocurre con las innovaciones sobre datos abiertos producidas por la propia comunidad y donde se pueden generar negocios explotables por empresas, por ejemplo, los relativos a la telefonía móvil a través de aplicativos desarrollados sobre datos abiertos. Ello se debe a que la reutilización de datos públicos, por parte de quienes tienen capacidad para hacerlo, permite generar servicios de valor agregado como fruto de la inteligencia colectiva de sectores de la propia sociedad (Kaufman, 2013). Mediante estos aportes, los ciudadanos podrían disponer de información y servicios útiles surgidos de cruces de datos que el estado no tiene la obligación ni los recursos para proveer⁵². La presunción que sostiene este tipo de iniciativas se refleja en el Plan de Acción de Corea del Sur, donde citan una frase de su Presidente: *Policy consumers have the solutions to challenges we face in policy implementations*.

En esa línea, se han detectado medidas que apuntan a la generación de espacios no estables para dicha coproducción (*hackathones*, jornadas, talleres, etc.) o incentivos para que los proyectos allí diseñados puedan implementarse.

Fuera de lo que se concibe como desarrollo sobre datos abiertos, existen otras instancias de co-producción como las actividades producidas por aquellos organismos que cuentan con representación social.

Ahora iniciemos el recorrido seleccionando algunas experiencias relativas a la generación de espacios de co-producción no permanentes. Uno de los más extendidos son las “*hackatones*”, eventos donde se dan cita funcionarios y programadores para que, a fin de resolver necesidades concretas, se dediquen a diseñar proyectos de *software*, aunque a veces también se refieran al *hardware*. Pueden durar entre dos días a una semana. En los planes de acción se encuentran mencionados. Por ejemplo, Argentina y Costa Rica los han incorporado. Como resultado surgirían algunos incentivos para apoyar a los mejores proyectos.

En relación a otro tipo de espacios no estables, Brasil menciona sus “Primeras Jornadas Nacionales de Open Data” a organizar como espacio multiactoral público-privado para nuevos desarrollos.

En cuanto a espacios permanentes, es interesante mencionar a los *Data.gov.communities* de los Estados Unidos. Constituye también un espacio de innovación para desarrolladores y el sector privado. La diferencia con los antes mencionados es que existe un orden temático a fortalecer por esas comunidades. En esta experiencia los temas son: energía, educación, investigación, desarrollo y seguridad pública. Desde su portal Data.gov han abierto otros temas más específicos como seguridad automotriz, viajes aéreos, calidad del aire, seguridad en los lugares de trabajo, seguridad de los medicamentos, nutrición, crimen, obesidad, empleo, y atención sanitaria. También ha expresado su compromiso de promover la comunicación entre ciudadanos expertos y funcionarios públicos⁵³.

Ahora bien, respecto a los incentivos para la innovación, cabe citar el denominado “E-fondos ciudadanos” de Uruguay. Constituye un compromiso de otorgamiento de recursos a innovadores para el desarrollo de

52 En realidad, no se trata sólo de datos que las instituciones públicas poseen sino también otras entidades como, por ejemplo, las universidades.

53 Como ya se mencionara, los Estados Unidos proyecta lanzar la *International Space Apps Competition* para la resolución de problemas globales, tales como el impacto del tiempo en la economía global y el agotamiento de los recursos oceánicos. Para ello crearán un sitio web para la colaboración internacional, que permita la participación ciudadana.

soluciones de gobierno electrónico. La ciudadanía podrá proponer servicios y procedimientos que aspirarían tener en línea y, sobre esta base, se financiará el desarrollo de las tres mejores propuestas. En consonancia, Estados Unidos en su *Data.gov communities* ofrece una gran variedad de premios, desafíos y competencias.

Gran Bretaña tiene mucho que aportar al respecto. Un ejemplo es su estrategia “*Making Open Data Real*”, motivada en el reconocimiento de que la generación de datos abiertos no es suficiente. Corresponde establecer mecanismos para promover y cotejar el *feedback* producido por quienes realmente usan o necesitan los datos con el fin de mejorar los servicios y asegurarse que respondan a necesidades reales. A su vez, según el Plan, estaban elaborando su “*Open Data White Paper*” en conjunto con las comunidades de desarrolladores y la ciudadanía.

Encontramos también instancias presenciales para la co-producción. Panamá, por medio de la Dirección Nacional de Asuntos Comunitarios, se encarga de dar seguimiento a la solución de problemas institucionales que afecten a las comunidades, a través de entrevistas con las autoridades, líderes y organizaciones comunitarias.

Otra modalidad es la representación de organizaciones sociales en cuerpos colegiados, incluso elegidos por votación como sucede en Uruguay. Esa integración en sus direcciones existe en el Banco de Previsión Social, la Administración Nacional de Educación Pública y la Administración de los Servicios de Salud del Estado.

Ahora, finalmente, trataremos la categoría 7, donde incluiremos medidas referidas al aumento de la capacidad institucional, varias veces anunciada en este texto. Hasta aquí hemos visto una serie de medidas cuyos destinatarios son, fundamentalmente, los ciudadanos y el sector privado. Ahora veremos la trastienda de cómo esas propuestas se sostienen.

► 7. Categoría 7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta

En esta sección atenderemos las condiciones internas que deben darse para avanzar hacia una gestión del GA, las que recorren nuevos campos, como la gestión de información y de la participación; junto con metodologías que articulan horizontalmente a sectores de gobierno y que, a veces, incluyen a la ciudadanía; además, donde la construcción de indicadores, monitoreos y evaluaciones juegan roles centrales. También veremos una serie de sistemas únicos de integración, cada cual atendiendo un tipo de gestión distinta.

Consideraremos también las medidas destinadas a desarrollar culturas internas más abiertas. Si bien las TIC juegan un papel potenciador, ya que facilitan y abren oportunidades insospechadas de interacción e integración, son las personas las que gestionan y trabajan dentro del estado. Sin un cambio cultural profundo resulta iluso suponer que podamos arribar a la gestión abierta deseada. Por lo tanto, los dispositivos que impactan sobre las conductas, valores y competencias son claves para la apertura pretendida.

7.1. Desarrollar metodologías e instrumentos para la evaluación de la gestión

Si bien muchas de las metodologías e instrumentos incluidos remiten a gestiones específicas ya tratadas, como es el caso de rendición de cuentas, lucha contra la corrupción en servicios públicos, participación, datos abiertos, etc., hemos decidido establecer esta subcategoría para analizar casos más relacionados con lo instrumental y de mejoramiento de las condiciones internas. En particular, se destacan sistemas con metodologías que facilitan el control fiscal integrado, el monitoreo de presupuestos y recursos, la evaluación de gestiones y resultados y la gestión de recursos humanos.

Un punto específico son los instrumentos y metodologías destinados a la lucha contra la corrupción, entre los que también se encuentran los planes estratégicos anticorrupción, organismos específicos creados al efecto y marcos regulatorios⁵⁴. Finalmente incluiremos iniciativas relacionadas a mecanismos de evaluación en diferentes áreas y con distintos alcances.

Comenzaremos con las metodologías de rendición de cuentas. Destacamos a Filipinas que ha desarrollado una gestión fiscal orientada a resultados para facilitar el monitoreo y la evaluación; y se ha embarcado en la armonización de los sistemas de medición de desempeño entre todos los departamentos y agencias del gobierno nacional, revisando resultados e indicadores.

También se consideran, en esta subcategoría, los sistemas con metodologías de rendición de cuentas. En esa línea seleccionamos a Colombia, con su Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –SINERGIA-, destinado al seguimiento de las metas de gobierno y evaluación de políticas públicas. Permite conocer los resultados del gobierno nacional conforme a las metas fijadas. Además, han creado un sistema unificado online para el control fiscal nacional y regional. Esta expansión territorial del ámbito de aplicación de este tipo de sistemas podemos también encontrarlo en el compromiso de México de instaurar un sistema nacional de fiscalización con ejercicios de auditorías en el orden estatal y municipal.

De manera similar, Brasil produce una actualización diaria de la información en el Portal “*Convênios e Contratos de Repasse*”, y creó un sistema unificado de revisión de entrega de información presupuestaria proveniente de los gobiernos locales⁵⁵. También se ha comprometido a construir consistente en el desarrollo de una estructura y la determinación de los procedimientos para almacenar datos en una base única diseñada para consolidar la información provista en el Portal de Transparencia y en las páginas de Transparencia Pública, así como para permitir el procesamiento y manejo dinámico e integrado de grandes volúmenes de datos. Con este desarrollo contará con herramientas de transparencia nuevas y auditorías novedosas y más efectivas. Otro compromiso es la creación del Sistema de Acuerdos y Contratos para la Transferencia de Recursos (SICONV) en formatos de datos abiertos.

Un punto específico agrupado en esta subcategoría son los instrumentos y metodologías destinados a la lucha contra la corrupción. En tal sentido, Colombia se ha comprometido a desarrollar una metodología con ese fin, la que incluirá un mapa de riesgos y medidas para mitigarlos. Tanzania ha lanzado el Plan Estratégico (*National Anti-corruption Strategy y Action Plan: (NACSAP)*, que constituye un marco regulatorio para todos los niveles de gobierno con exigencias respecto a la implementación de medidas concretas para combatir la corrupción en sus respectivas jurisdicciones. También Estonia ha elaborado su plan estratégico, “*Anti-corruption Strategy*”, dividido en capítulos destinados a la prevención de la corrupción en distintas áreas⁵⁶.

En lo relativo a la evaluación hemos detectado un grupo de medidas relacionadas con organismos e instrumentos creados al efecto. Por ejemplo, España ha creado la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad con el propósito de contribuir a mejorar los servicios públicos, promover una mayor racionalidad del gasto público y optimizar el uso de los recursos. Colombia, en lo que hace a la evaluación de la participación civil, ha generado indicadores de seguimiento. Estos casos son meros ejemplos de algunas de las medidas.

54 Algunos de los organismos especializados en la prevención y lucha contra la corrupción han sido mencionados al tratar la categoría 5ª.

55 A través de ese Portal los ciudadanos y funcionarios pueden vigilar la ejecución financiera de los programas en el ámbito federal y conocer las transferencias de dicho gobierno a estados y municipios.

56 Cabe distinguir los capítulos relativos al fortalecimiento de actitudes de anti-corrupción, junto a la promoción de la conducta ética por parte de los empleados públicos y el mejoramiento de la eficiencia de la investigación sobre crímenes relacionados con la corrupción. Otros capítulos tratan los conflictos de interés, la corrupción en el sector privado y en organizaciones de la sociedad civil, en los sistemas de salud, en fundaciones financiadas por el estado y por las autoridades locales y la administración de fondos dados a los partidos políticos. Otros temas más específicos dentro de los capítulos del Plan se vinculan a los trámites de solicitud de licencia de conducir, la inspección técnica y la matriculación de vehículos.

Continuamos ahora abordando las propuestas relacionadas a metodologías de evaluación de diversos tipos de gestiones, sustentadas en la ciudadanía y en la tecnología. Seleccionamos dos compromisos de Brasil. El primero se refiere a la creación y uso de indicadores para mejorar la calidad de los servicios públicos, mediante el desarrollo y provisión de un software libre para facilitar la participación ciudadana y la gestión compartida de las quejas relativas a dichos servicios, con integración sistémica de las oficinas de los defensores del pueblo. Respecto al segundo compromiso, dicho país lanzará una metodología de planeamiento de gestión escolar que busca ayudar a las escuelas a que amplíen la calidad de la educación mediante el uso de una plataforma electrónica donde se realicen diagnósticos de problemas y planes de acción específicos.

7.2. Mejorar la gestión para la incorporación y uso de las TIC hacia el GA

Si bien la mayor parte de las medidas ya vistas tienen componentes tecnológicos, en esta subcategoría veremos las medidas ligadas directamente a la gestión de las TIC; destacándose las relacionadas con la Agenda Digital o las propuestas directamente vinculadas a TIC, lo que incluye plataformas de gestión específicas.

A efectos conceptuales, la Agenda Digital es una política donde se promueve el uso de las TIC para el desarrollo económico y social y para el mejoramiento de los servicios. Se construye sobre un modelo de coordinación en red entre instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y sector privado. Tanto la Argentina como Perú y Uruguay han incluido agendas digitales para el Poder Ejecutivo en la mención de sus iniciativas; mientras que la de Paraguay abarca a los tres poderes del estado.

A su vez, existen algunos compromisos referidos a la creación de portales para la gestión común de tecnologías de la información. Tal es el caso de Brasil y Noruega. En esa línea, Uruguay propone la creación de una plataforma de software público, al igual que Argentina.

7.3. Mejorar la gestión de la articulación / colaboración interna

En esta subcategoría se debe distinguir entre medidas que avanzan hacia una gestión articulada y aquellas que apuntan a prácticas de gestión colaborativa. En el primer caso existe una coordinación interinstitucional para el desarrollo de determinadas políticas. En el segundo se trata de ámbitos de trabajo donde los aportes e interacciones emergen voluntariamente, las más de las veces, desde el compromiso individual.

De hecho existen muchas medidas que prevén formas articuladas de gestión. Las prácticas colaborativas, en cambio, no son tan frecuentes. Aclaremos que hemos detectado algunas prácticas que engloban a ambas, sobre todo en los casos donde la ciudadanía es convocada. Un ejemplo claro son los planes de acción a presentar ante la OGP⁵⁷.

El concepto de “articulación”, en estos casos, remite a la conexión entre instituciones o áreas en tanto están involucradas en políticas comunes, lo que puede incluir también a la sociedad civil. Dichas articulaciones son, en general, frutos de políticas y normativas específicas que las formalizan. Al respecto, podemos distinguir tres tipos de articulación. La primera sería la transversal, donde se integran diversos ámbitos del sector público como, por ejemplo, las ventanillas únicas, los sistemas integrados o los organismos inter-jurisdiccionales de dos o más niveles de gobierno. En segundo término, la articulación vertical, donde la conexión es entre instituciones específicas, entre diferentes niveles y, mediante formas colaborativas, cuando interviene la sociedad civil. En último término destacamos la articulación diagonal, en la que se suma la transversal y la colaboración ciudadana. Este tipo de articulación se verifica en experiencias donde se crean espacios

57 Cuando incorporamos situaciones de articulación y colaboración, lo hemos hecho en categorías y subcategorías que referían a tipos de gestión concretas. En este punto sólo mencionamos las que decidimos distinguir precisamente, por el tipo de articulación / colaboración y no tanto por el contenido específico de las gestiones.

o encuentros multiactorales, interjurisdiccionales con o sin integración de distintos niveles de gobierno y, en algunos casos, limitados al territorio. También, tal como hemos visto en repetidas ocasiones, se aplica a organismos cuya dirección es multiactoral, intersectorial y comprende, o no, distintos niveles de gobierno.

En cuanto a la colaboración, podemos decir que es esencial para una gestión abierta. A diferencia de las anteriores, estas prácticas se sostienen desde la voluntad individual de sus participantes que, en conjunto, plasman propuestas que podrán o no ser transformadas en políticas. El grado de permanencia de estos espacios depende de la voluntad de sus integrantes, que está asociada a la percepción de su utilidad para llevar adelante determinada línea de acción (ejemplo: estandarizaciones o guías). Una de sus formas más recurrentes son las Comunidades de Práctica (CoPs)⁵⁸.

Las estructuras estatales tradicionales, con sus fronteras y compartimientos, experimentan dificultades críticas para incorporar funciones y actores que les permitan interactuar en contextos diferentes a los marcados por sus prácticas rutinarias. Diversas experiencias exitosas muestran que las estructuras informales, como las que suponen formas de colaboración o articulación diagonal, son necesarias para integrar el accionar estatal en respuesta a nuevos desafíos del contexto, aprovechando la percepción y la inteligencia colectivas. Basta recorrer algunas iniciativas relevadas por Snyder y Souza Briggs (2003) y Snyder y Wenger (2003) en los Estados Unidos.

Afortunadamente, existe un proceso de aproximación creciente y reciente a estas formas, donde las autoridades aprovechan las CoPs, cuando éstas han logrado cierta legitimidad, para avanzar en el trabajo colaborativo, ahora potenciado por las herramientas 2.0. Este apoyo es necesario para que el sistema formal pueda presentar a un estado unificado, como en el caso de la ventanilla única, y no como un conjunto de silos mal conectados.

Ahora veamos algunos casos relevantes. En la Argentina es destacable la iniciativa del Foro de la Agenda Digital (FAD), espacio presencial y virtual pre-decisional de gestión de conocimiento, de carácter horizontal y participativo que involucra al estado, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y referentes en diversas temáticas sobre la Agenda Digital. Cuenta con un espacio virtual donde cada grupo temático tiene un lugar asignado y puede compartir archivos, construir documentos en forma colaborativa e intercambiar cuestiones de interés común. Se trata de una experiencia colaborativa que incluye tanto al sector público como a la sociedad civil⁵⁹.

Otras medidas colaborativas destacables son las de Colombia, con el Portal www.sirvomipais.gov.co donde los funcionarios pueden encontrar información y realizar propuestas, y las de Perú, que se compromete a generar ambientes de colaboración entre todos los niveles de gobierno y la ciudadanía, a través de las TIC.

Tal como acabamos de mencionar, una experiencia extendida son los espacios multiactorales creados para elaborar los planes de acción a presentar ante la OGP, revisar su progreso y proponer mejoras. Se trata de gestiones articuladas y colaborativas. El que no sean sólo gestiones colaborativas es un dato relevante ya que el grado de formalidad o informalidad es una cuestión no menor en cuanto a la legitimidad de las propuestas, tema sobre el que volveremos en las conclusiones. Por ello deben destacarse los casos donde las jurisdicciones son consultadas al igual que un universo amplio de actores, como en el caso de Estonia o del “*Open Government Working Group*” de *White House*, de los Estados Unidos, donde participan funcionarios de línea

58 Según Cohendet y Creplet (2001) *Los miembros de una CoP buscan esencialmente el desarrollo de sus competencias en la práctica seleccionada... mediante la construcción, el intercambio y la puesta en común de un repertorio de recursos. La identidad y autonomía son esenciales en cada miembro en la definición de sí mismos con respecto a su medio ambiente y a todos los miembros de la comunidad, lo que permite generar el ambiente para conductas compartidas.*

59 Fuera de lo colaborativo, en el Plan de ese mismo país podemos encontrar una iniciativa de articulación más formal. Es el caso de la Red Argentina de Presupuesto Participativo que se encuentra integrada por la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de la Nación, la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, más todos los municipios que apliquen o proyecten implementar el presupuesto participativo.

de los departamentos y agencias del Poder Ejecutivo, *stakeholders*, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. En Finlandia, se agregan todos los niveles de gobierno a través de sus representantes nacionales, regionales y locales.

7.4. Implementar guías, campañas y programas de formación que tiendan a modificar, al interior del estado, la cultura y mecanismos de gestión, conforme a las exigencias de un GA

En esta subcategoría se verán los mecanismos potencialmente pertinentes para promover cambios culturales y la generación de competencias que favorezcan la apertura gubernamental. Si bien las medidas relativas a la gestión de la participación y de información podrían formar parte de estos cambios, recibirán un tratamiento específico en las próximas dos subcategorías por su importancia específica.

Güemes y Ramirez-Alujas (2013:195) plantean que *es necesario un profundo cambio en la cultura administrativa que haga de las burocracias/ servicios civiles espacios abiertos al diálogo y construcción colectiva, capaces de entreverar actores que habitan fuera del Estado y que están replegados y dispersos bajo la amplia etiqueta de “sociedad civil”*. A ese tipo de medidas es hacia donde estamos apuntando con esta subcategoría. Un tema abordado es la elaboración de manuales, marcos regulatorios o guías destinados a producir impactos en la cultura interna. Pueden referirse al GA, o a cuestiones más específicas como los conflictos de interés, políticas anti corrupción, o *accountability*.

Finalmente, organizamos otro grupo temático vinculado a programas de formación y capacitación del personal. Al respecto, ha surgido un abanico de medidas que van desde la creación de plataformas o portales de formación en GA, hasta instancias formativas en asuntos fiscales, datos abiertos, competencias comunicativas, lenguaje claro y ética, entre otros.

Comencemos con los marcos regulatorios, manuales y guías. Estados Unidos ha dictado su *Obama Open Gov Directive* donde obliga a cada institución a elaborar su plan de acción. Sudáfrica se propone lanzar su “*Accountability Management Framework for Public Servants*” mientras Filipinas se embarca en una iniciativa similar pero incorporando estándares de desempeño. Argentina, por su parte, se comprometió a presentar un manual de buenas prácticas sobre GA. Noruega y Estonia han elaborado manuales para prevenir conflictos de interés.

Otro tema emergente es la formación. Algunas medidas están referidas a formar a funcionarios en el acceso a la información (El Salvador); a datos abiertos y redes sociales (Costa Rica); a competencias comunicativas y comprensibilidad de las notificaciones (Finlandia); o a transparencia comunicacional (Guatemala), entre otras.

Un compromiso destacable es el de Estonia respecto a la organización de cursos de ética para empleados públicos dados por organizaciones de la sociedad civil. Es el único caso de estas características encontrado en la muestra. Hay compromisos que apuntan a la profesionalización en temas específicos, como el de El Salvador en relación a las unidades de auditoría⁶⁰. También encontramos un conjunto de medidas referidas a campañas sobre GA. Algunos países que las proponen son Filipinas y El Salvador.

7.5. Mejorar la gestión de la participación ciudadana

Volvemos a tratar la participación pero ahora en relación al mejoramiento de las competencias internas para su ejercicio, a la puesta a disposición de espacios participativos, la creación de instancias responsables, así como la generación de metodologías o sistemas.

60 Los contenidos a impartir refieren a la detección de fraude, auditoría forense, procesos de compras, preparación de planes de trabajo bajo el enfoque de riesgo, tipificación de un acto administrativo como delito penal, entre otros.

Hasta ahora, en el desarrollo de lo que se conoce como “gobierno electrónico”, la gestión de la tecnología ha sido el centro de las expectativas de cambio de las administraciones públicas. Ahora, con esta nueva perspectiva, vemos que los abordajes necesarios son mucho más abarcativos. La frase “la gestión antes que la tecnología” es significativa al respecto⁶¹. En realidad, se trata de muchos tipos de gestiones a priorizar. Entre ellas se encuentran la gestión de información y la gestión de la participación.

Las políticas relacionadas con la promoción de la participación -en las buenas prácticas de GA- son transversales, con algún órgano de supervisión y coordinación, que además se ocupa de la formación y consolidación de metodologías, guías, estándares y protocolos. Dichas prácticas apuntan a la mejora continua a través del *benchmarking* y la construcción colectiva de estándares y protocolos para la planificación, selección metodológica, difusión y evaluación.

En cuanto a los instrumentos desarrollados, los mismos abarcan la habilitación de canales, creación de metodologías y de desarrollos tecnológicos concretos, entre otros. Como en la categoría anterior, hemos detectado medidas relacionadas a la formación y capacitación para la participación, incluyendo el uso de redes sociales.

Por último agregamos dos grupos temáticos específicos: la promoción de los presupuestos participativos y los convenios multiactorales de monitoreo y evaluación firmados en relación al seguimiento de políticas concretas.

Entre los manuales y metodologías para la participación destacamos los de Estonia: 1) la creación de una guía interactiva y de capacitación sobre la implementación del “*Good Practice of Public Participation*”, 2) un marco sobre las reglas de los debates entre legisladores y *stakeholders* (“*Rules of Good Legislative Drafting*”), y 3) la guía “*Hear the Citizens project guidelines*”.

Corea del Sur, por su parte, se compromete a crear un manual (*Field Administration Manual*) a fin de instruir a sus funcionarios para atender el proyecto con el mismo nombre ya tratado: “*One-Stop Problem Solving Field Administration*”. Refiere a la concurrencia al territorio de los funcionarios para reunirse con residentes y atender la resolución de problemas en forma conjunta.

Por su parte, Finlandia se ha obligado a mejorar las guías para incluir a la ciudadanía desde la etapa más temprana de los proyectos.

Perú ya ha elaborado pautas para la participación, las que se encuentran incluidas en su Ley de Modernización. A su vez, Colombia, ha publicado directivas para la implementación del “Estatuto de la Participación Ciudadana”. Dentro de las acciones previstas encontramos las de fortalecer la capacidad de los servidores públicos y autoridades para el logro de oportunidades efectivas de participación. Para ello se comprometen a crear una metodología unificada de rendición acerca de la gestión de la participación en todas las entidades gubernamentales y los gobiernos regionales.

Como en otras categorías, el lenguaje utilizado es esencial, dado que es la base sobre la que este tipo de gestión se construye, y consiste en garantizar y proveer información pertinente para cada convocatoria. En esos casos la información provista debe ser clara, además de oportuna y de calidad. Como ejemplo, señalamos el “*Draft Legislation Information System*” de Estonia⁶².

Otro tema es la puesta a disposición de mayores canales de participación, tal como compromete Tanzania, entre otros. Específicamente, en los planes de Perú y Estonia existen medidas en relación al uso de TIC y al desarrollo de plataformas para la consulta ciudadana.

61 Esta frase fue mencionada por David Tallan, en Kaufman (2012:131)

62 Además, este sistema de información legislativa permite a los interesados solicitar notificaciones acerca de la incorporación de proyectos al sistema, su estado y contenidos de los documentos analizados. Admite, por otra parte, postear comentarios previos a la fase de aprobación.

Respecto a los organismos responsables, Panamá ha formado un equipo específico en la Presidencia. Por su parte, Estonia ha puesto en funcionamiento el “*Advisory Board on Civil Society Policy*”, que se ocupa del desarrollo de políticas participativas entre la sociedad y los ministerios; estos últimos en forma coordinada. Sudáfrica, a su vez, se compromete a crear unidades de participación en todas las esferas, con recursos y personal capacitado.

Otra de las gestiones que promueve de la participación, ya referida a cuestiones más específicas, es la elaboración del presupuesto participativo. Bajo ese nombre se han agrupado algunas medidas incluidas en los planes de Finlandia y Filipinas. Perú, paralelamente, ha dictado una ley marco para la implementación del presupuesto participativo en gobiernos regionales y locales. Tanzania, a su vez, promociona el enfoque “*Opportunities and Obstacles to Development*” (O&OD), que permite a los ciudadanos preparar planes y presupuestos para ser incluidos en los planes y presupuestos del gobierno local correspondiente. Además, ha introducido un sistema de asignación de recursos presupuestarios, abiertos y transparentes, en función de criterios específicos, tales como población, acceso a servicios, índice de pobreza y zonificación.

La creación de espacios para que los ciudadanos puedan evaluar distintas políticas es una de las cuestiones relevantes para este tipo de gestión. A veces son presenciales; tal el caso del “Diálogo anual de revisión presupuestaria y estrategia de reducción de la pobreza”, de Tanzania, donde participan el gobierno, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, organizaciones vinculadas al desarrollo y organizaciones religiosas. También realizan el “Foro abierto de revisión de gastos públicos”.

Yendo hacia proyectos con algún grado de formalización, detectamos la firma de convenios para el monitoreo y evaluación ciudadana respecto a programas y proyectos concretos. En esa línea se destacan algunas iniciativas de Filipinas, como los convenios interinstitucionales y con organizaciones de la sociedad civil para el monitoreo de proyectos de obras públicas; los acuerdos de auditoría social para monitorear las transferencias de dinero a programas sociales y los relativos a proyectos de infraestructura agrícola.

Nos queda, finalmente, considerar la formación para la participación. Un ejemplo de este tipo de iniciativas es el de Costa Rica referido al uso de redes sociales, tema no menor, dado que se trata de espacios extraños al quehacer cotidiano de la administración pública y donde los marcos regulatorios y guías recién están empezando a aparecer. En realidad, Costa Rica, junto con Guatemala son los únicos países de la región que mencionan ese tema como compromiso, en el aspecto formativo y en el desarrollo de un manual específico sobre el acceso a Internet y a redes sociales. Fuera de la región podemos mencionar los casos de Gran Bretaña y Canadá, que se han comprometido a establecer sus estándares de uso.

Si bien las experiencias sobre redes sociales parecieran constituir avances de hecho consumados por los propios diseñadores de los sitios web institucionales, no existe, en general, un marco que contenga estas medidas. En tal sentido, y fuera de los planes de acción, el BID ha lanzado un “Manual de Orientación para participar en redes sociales” (2012), una iniciativa interesante y orientadora que comprende al sector público. Pablo Valenti, funcionario de dicho organismo manifiesta, en una entrevista publicada en el Boletín e-Gobierno OEA, que *involucrarse o no en las redes sociales ya no es una opción para las administraciones públicas; es un dato de la realidad como lo fue en su momento la globalización. Lo que variará es el grado de compromiso con este proceso de cambio*⁶³. En el Editorial de dicho Boletín se reconoce que las instituciones públicas han mirado con recelo el tema y, a veces, han ido más lejos, bloqueando o restringiendo su acceso. Y agrega que, *sin negar los eventuales riesgos, en muchos gobiernos se percibe hoy la prioridad de aprovechar el potencial de llegada de esas redes para mejorar la relación con los ciudadanos, para desarrollar ofertas de servicio sensibles y novedosas, así como para construir nuevas alianzas.*

63 Entrevista concedida a José Luis Tesoro (Boletín E-Gobierno OEA N° 89, 2013), en <http://www.graphicmail.com/new/viewnewsletter2.aspx?SiteID=72841&SID=0&NewsletterID=1123935>

7.6. Mejorar la gestión de información

Ya hemos tratado, en las dos primeras categorías, lo relativo al acceso a la información (Ampliar la información disponible para la ciudadanía / Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información). En las mismas se han nucleado todas las medidas que tienen como beneficiarios a los ciudadanos en forma más directa. Ahora se identificarán aquellas destinadas a mejorar la gestión de información mirando hacia adentro del aparato estatal. Hemos agrupado los temas en manuales y guías sobre acceso a la información; modernización de la administración pública y gestión de información, gestión de los registros y sistemas de información integrados, junto a la realización de diagnósticos internos y externos sobre el acceso a la información. Otro conjunto se refiere a datos abiertos, tales como formulación de políticas, como iniciativas de formación, las que también abarcan la gestión de información y comunicación en general.

Así como en el gobierno electrónico se privilegia la incorporación de tecnología, muchas veces a caja cerrada, con el gobierno abierto comienza a emerger la idea que debe definirse el para qué para luego gestionar el cómo.

Para entender estos cambios, es interesante ver la evolución del CIO (*Chief Information Officer*) en cuanto a competencias y a áreas organizadas bajo su dirección. Quien estaba otrora a cargo de la gestión de la tecnología, ahora (en las buenas prácticas) debe gestionar la información, lo que tiene su correlato en la existencia de áreas específicas de “*Information Management*”. Conforme a experiencias relevadas en países como Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña, el CIO debe gestionar muchas áreas aparte de la tecnológica. Debe poder guiar, monitorear, evaluar, apoyar iniciativas de gestión de información, de gestión de tecnología, identidad y seguridad, acceso a información y protección a la privacidad. Estas son algunas de las áreas de incumbencia. A veces, ni siquiera es alguien que se ha graduado en alguna carrera ligada a la tecnología sino que es sólo un entendido en ella con otras competencias fuertes relacionadas con estos nuevos roles (Kaufman, 2012, 148-154)⁶⁴.

Nuestra región ha quedado rezagada en esta transformación, ya que ha prevalecido la postura de que el CIO Público debe ser un informático dedicado a la gestión tecnológica. No aparecen aún roles ni áreas específicas dedicadas a la gestión de información, la que requiere otro tipo de profesionales: documentalistas, bibliotecarios o archivistas. Ahora se suman los desafíos que la digitalización y la gestión en la web semántica agregan a este tipo de profesiones, lo que incluye los trabajos ontológicos necesarios para esta gestión⁶⁵.

Por otra parte, emerge la necesidad (identificada en las medidas) de contar con información resultante de investigaciones y diagnósticos, a fin de producir y poner a disposición del público los contenidos que podría estar requiriendo. Ello requiere nuevas competencias.

También el desarrollo de datos abiertos está íntimamente ligado a estos nuevos roles, al igual que la gestión que permite el acceso a la información y su divulgación automática. Más aún, emerge una gestión específica, la del manejo documental, con su propia normativa, estándares y guías dedicadas a organizar lo que se llama “ciclo de vida” de cada tipo de documento. Ese ciclo debería regular el derrotero de cada pieza de documentación: su nacimiento, preservación, difusión, expurgo o archivo. Implica fijar límites precisos respecto a lo que debe ser divulgado y a lo que no.

Veamos algunas medidas que responden a estos temas. En el caso de los manuales y guías sobre el acceso a la información, que deben orientar el quehacer de los funcionarios y empleados del sector público, destacamos la guía de Brasil, así como la implementación de guías estandarizadas de la República Dominicana. Ambos son aún compromisos.

64 Para mayor información, se recomienda consultar la entrevista a Dave Wallace, CIO de Toronto, ubicable en las páginas mencionadas, en <http://www.esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2012/10/TerceraParte1.pdf>

65 Conformar a la definición encontrada en el Sitio Open Data @ CTIC. <http://datos.fundacionctic.org/glosario-open-data/>, la “Ontología” es la *especificación consensuada que describe un dominio de información*. Cuando nos referimos a “trabajos ontológicos” estamos haciendo mención a la creación de definiciones comunes, el que es necesario porque un mismo servicio o información puede ser buscada usando muchos términos diferentes

Cuando nos referimos al grupo temático de modernización de la administración pública en relación a la gestión de información, estamos abarcando algunas medidas relacionadas con la gestión documental correspondientes a países externos a la región. Así tenemos a Noruega, con su sitio web “*Electronic Public Records*”, donde los documentos públicos son registrados y son accesibles al público. La mayoría de las agencias reúnen sus registros en ese sitio.

En cuanto a los compromisos, podemos mencionar el de Estados Unidos respecto a la reforma de sus políticas y prácticas de gestión documental y de archivos, además del desarrollo tecnológico para el procesamiento de documentos y archivos a fin de que la información sea ubicable y entendible en todos los sitios web institucionales. Ellos ya poseen un marco referido a ese tipo de gestiones. Canada, por su parte, anuncia su “*Advancing Recordkeeping in GC*” (GC Docs).

En la región encontramos sólo tres compromisos: Uruguay establecerá un sistema de registros electrónicos para toda la administración nacional y Chile implementará la Política Nacional de Archivos, a cuyo efecto ha constituido una mesa de trabajo integrada por actores relevantes en la materia a fin de elaborar recomendaciones. En un grado más avanzado, Brasil desarrollará un modelo para organizar los servicios de información para ciudadanos en agencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal y los procedimientos para la operación del sistema que rige el acceso a la información pública.

Ramirez-Alujas (2013, 17) refiriéndose a los planes regionales presentados ante la OGP, señala al respecto *que un elemento que llama la atención es la ausencia explícita de compromisos más concretos en materia de gestión documental y archivos en el sector público: tan importante como la apertura y disposición de datos abiertos en formatos que permitan su reutilización, lo es el definir políticas concretas en materia de la generación y cuidado de la información documental, su calidad, resguardo y conservación, todo lo que finalmente tiene un poderoso impacto en la confiabilidad y sustentabilidad de los sistemas de gestión de la información con las que el sector público opera en el quehacer cotidiano.*

Una gestión especializada es la elaboración de estadísticas, sobre lo que hay muy pocas menciones. La Argentina creará una nueva matriz de procesamiento de datos que permitirá producir estadísticas inmediatas y de manera mucho más rápida a la actual. Será una plataforma interna, a la cual podrán acceder todas las jurisdicciones abarcadas por el Decreto de Acceso a la Información vigente, lo que agilizará la producción, distribución y puesta en conocimiento de la información obtenida. Por su parte, y en lo que hace a estadísticas ofrecidas a la ciudadanía, la República Dominicana se compromete a coordinar y normalizar la producción de estadísticas oficiales básicas a nivel sectorial y territorial. En este sentido, se plantea la institucionalización de un Plan Estadístico Nacional (PEN), como instrumento que regula y define la producción estadística de los diferentes actores del Sistema Estadístico Nacional.

No podrían faltar los sistemas de información integrados. El ejemplo más claro es la base de datos nacionales y locales integrada a un sistema uniforme de información pública en Estonia. Este sistema permite integrar los servicios. El nuevo compromiso es brindarlos en datos abiertos para su re-uso.

En cuanto a sistemas sectoriales, destacamos el de SIET (Sistema de Información y Estadística Turística) de la Argentina. Es una herramienta de consolidación de un proceso interactivo entre los equipos técnico-políticos del sector turístico. Es sumamente útil para la gestión interna y abarca distintas jurisdicciones, niveles de gobierno y, también, sectores pertenecientes al ámbito privado. Brasil, ya como compromiso, construirá un panel de control para el seguimiento integrado y un sistema de supervisión en educación, que ayudará a sus directivos en el seguimiento de las acciones estratégicas. Este sistema en línea mostrará varios indicadores de los principales programas del ministerio respectivo. El funcionario o ciudadano podrá filtrar la información solicitada de maneras distintas.

En lo que hace a políticas, gestión y metodologías de datos abiertos, algunos planes de acción regionales han incluido un conjunto de metodologías, normas, tecnologías, procedimientos y mecanismos de control necesarios para brindar condiciones adecuadas para la difusión y uso compartido de datos públicos.

En los países más avanzados en la gestión de datos abiertos, uno de los temas considerados es contar con metodologías para identificar las demandas ciudadanas en general y las referidas a la vida cotidiana, en particular. En tal sentido, plantean la necesidad de establecer mecanismos para promover y cotejar la retroalimentación (*feedback*) producida por quienes realmente usan o necesitan los datos con el fin de mejorar los servicios y asegurarse que respondan a necesidades reales. Este trabajo colaborativo o de co-producción, con comunidades de distinto perfil, que ya hemos visto, pareciera ser uno de los mecanismos para avanzar en la innovación. Tanto las comunidades como las agencias públicas están encarando la apertura de datos y desarrollos ligados a temas de salud, educación, investigación y desarrollo y seguridad pública. Los asuntos de la vida cotidiana vuelven a priorizarse. En algunos planes se convoca a la colaboración de todos los sectores de la economía para generar soluciones innovadoras, avanzando en iniciativas que apuntan a estandarizar la gestión de los datos y a coordinar transversalmente a todo el estado.

Veamos qué se puede destacar en la región. En ella sólo encontramos mención a políticas de datos abiertos en Brasil, Costa Rica y México; todos en el nivel de compromisos a desarrollar. México propone un “Acuerdo de Interoperabilidad y Datos Abiertos”. Brasil, por su parte, hace referencia a su “Infraestructura Nacional de Datos Abiertos” (INDA) a partir de la cual se generarán metodologías, normas, tecnologías, procedimientos y mecanismos de control necesarios para brindar condiciones adecuadas para la difusión y uso compartido de datos públicos. Ese país está preparando su Catálogo de Datos e Información Pública brindado por agencias a través de Internet. El proyecto involucra el mapeo, ingreso y catalogación de metadatos obtenidos de los datos y la información publicada online por las agencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal. A su vez ha constituido una alianza con la *W3C: Open Data*. Su objetivo es estimular y construir capacidades para publicar en formato de datos abiertos en las jurisdicciones estatales y la federal.

En cuanto a los planes extra regionales, otro país líder en el desarrollo de políticas sobre datos abiertos es Gran Bretaña que ha sumado el mayor número de medidas en ese sentido. Así puede mencionarse su compromiso “*Open Data White Paper*” que constituirá un marco de trabajo conjunto con los desarrolladores y la ciudadanía. También ha lanzado una guía para los organismos dentro de su “*Public Data Principles*” y su conocida “Open Government Licence (OGL)”. Se ha comprometido, a su vez, a crear el “*Open Data Standards*” cuyo objetivo es asegurar que los datos sean apropiados y transparentes, que se compartan, no se dupliquen y se prioricen áreas relevantes.

Merece destacarse especialmente su estrategia “*Making Open Data Real*” ya anunciada, donde se reconoce que la generación de datos abiertos no es suficiente. Corresponde establecer mecanismos para promover y cotejar la retroalimentación (*feedback*) producida por quienes realmente usan o necesitan los datos con el fin de mejorar los servicios y asegurarse que respondan a necesidades reales. Esta estrategia es un ejemplo en políticas de datos abiertos.

En cuanto a la articulación transversal, también Gran Bretaña desarrolla esa línea que ha quedado a cargo del “*Public Sector Transparency Board*” del “*Cabinet Office*”. Entre sus miembros, se encuentran especialistas en gestión de datos, quienes ayudan a los organismos públicos a aplicar los estándares de datos abiertos.

Un aspecto interesante y peculiar, es cómo dicho país ha avanzado en políticas de datos abiertos relacionados con los proveedores de servicios, quienes están comprometidos a publicar, a mejorar continuamente y a monitorear. Además, se han obligado a dictar un marco regulatorio de inventarios de datos para dichos proveedores. Dicho marco obligaría a los proveedores a divulgar si sus datos son abiertos y responden a estándares; a construir inventarios en forma modular; a desarrollar una metodología clara para inventarios inteligentes y prioritarios; a someterse a un proceso claro de reducción de colecciones de datos innecesarios y a realizar un

reporte anual sobre las relaciones colaborativas de los usuarios para la promoción del uso de datos, incluyendo al sector comercial.

En relación a la participación ciudadana y empresarial en el proceso hacia su publicación, se comprometen a brindar un servicio de desbloqueo relacionado a datos aún no publicados. Paralelamente, y al interior del estado, se obliga a aplicar desincentivos para quienes no difundan o retengan datos.

Cabe mencionar un aspecto esencial para la gestión de información: los trabajos ontológicos⁶⁶. Tal aspecto es mencionado por Finlandia como compromiso.

En cuanto a la formación, rescatamos los compromisos de profesionalización en la gestión de información de los funcionarios asumidos por Estados Unidos y Canadá, liderando con ello un tema que es vital.

Ahora veamos medidas relacionados a la formación más tradicional. Finlandia se compromete a brindarla en lo relativo al conocimiento sobre la legislación para gestionar datos abiertos, protección a la privacidad e información personal. Otra arista de la formación remite a las competencias comunicativas y al uso de un lenguaje claro, sencillo y con términos precisos. Estas cuestiones han sido abordadas anteriormente y ya se ha visto como, en la región, aparecen menciones en los planes de Colombia y Brasil y, en los extra regionales, Finlandia y Noruega. Este grupo de países plantea directivas, metodologías de testeo, estándares, etc.

Por último, cabe mencionar los compromisos de Brasil respecto a la necesidad de realizar diagnósticos internos y externos sobre el acceso a la información, conocimiento relevante para el mejoramiento de la gestión. Dicho país se ha obligado a tres medidas. La primera, investigar las demandas sociales de acceso a la información; la segunda, realizar un diagnóstico sobre actitudes y conocimiento para el acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal, lo que incluirá un estudio cualitativo respecto a las autoridades públicas y un estudio cuantitativo basado en una muestra de servidores públicos; y la tercera, un diagnóstico sobre las unidades de ombudsman federales. Destacamos que Brasil es el único país en la región que comunica su intención de avanzar en el logro de estos objetivos, cuyos resultados resultan necesarios para no gestionar la información en forma auto-centrada.

66 En el sitio Open Data @ CTIC se define “ontología” como la *descripción formal de los conceptos y relaciones que pueden existir sobre agentes o una comunidad*. Es una especificación consensuada que describe un dominio de información. Por su parte, los trabajos ontológicos son aquellos relacionados con conceptos y forma de lectura por computadoras. Dichos trabajos (definiciones) son necesarios *porque un mismo servicio o información puede ser buscado usando muchos términos diferentes*. Ver <http://datos.fundacionctic.org/glosario-open-data/>

5

Capítulo V. Procesamiento de la información

1. Algunos comentarios sobre el procesamiento y sus dificultades

Hemos identificado 709 medidas. Es probable que hayamos omitido algunas, por no ser relevantes para la comparación. Un ejemplo es la relativa a la transparencia en la gestión de los fondos de cooperación internacional. Esto ya se ha mencionado, como así también que pueden existir omisiones debidas a errores en el propio proceso de relevamiento de las medidas o porque no comprendimos de qué se trataba. Unos pocos planes de acción no resultan claros. Además, algunas de sus propuestas no aparecen como asociadas con el GA e incluso tampoco con el gobierno electrónico. Estas últimas tampoco las hemos incorporado. Sin embargo, estos casos representan un porcentaje menor dentro del universo relevado.

Otra cuestión se relaciona con la exhaustividad en la descripción de las medidas existentes en cada plan de acción. Hemos detectado que en los países con mayor experiencia y desarrollo en la implementación del GA, las iniciativas ya existentes no están expuestas con la exhaustividad con que las exponen los países con un desarrollo menor. Tal es el caso de Brasil, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Finlandia, Gran Bretaña y Noruega. En este tipo de casos pareciera que dieran por descontadas muchas de las iniciativas preexistentes para referirse exclusivamente a los desarrollos recientes. También observamos que en algunos países extra-regionales las medidas incluidas son más sistémicas al englobar un conjunto de temáticas en unas pocas medidas.

En cambio, en la mayoría de los planes de acción de América Latina las medidas suelen enunciarse de forma aislada o independiente. Por lo tanto, en estos últimos casos, tenemos muchas iniciativas y muchos compromisos, lo que resulta totalmente heterogéneo respecto de otros países que presentan planes con mayor nivel de integración.

Esta heterogeneidad afecta la significación del enfoque cuantitativo.

Por otra parte, existen grandes omisiones. La OGP no ha creado un modelo de presentación con todos los ítems posibles, como para que los países puedan adoptarlo como marco de referencia en la elaboración de sus planes. Tal es el caso de las estadísticas. Si bien seguramente existen en casi todos los países, sólo unos pocos las han incluido. Esto sucede con innumerables temas.

También observamos una tendencia, en algunos países, a concentrarse más en los compromisos que en las iniciativas. Tal heterogeneidad en la forma de organizar la exposición dificulta aún más la comparación.

Cabe destacar que no nos corresponde hacernos cargo de las omisiones. Sólo tomamos las medidas incluidas en los primeros planes como una manera de registrar lo que cada país destaca como medidas o procesos pertinentes para la apertura gubernamental, y no para informar sobre todo lo que se está haciendo,

ya que no tenemos manera de relevar ese universo, aunque suponemos que las medidas son mucho más numerosas.

Con base en las limitaciones expuestas en el párrafo anterior, la pretensión de desarrollar un análisis primordialmente cuantitativo podría conducirnos a diversos errores. Por ello, debemos complementar los resultados estadísticos con un relevamiento más cualitativo o profundo. De todos modos, dejamos expuestos los datos para que cada lector pueda hacer su propia composición de lugar.

La estrategia metodológica para este procesamiento parte de trabajar con dos grandes grupos: en los que hemos integrado a los países fundadores. Se trata del grupo de países de América Latina (14), y el de países extra regionales (12 países).

En los de América Latina (LAC) se consideran la mayoría de las medidas adoptadas en los planes de acción por la totalidad de los países miembros latinoamericanos. Estos son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Tal como hemos indicado, tanto Brasil como México pertenecen al grupo fundador de la OGP.

En relación a los países extra regionales (No LAC), la muestra incluye a todos los miembros fundadores: Filipinas, Gran Bretaña, Indonesia, Noruega, Sudáfrica y Estados Unidos. Hemos agregado, por nuestra parte, a Canadá, Corea del Sur, España, Estonia, Finlandia y Tanzania.

Como ya advertimos, para nuestro análisis solo consideramos el primer plan presentado por cada país, ya que no todos han formalizado su segundo plan.

Respecto al grado de implementación de las medidas, el formato OGP de los planes de acción distingue entre dos categorías de implementación de políticas: las iniciativas ya realizadas y los compromisos asumidos. Por nuestra parte consideramos pertinente adicionar una categoría intermedia –“compromisos de mejora de una iniciativa pre-existente”- no considerada en el formato original, tal como señalamos en el capítulo anterior. La hemos adicionado porque entendemos que la posibilidad de cumplimiento puede, en esos casos, ser más alta que en el caso de compromisos nuevos.

De este modo nuestras categorías son: (a) *Iniciativas ya realizadas*, (b) *Compromisos de Mejora de una Iniciativa Pre-existente*, y (c) *Nuevos Compromisos*.

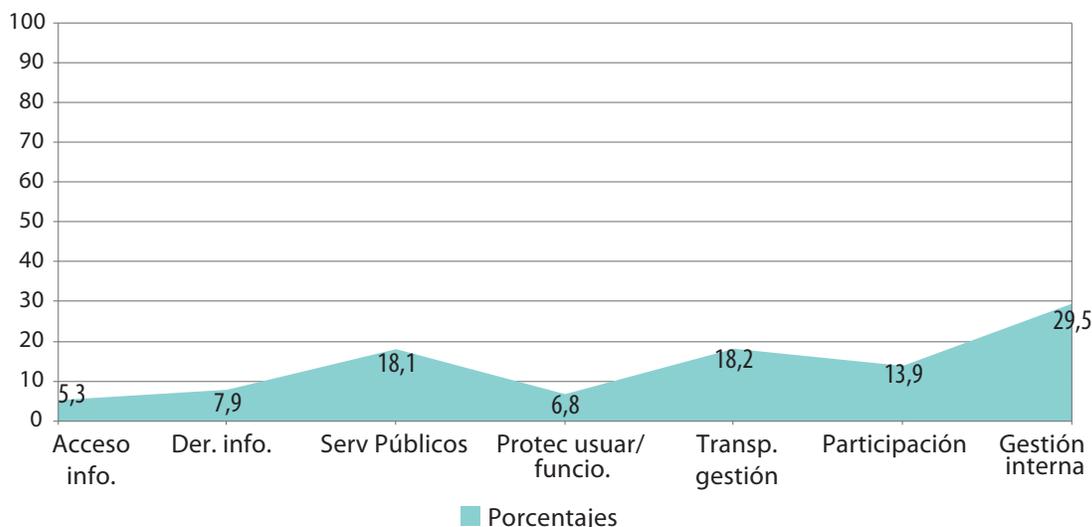
2. Procesamiento según categorías, grupos y grados de implementación

Como ya hemos visto repetidamente en este texto, las categorías de análisis construidas para organizar el universo de medidas son las enunciadas a continuación, acompañadas con la contracción utilizada en las leyendas de los gráficos.

- ▶ 1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía (1. Acceso Info)
- ▶ 2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información (2. D. Info)
- ▶ 3. Mejorar los servicios públicos y sus canales de entrega (3. Serv. Públicos)
- ▶ 4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios (4. Protec usar/funcio.)
- ▶ 5. Incrementar la transparencia de la gestión pública (5. Transp. gestión)
- ▶ 6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal (6. Participación)
- ▶ 7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta (7. Gestión interna)

Tal como hemos anunciado, las seis primeras categorías apuntan hacia la interfaz entre la ciudadanía y el estado, por lo tanto, tienen algún componente importante dirigido al exterior de las organizaciones estatales, mientras que en la última el énfasis está puesto al interior de estas últimas.

GRÁFICO 2. PORCENTAJES DE MEDIDAS POR CADA CATEGORÍAS



Hemos procesado todas las medidas ubicándolas dentro de las 7 categorías indicadas. Fruto de ese procesamiento es el Gráfico 2 donde pueden verse los diferentes porcentajes relativos. El total (100%) está dado por las 709 medidas analizadas. En este punto veremos, panorámicamente, los componentes de cada categoría y haremos alguna referencia al porcentaje relativo. Luego nos internaremos en las distintas categorías, ya que cada una de ellas está compuesta por un conjunto heterogéneo de dimensiones.

Observamos que el mayor porcentaje corresponde al aumento de la capacidad institucional para una gestión abierta (7. Gestión interna), lo que significa que las medidas cuyo destinatario es el estado mismo -en su faz interna- constituyen el conjunto más numeroso, respecto de las 6 categorías restantes, cuyo componente más destacado es que están dirigidas a destinatarios externos, principalmente, a la ciudadanía. Este es un punto importante a considerar.

Avancemos con cada una de las categorías.

En el otro extremo, en la parte izquierda del gráfico, se encuentra la categoría con menor cantidad de medidas incluidas. Si bien en el sitio de la OGP se anuncia, en la Tabla 6 (pág. 70), que el acceso a la información tiene la mayor frecuencia (44), nuestro procesamiento nos indica lo contrario: su frecuencia es mínima. Tal como ya afirmamos, tal diferencia surge de incluir temas distintos. Por eso, aunque ya lo aclaramos repetidas veces, en esta categoría 1 (1. Acceso Info) están subsumidas las subcategorías de transparencia activa, también la referida a información útil para la ciudadanía, divulgación automática, repositorios abiertos, divulgación de información clasificada y, finalmente, oferta de datos abiertos.

Este acceso puede estar facilitado por la existencia de normativa y de políticas tendientes a reducir las distintas brechas. De este modo ya estaríamos ingresando en la categoría 2 -Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información (2. D. Info)- que contiene un volumen algo mayor de medidas.

Existen dos categorías que le siguen en porcentaje a la gestión interna. Estas son la categoría 3 y la 5.

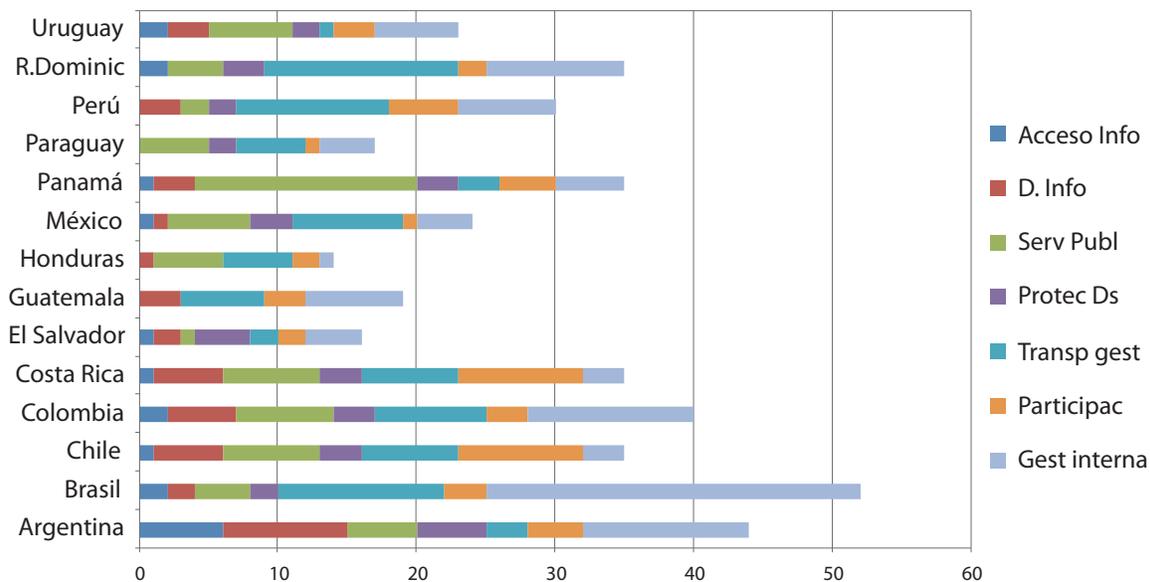
En el primer caso la categoría está orientada mejorar los servicios públicos (3. Serv. Públicos). En ella encontramos una cantidad considerable de medidas referidas a sitios web, portales y ventanillas únicas; simplificación de trámites y, también, al desarrollo de servicios públicos específicos.

Respecto a la categoría 5, también privilegiada en cantidad de medidas, la misma refiere a la transparencia de la gestión desde varios aspectos ya vistos y que volvemos a reiterar. La integran medidas tales como la creación de mecanismos de *accountability* de distinto tipo con apertura a las organizaciones sociales y a la ciudadanía en general. También encontramos medidas relacionadas con la difusión de información sobre la gestión presupuestaria, entre ellos los portales de transparencia, los distintos tipos de rendiciones de cuentas, las compras y contrataciones estatales, así como propuestas vinculadas con la transparencia y rendición de cuentas en empresas y en organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, integramos medidas relacionadas con el reforzamiento de la integridad pública, específicamente, los mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción, incluyendo convenios internacionales, normativa, declaraciones juradas de funcionarios, sitios web donde la ciudadanía puede cursar sus denuncias u organismos donde la ciudadanía participa⁶⁷.

En la categoría 4 encontramos un porcentaje cercano al de la categoría 2 que trata sobre la protección de los derechos de usuarios; entre otros, las cartas compromiso y el derecho de protección de la privacidad. También incluye a la protección de los funcionarios en cuanto a los derechos a la carrera, concursos públicos, y protección a los *whistle blowers*.

Veamos, primero, los resultados de cada uno de los países de América Latina. Latina.

GRÁFICO 3. AMÉRICA LATINA: PAÍSES Y CATEGORÍAS (N° DE MEDIDAS)



La categoría 1 (1. Acceso a info) registra muy pocas medidas, excepto el caso de la Argentina y, algo menos, los de la República Dominicana, Costa Rica y Uruguay. En cambio, otros países no registran medidas⁶⁸. El gráfico es ilustrativo respecto a las presencias y ausencias.

En lo que hace a la categoría 2 (D. info), se destacan la Argentina, Chile, Costa Rica y Colombia. Debemos considerar que dentro de este conjunto se encuentran las medidas relacionadas con la reducción de las distintas brechas (social, de comprensión del lenguaje y digital). Casi todos los países han presentado alguna medida relacionada con alguna normativa sobre el ejercicio del derecho a la información.

67 Este tema, que hace a la integridad pública, será tratado específicamente en la sección 3, al igual que otros sobre los que hemos decidido realizar un análisis más pormenorizado.

68 Recuérdese que no estamos incluyendo la información relativa a la transparencia de la gestión. Sólo identificamos las medidas relacionadas con transparencia activa (con o sin información útil para la ciudadanía), divulgación automática, repositorios institucionales y portales de datos abiertos).

En cuanto a la mejora de los servicios públicos (3. Serv. Públicos), observamos que todos los países de la región han atendido a estos desarrollos destacándose, en frecuencia, el Plan de Acción de Panamá.

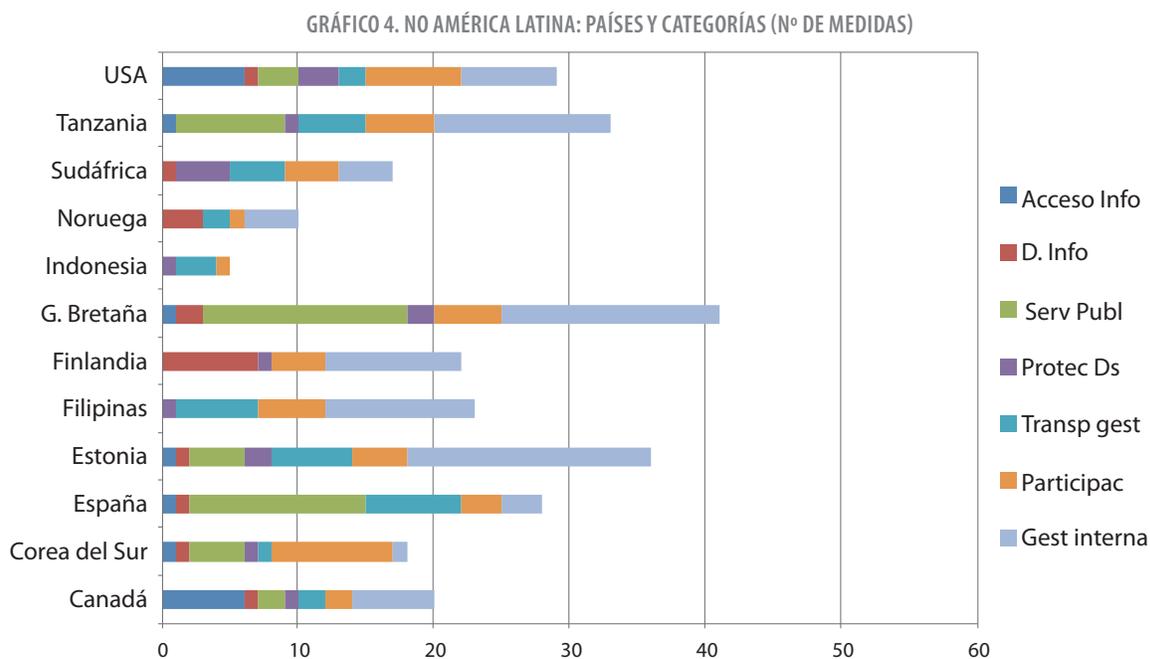
Instalados en la categoría de protección de los derechos de usuarios y funcionarios (4. Protec.Ds.), podemos visualizar que, en relación a los derechos de usuarios, encontramos algunas medidas en casi todos los países, destacándose la Argentina en cuanto a cantidad. Ahora bien, si consideramos específicamente los derechos relativos a la protección de funcionarios, que no es posible advertir en el gráfico, constataremos, por ejemplo, que los *whistle blowers* sólo tienen protección en Perú. En relación a los concursos para acceder a los cargos públicos, encontramos pocos países con medidas relacionadas. Tal es el caso de Chile, Paraguay y Uruguay. En cuanto a la profesionalización de la carrera administrativa, hemos encontrado una iniciativa correspondiente a la República Dominicana. En relación a este punto, la carrera administrativa, cabe aclarar que casi toda América Latina tiene leyes de servicio civil que establecen estas garantías; lo que ocurre es que no parece que los países hayan considerado necesario incluir estas medidas en los planes de acción.

La categoría 5 se vincula con la transparencia de la gestión (5. Transp Gest.). En el gráfico observamos que todos los países han propuesto medidas, destacándose la República Dominicana, México, Perú y Brasil. Al igual que con la categoría anterior, si focalizamos en alguna de sus subcategorías, por ejemplo, la que refiere a la integridad pública (Lucha contra la corrupción) podemos encontrar diferencias⁶⁹. Por ejemplo, los países con mayores medidas son Perú y República Dominicana.

Avancemos ahora con la categoría 6 referida a la participación (6. Participación)⁷⁰. En principio podemos distinguir que, según el Gráfico 3, aunque es un tema incorporado por todos los países, su frecuencia en cada uno de ellos es escasa, con excepción de Costa Rica y Chile.

Resta analizar la categoría 7 (7. Gest Interna) referida al aumento de la capacidad institucional para una gestión abierta. Vemos que la totalidad de los países han presentado medidas.

Seguidamente comentaremos el comportamiento de los países no latinoamericanos que componen la muestra (Gráfico 4).



69 Ese tema, en especial, será relevado en la próxima sección (punto 3.3.).

70 Este tema también será analizado en la próxima sección (punto 3.4.).

Comenzamos con la categoría 1 sobre acceso a la información. La frecuencia está dominada por Canadá y Estados Unidos quienes, según hemos visto, se han destacado en medidas relacionadas con gestión de información como, por ejemplo, su divulgación automática. En algunos planes este tema está ausente, como puede verificarse en el Gráfico, y sobre lo que abundaremos más adelante.

Respecto a la categoría 2 (derechos de acceso y brechas) observamos también un comportamiento significativamente disímil. Vemos, por ejemplo, que Finlandia se destaca pero, por lo que hemos podido relevar, su frecuencia se debe a diferentes aspectos de la brecha lingüística y a normativa específica referida a ella. Algo similar ocurre con Noruega, sumándole la brecha social. Otros países han aportado pocas medidas o ninguna.

En la categoría 3ª relativa a los servicios públicos se destaca Gran Bretaña en frecuencia y variedad, seguida por España y luego por Tanzania. Recordemos que Gran Bretaña ha incluido varias innovaciones de servicios sobre datos abiertos, lo que constituye un aporte singular.

Yendo a la categoría 4, la inclusión de medidas de protección de derechos a usuarios y funcionarios es mínima. Los pocos casos rescatados se refieren, fundamentalmente, a los derechos de opción de los consumidores. Se destacan, en ese tema, Estados Unidos y Canadá. En relación a los funcionarios, ambos países son los únicos que han informado sobre legislación de protección de los *whistle blowers*. En lo relativo a los concursos públicos, sólo Indonesia registra alguna medida.

Si nos centramos en la transparencia de la gestión (categoría 5ª), casi todos los países de este grupo han presentado medidas. Los que lo han hecho con más frecuencia son España, luego Estonia, Filipinas y Tanzania.

Ahora compararemos ambos grupos (gráficos 3 y 4). A simple vista notamos que el número de medidas suele ser menor en el grupo No LAC. Ya hemos mencionado que, en algunos casos -Brasil, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Gran Bretaña y Noruega- las medidas incluidas son más sistémicas y engloban, muchas de ellas, un complejo espectro de cuestiones. Por lo tanto, hacer una relación numérica entre ambos grupos puede resultar engañoso. Esta es la razón por la que estamos incluyendo, permanentemente, otro tipo de información complementaria. En cuanto a otros países de este grupo, al igual que en la mayoría de los planes latinoamericanos, las medidas se presentan en forma fragmentada.

Analicemos ahora el grado de implementación en ambos grupos de países, manteniendo la salvedad respecto a la diferencia en cantidad de medidas entre un grupo y otro. Para ello utilizaremos los gráficos 5 y 6; el primero referido a LAC y el segundo al grupo No LAC.

GRÁFICO 5. AMÉRICA LATINA: CATEGORÍAS Y GRADOS DE IMPLEMENTACIÓN

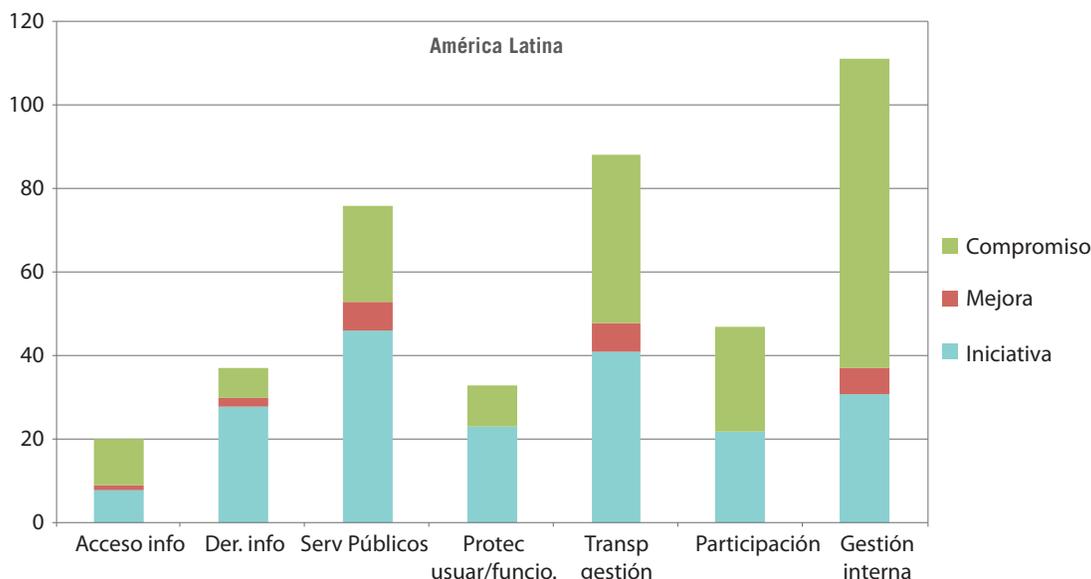
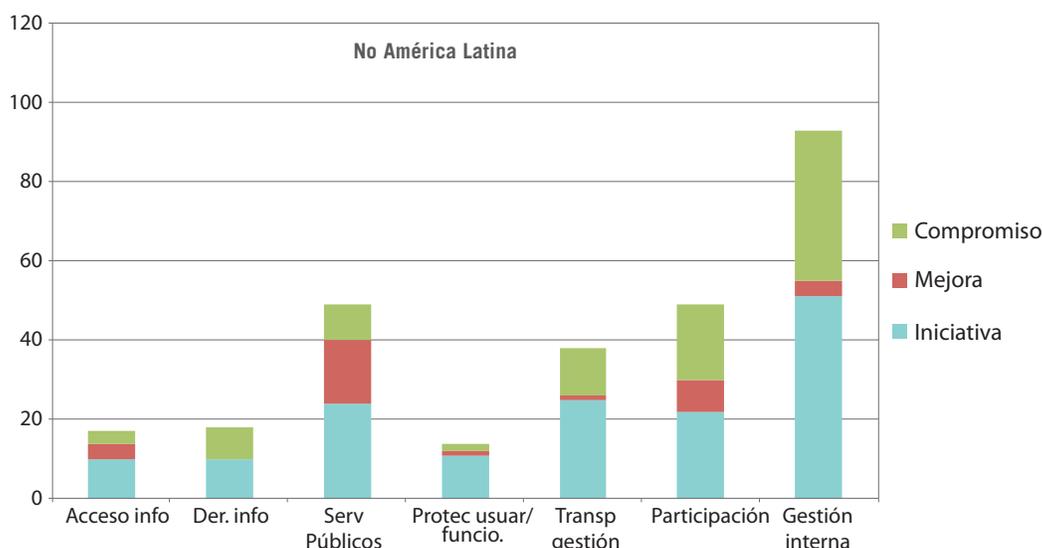


GRÁFICO 6. NO AMÉRICA LATINA: CATEGORÍAS Y GRADOS DE IMPLEMENTACIÓN



Comparando los dos grupos, en general notamos que los países latinoamericanos se destacan en el número de compromisos. En cuanto a las medidas efectivamente realizadas, y en proceso de mejoras, observamos que en las categorías 2, 3, 4 y 5, América Latina tiene una mayor frecuencia. Respecto a la categoría 6 (participación), la frecuencia es similar en los dos grupos. La gran diferencia la encontramos en la categoría 7 (gestión interna), en la cual el grupo No LAC duplica en frecuencia al LAC en iniciativas y mejoras.

Las conclusiones son bastante evidentes: 1) mayor concentración sistémica en el grupo no regional frente al grupo LAC; 2) énfasis más sostenido en compromisos nuevos por parte del grupo LAC; 3) un mayor grado de implementación (propuestas de mejoras) en el caso de los servicios públicos (cat. 3^a) por parte del grupo No LAC; 4) mayor preponderancia temática en América Latina respecto a derecho a la información, a servicios públicos y a transparencia de la gestión.

2.1. Variables utilizadas

Hemos utilizado como variables, para analizar las medidas, algunos de los pilares del GA. El objetivo es observar cuáles cambios se están registrando en los estados y en la voluntad de sus autoridades, más allá de los desarrollos de gobierno electrónico. Las variables o pilares elegidos son los más difíciles de concretar e implican un grado de desarrollo diferencial por las razones que pasamos a exponer. Las variables son las siguientes.

- ▶ **1. Datos abiertos.** En todas las medidas se ha considerado si existe algún desarrollo, real o potencial, de datos abiertos
- ▶ **2. Participación Ciudadana.** Del mismo modo, cada medida fue considerada en cuanto a si contempla instancias de participación ciudadana, en términos generales. Tal es el caso cuando se acude (o se prevé acudir) a la ciudadana a través de encuestas, consultas, ejercicios de monitoreo o evaluaciones individuales. También se suman aquellas que crean espacios no permanentes de intercambio.
- ▶ **3. Articulación.** Es una variable más estable y formal que la anterior, y se refiere a la conexión entre instituciones o áreas en tanto están involucradas en políticas comunes, a la que se pueden sumar o no otros actores. Tal como ya dijimos, dichas articulaciones son, en general, fruto de políticas y normativas específicas. Por las nuevas características que incorpora el GA, tales como el “estado en red”, nuevas arquitecturas institucionales, espacios de diálogo multiactoral, entre otras; cada propuesta es mirada desde la existencia o no de articulaciones transversales, diagonales o verticales.

a. *Articulación transversal*: existe cuando las medidas comprometen de forma horizontal a diversas áreas o jurisdicciones.

b. *Articulación diagonal*: se presenta cuando está combinada la articulación interinstitucional con una participación ciudadana estable. En estos espacios nos encontramos con la variable “colaboración”, a la que hacemos referencia en el punto 4.

c. *Articulación vertical*: Esta articulación consiste en la interconexión de organismos de distintos niveles en una misma área o sector; por ejemplo, la articulación entre organismos de política tributaria y organismos de recaudación que puede incluir también la participación ciudadana en términos estables, como una forma de colaboración.

- **4. Colaboración.** En estos casos estamos frente a involucramientos voluntarios, tanto de ciudadanos como de funcionarios. Pueden ser parte de medidas con articulación o no. En el primer caso, tanto la “articulación diagonal” como la “articulación vertical” contienen espacios de colaboración ya que la ciudadanía, en cualquiera de sus manifestaciones, no está obligada a participar. Pueden también ser casos sin articulación formal, como cuando funciona en redes o comunidades de práctica.

Tanto la participación, como la articulación y la colaboración son ejes del GA y sirven para identificar cuánta apertura real contienen las medidas enunciadas y si incluyen articulaciones con o sin colaboración de la ciudadanía o de funcionarios. Finalmente se trata de relevar el grado de integración y participación.

Así como el gobierno electrónico está estrechamente relacionado a la vinculación entre TIC, procesos y prestación de servicios, ahora nos adentramos en otra lógica, la de redes apalancadas generalmente por TIC, pero cuyo acento recae sobre la participación, la articulación y la colaboración. En este caso hemos abierto el concepto de “colaboración” para integrarlo con los distintos tipos de “articulación” cuando se presenta conjuntamente. Incluimos datos abiertos por constituir una tendencia firme de GA a la apertura de la información.

Como puede verse en el gráfico siguiente, estas medidas (en cualquier grado de implementación) son escasas en relación a la totalidad del universo analizado (709: 100%), lo que indica que el avance hacia el GA aún es poco consistente.

Avancemos un poco más en cada una de las variables, comenzando por la de datos abiertos.

Algunos gobiernos podrán lanzar portales de datos abiertos pero, para que esté vinculado con el enfoque de GA, dicha producción debería formar parte de un círculo virtuoso donde la ciudadanía se encuentre incluida. En esos casos correspondería encontrar medidas donde estén presentes simultáneamente las variables “datos abiertos” y “participación”. Mucho más efectivo sería si también coinciden las de “articulación” y “colaboración”. Esta conjunción daría cuenta de un proceso de producción colectiva. Todo ello nos indica que, más allá de la existencia de portales de datos abiertos, el grado de madurez está dado por el modo en que las medidas relacionadas viran hacia desarrollos más complejos.

Debemos aclarar que, con esta variable, estamos tratando de detectar cualquier aspecto, aún secundario, de datos abiertos contenido en cada medida. Respecto a los desarrollos de datos abiertos más específicos, avanzaremos sobre ellos en la próxima sección.

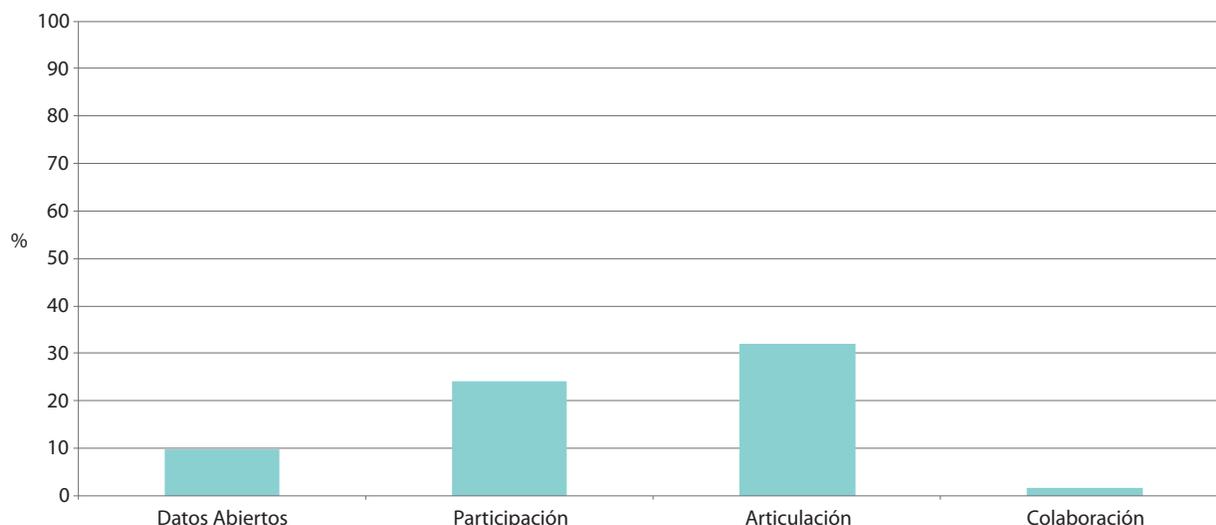
Por otra parte, pueden existir medidas que contengan componentes participativos. Para ello utilizamos la variable “participación” aplicada a todas las medidas. Aclaramos que, en la próxima sección, veremos aquellas acciones que están destinadas, principalmente, a la participación ciudadana. Se da el mismo caso que con “datos abiertos”.

Otra variable o eje es la articulación. La misma apunta a la progresiva consolidación del estado en red y, por ende, supone a un proceso creciente de integración para que, en su interfaz con la ciudadanía, el estado pueda visualizarse como “uno solo”. Esta es otra variable distintiva del GA. Implica la apertura de la “caja negra del estado” a fin de producir una transformación en sus mecánicas y actores.

Tal como hemos anticipado, si bien esta “articulación” suele ser mencionada en la literatura como “colaboración”, creemos que es posible distinguir entre ambos conceptos aun cuando a veces funcionen conjuntamente, como es el caso de los espacios de redacción de los planes de acción, los que pueden incluir la articulación interinstitucional pero también recurren a la colaboración voluntaria de expertos internos o externos y de grupos ciudadanos.

Todas estas variables marcan la diferencia entre el GA y formas más tradicionales de relación entre el estado y la sociedad. No son las únicas posibles pero son las que hemos distinguido en nuestra estrategia metodológica, con el objetivo de verificar la calidad de los cambios producidos o deseados, o su inexistencia.

GRÁFICO 7. PORCENTAJES DE MEDIDAS VINCULADAS CON LAS VARIABLES UTILIZADAS



En el Gráfico 7 se ha sumado todo el universo de medidas, sean del grupo LAC o del No LAC. El resultado se relacionó con el total de medidas de la muestra (709).

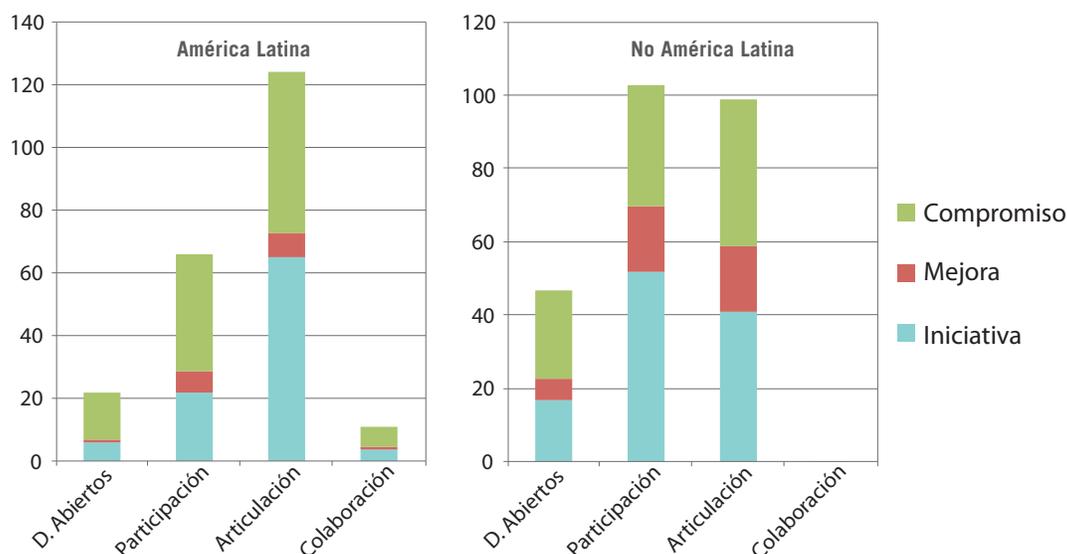
Aclaremos que no correspondería sumar las variables ya que, algunos países, pueden haber incluido una misma medida que contenga datos abiertos, participación, articulación y colaboración.

El Gráfico 7 nos muestra que estas variables, a las cuales consideramos como ejes de la apertura de los estados, sólo exhiben un resultado positivo en un pequeño porcentaje de medidas, sean iniciativas, mejoras o compromisos. Tal circunstancia vuelve a indicarnos que las transformaciones concretadas o anunciadas en nombre del GA remiten aún a etapas muy tempranas de desarrollo y nada nos dice acerca de la disposición de los países para avanzar en el sentido esperado al no registrarse, siquiera, como nuevos compromisos de parte de ellos.

En ese entendimiento abandonamos ahora los porcentajes para concentrarnos en el universo de medidas existentes que contemplan las referidas variables. Como consecuencia, nuestra totalidad será –con este foco- la cantidad menor de medidas, ahora analizadas por sus frecuencias o número, no por sus porcentajes en relación al universo.

Lo que observaremos a continuación es si las medidas cruzadas positivamente por las variables constituyen iniciativas efectivamente concretadas, incluso con propuestas de mejoras, o son sólo compromisos nuevos, muchas veces sostenidos desde los propios deseos de cada país pero difícilmente realizables.

GRÁFICO 8. VARIABLES + GRADO DE IMPLEMENTACIÓN POR REGIONES (Nº DE MEDIDAS)



Conforme al Gráfico 8, observamos que en el grupo LAC abundan los compromisos nuevos, mientras el grado de implementación es mayor en el grupo no latinoamericano (frecuencia de iniciativas y mejoras). Tal situación se produce con la aplicación de la variable “datos abiertos” y “participación”. En cambio, sucede lo contrario con las referidas a la articulación y colaboración, donde encontramos que la frecuencia y el grado de implementación son mayores en el grupo LAC.

En los siguientes gráficos (9 y 10), analizaremos el comportamiento de cada país, encuadrado en su grupo de pertenencia.

GRÁFICO 9. VARIABLES POR PAÍSES DE LAC (Nº DE MEDIDAS)

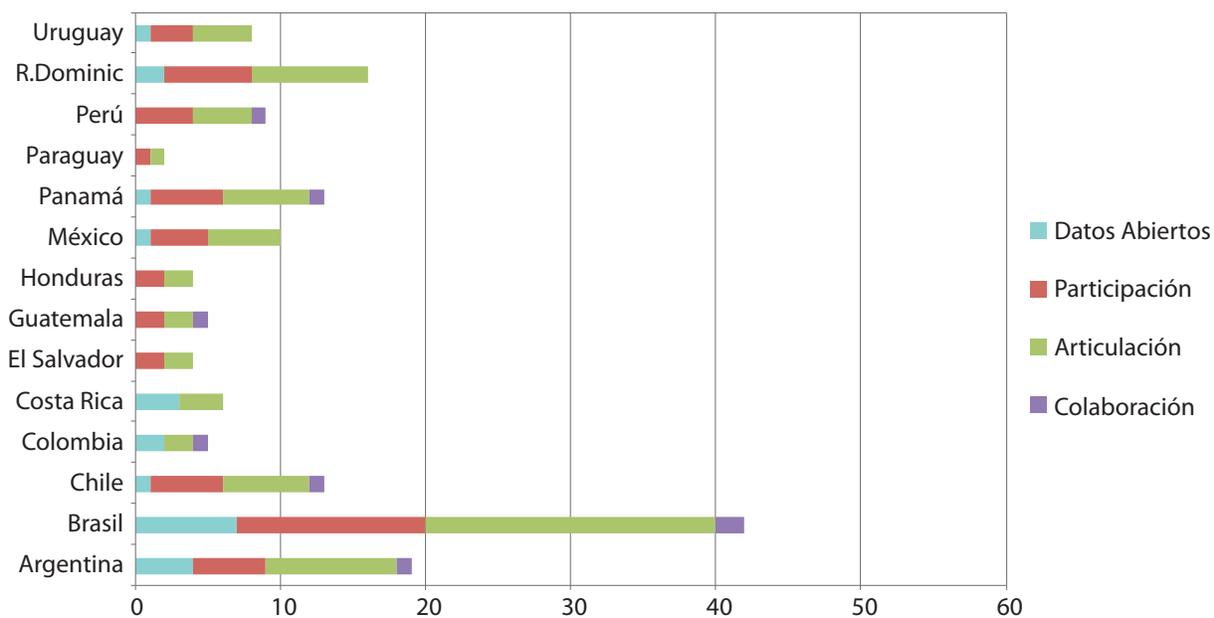
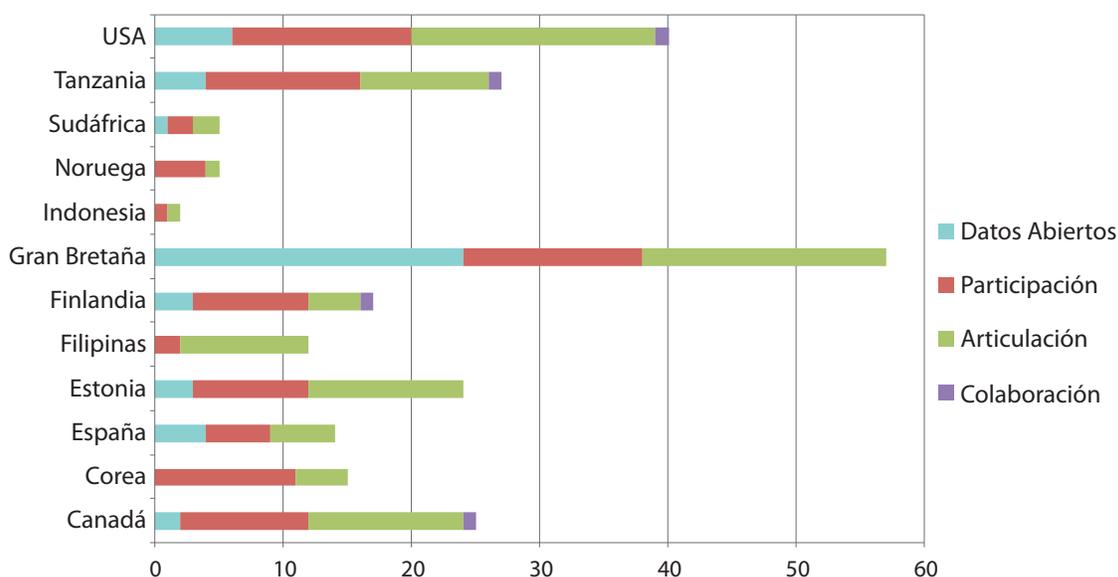


GRÁFICO 10. VARIABLES POR PAÍSES DE NO LAC (Nº DE MEDIDAS)



Si comparamos los dos gráficos anteriores veremos que, respecto a los datos abiertos, en el caso LAC, se destaca Brasil y luego Argentina. En cuanto al grupo No LAC, señalamos la frecuencia notable de Gran Bretaña seguida, a distancia, por los Estados Unidos. Aclaramos que el eje del Plan de Acción inglés está concentrado, fundamentalmente, en la producción de datos abiertos y tal enfoque lo distingue claramente de los demás países, constituyendo una vertiente específica de GA⁷¹.

En cuanto a la variable “participación”, en el Gráfico 9 vuelve a destacarse Brasil seguido, desde lejos, por la República Dominicana. En el Gráfico 10 (No LAC) la frecuencia mayor es exhibida por Estados Unidos y Gran Bretaña. Más atrás encontramos a Tanzania, Corea del Sur y Canadá.

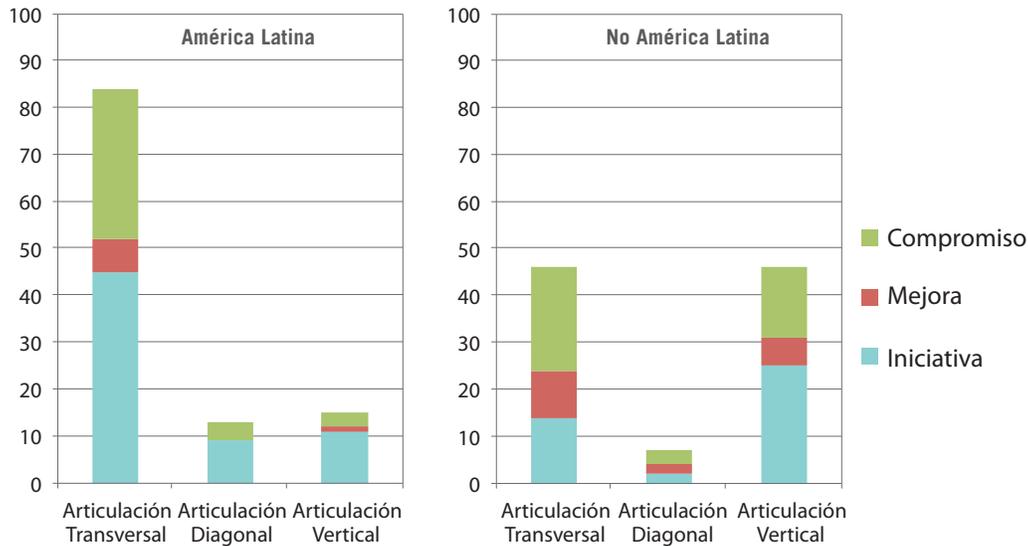
Como ya hemos destacado, el grupo LAC ostenta la mayor cantidad de medidas relacionadas con la articulación. Cuando nos acercamos al desempeño de cada país, vuelve a ser Brasil el país con mayor frecuencia seguido, desde lejos, por Argentina. En el caso del grupo No LAC, la mayor frecuencia está representada fundamentalmente por Gran Bretaña y Estados Unidos, con una cantidad menor aportada por Canadá, Estonia, Tanzania y Filipinas.

Por último, en cuanto a la variable “colaboración” (aislada de la articulación), ya indicamos que los casos son escasísimos aunque América Latina cuenta con un poco más de medidas que el grupo no latinoamericano. Si observamos el desempeño de los países, vemos que han incluido este tipo de medidas Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Panamá y Perú. Respecto al grupo extra regional, sólo detectamos muy pocas medidas distribuidas entre Estados Unidos, Tanzania, Finlandia y Canadá.

Tal como ya anunciamos, la variable “articulación” la hemos dividido en tres sub variables ya que la misma puede ser transversal, diagonal o vertical. Las dos últimas contienen formas de colaboración ciudadana, tal como ya aclaramos. En el Gráfico 11 que exponemos a continuación podemos comparar ambos grupos conforme al grado de implementación de estos tres tipos de sub variables.

71 En las Conclusiones y Recomendaciones (Capítulo VI) volcaremos los distintos paradigmas y vertientes de GA resultantes de la producción colectiva de medidas analizadas.

GRÁFICO 11. TIPOS DE ARTICULACIÓN LACY NO LAC + GRADO DE IMPLEMENTACIÓN (Nº DE MEDIDAS)



Ya anunciamos que América Latina tenía mayor frecuencia en la variable “articulación” que el grupo no regional. Ahora avanzaremos observando cada uno de los grupos en conjunto, conforme a los grados de implementación de las diferentes formas de articulación. Luego seguiremos comparando los desarrollos de países.

Vemos que en América Latina predomina la articulación transversal, mientras que en el grupo No LAC la que se distingue es la articulación vertical, lo que implica el relacionamiento de cada institución con dependencias de distinto nivel en su misma área, pero también con su grupo objetivo de ciudadanos. Con la articulación diagonal vuelve a repetirse el predominio de América Latina aunque los casos son muy pocos: el grupo LAC llega a 10 medidas, mientras que el grupo No LAC exhibe, aproximadamente, la mitad.

En los gráficos 12 y 13 veremos el desempeño de cada país en relación a los otros países de su propio conjunto (LAC o No LAC).

GRÁFICO 12. TIPOS DE ARTICULACIONES POR PAÍSES DE LAC (Nº DE MEDIDAS)

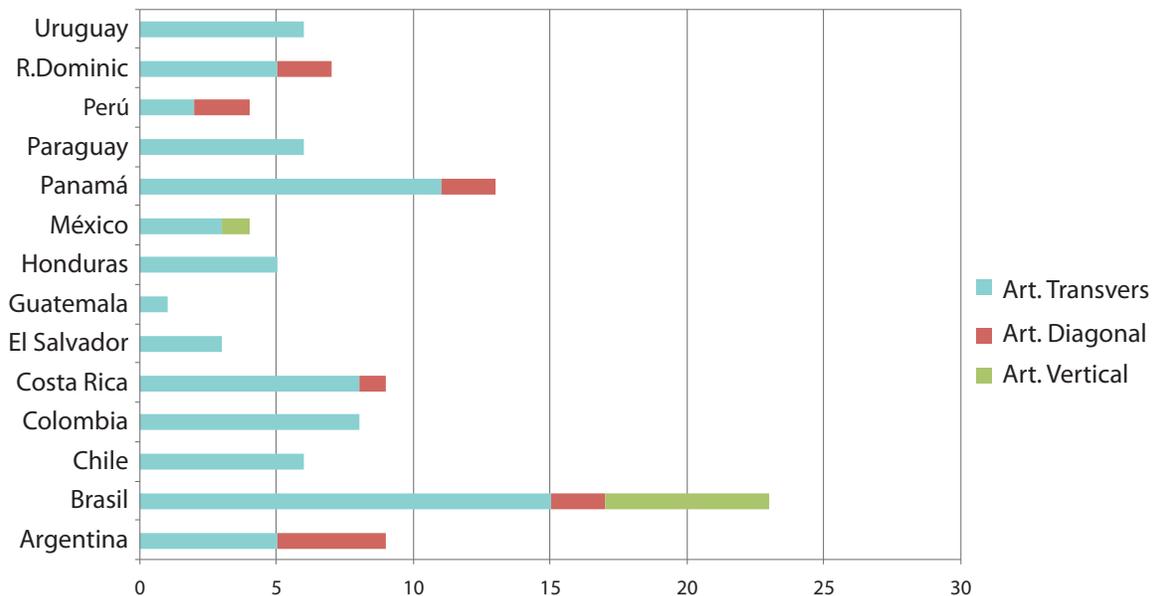
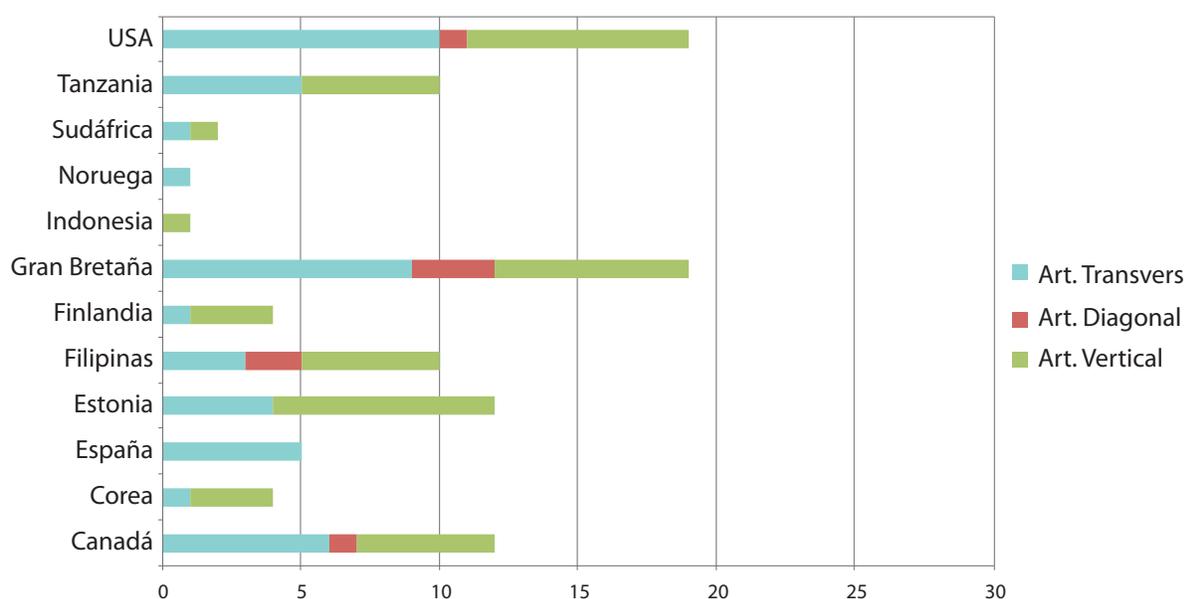


GRÁFICO 13. TIPOS DE ARTICULACIONES POR PAÍSES DE LAC (Nº DE MEDIDAS)



En lo relativo a la articulación transversal, Brasil sigue predominando seguido, de lejos, por Panamá. En el grupo No LAC vuelve a destacarse, aunque con menor frecuencia, Estados Unidos y Gran Bretaña, seguida en menor medida por Canadá.

En relación a la articulación diagonal, vemos que en América Latina la Argentina predomina en cantidad de medidas. En cuanto al grupo extra regional, la mayor frecuencia es de Gran Bretaña, seguido por Filipinas.

En el caso de los otros países de ambos grupos, existe muy poca articulación diagonal lo que es significativo ya que constituye la forma más estable de participación ciudadana en un estado que va articulándose. Ello nos lleva a subrayar la escasa madurez de este encuentro, tan pregonado por la literatura del GA.

Por último, analicemos el comportamiento de los países respecto a la articulación vertical. Brasil sigue siendo el primero seguido, muy lejos, por México, ambos países fundadores de la OGP. En los otros países de la región no detectamos medidas.

Este comportamiento es diametralmente opuesto en el caso del grupo no regional donde, excepto dos países, todos los demás han planteado medidas de articulación vertical. Sobresale Estados Unidos, seguido por Gran Bretaña y Estonia.

3. Algunos temas descartados para el análisis

En esta sección destacaremos algunos temas específicos. Ellos son: “Datos Abiertos”, “Transparencia de la gestión”, “Lucha contra la corrupción”, “Participación ciudadana y su gestión interna”; y “Acceso a la información y su gestión interna” y, finalmente, “Mejora de la cultura interna para una gestión más abierta”. Estos temas han sido retomados porque en el análisis hasta ahora realizado han quedado divididos en varias categorías y subcategorías o indiferenciados dentro de algunas de ellas. Ahora nos proponemos integrar esas partes para tener una visión más global de cada temática⁷².

⁷² Este procedimiento no es necesario realizarlo con otros puntos tratados, como es el caso de la mejora de los servicios. Dicha categoría puede ser tratada autónomamente, dado que no existen medidas, en otras categorías, que podrían completarla.

Procuramos generar una visión completa uniendo el Front Office (interfaz con la ciudadanía en sus distintos perfiles) y el Back Office (gestión interna).

Aclararemos, en cada tema, qué hemos unido para que pueda relacionarse lo ahora desarrollado con el contenido del capítulo IV, donde se analizaron las categorías con sus subcategorías por separado⁷³.

Nuestra base de procesamiento serán tablas y gráficos contruidos conforme a la frecuencia y el grado de implementación de las medidas en cada uno de los países de la muestra. Consideraremos, además, en cada medida, si contiene o no mecanismos de participación (celda amarilla) o si existen instancias de articulación que apunten a la integración interinstitucional, con o sin espacios de colaboración (celda verde).

A cada tabla se le agrega una nota que contiene la cantidad de países mencionados en cada columna, en números y en porcentajes en relación a su grupo de pertenencia (LAC o No LAC).

Después de cada tabla figura un gráfico donde se representa la cantidad de medidas generadas por cada grupo de países, conforme a su grado de implementación o progreso (iniciativa, mejora o compromiso). Este grado, se reconoce, dentro de las tablas, en las columnas encabezadas por la sigla Pr. Allí, una “iniciativa”, se identifica con la sigla I, un compromiso de mejora de una iniciativa existente, con la sigla M, y un “compromiso nuevo”, con la sigla C.

3.1. Datos abiertos

Hemos recorrido especialmente este tema en cuatro categorías distintas en el capítulo IV. Relevamos, en primer término, los portales de datos abiertos desde el punto de vista de la oferta a la ciudadanía (cat. 1), lo retomamos al tratar las innovaciones de servicios desarrolladas sobre datos abiertos (cat. 3). Asimismo, incluimos las medidas relacionadas con la co-producción de bienes y servicios cuando abordamos la participación (cat. 6). Finalmente, en “Gestión de la Información” (cat. 7), consideramos las medidas que apuntan al mejoramiento de la gestión interna de datos abiertos.

Iniciamos el tratamiento de este tema en su faz de oferta e interacciones con la comunidad, distinguiendo entre portales, innovaciones en servicios y co-producción, todos realizados sobre datos abiertos. En cuanto a su gestión interna, distinguiremos las políticas sobre datos abiertos y la formación o sensibilización.

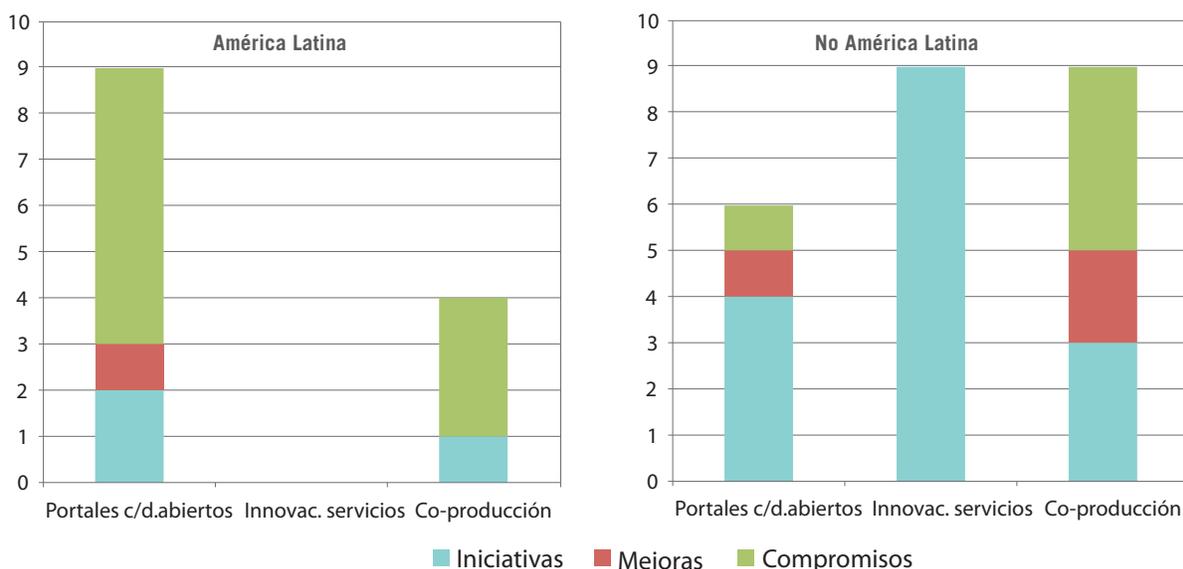
73 Se acompaña, en Anexo I, una tabla con las categorías, subcategorías y temas previstos; y, Anexo II, las 709 medidas que constituyen nuestro universo de investigación.

TABLA 8⁷⁴⁷⁵

DATOS ABIERTOS: OFERTAS E INTERACCIONES CON LA COMUNIDAD											
PORTALES DE DATOS ABIERTOS				INNOVACIÓN EN SERVICIOS				PARTICIP. / CO-PRODUCCIÓN			
No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	P	No LAC	Pr	LAC	Pr
Canadá	I	Argentina	C	G.Bretaña	I	----		Corea	C	Argentina	C
Canadá	M	Brasil	C	G.Bretaña	I			Estonia	M	C. Rica	I
España	I	Brasil	C	G.Bretaña	I			G.Bretaña	C	Colombia	C
Estonia	I	Chile	C	G.Bretaña	I			G.Bretaña	M	Uruguay	C
G.Bretaña	I	Colombia	I	G.Bretaña	I			G.Bretaña	I		
Tanzania	C	Colombia	M	G.Bretaña	I			USA	C		
USA	I	C. Rica	I	G.Bretaña	I			USA	C		
		R. Dom.	C	G.Bretaña	I			USA	I		
				G.Bretaña	I			USA	I		

Con participación ciudadana ■ Con articulación y colaboración ■

GRÁFICO 14. (Nº DE MEDIDAS REF. TABLA 8): DATOS ABIERTOS: OFERTAS E INTERACCIONES



74

NÚMERO DE PAÍSES Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE EL TOTAL DE CADA GRUPO											
PORTALES DE DATOS ABIERTOS				INNOVAC. SERVICIOS				PARTICIPACIÓN: CO-PRODUCCIÓN			
No LAC		LAC		No LAC		LAC		No LAC		LAC	
Países	%	Países	%	Países	%	Países	%	Países	%	Países	%
4	33,4	7	50,0	1	8,4	0	0,0	4	33,4	4	28,6

75 Cuando en una misma experiencia están ambos casilleros coloreados en amarillo y verde, significa que la misma habilita (o está pensada para) combinar la participación ciudadana y la articulación con o sin colaboración.

3.1.1. Datos abiertos: oferta e interacciones con la comunidad (Tabla 8 / Gráfico 14)

3.1.1.1. Portales de con datos abiertos integrados⁷⁶

En los planes latinoamericanos existen varias medidas vinculadas al desarrollo de portales de datos abiertos. Consideraremos si consisten sólo en ofertas institucionales aisladas o, en cambio, si contemplan mecánicas de articulación o de participación. Esta última situación nos permite identificar cuando la demanda podría estar siendo considerada.

En el grupo latinoamericano la demanda no parece claramente incluida y, en pocos planes, identificamos algún proceso de articulación existente (Colombia, Costa Rica) o comprometido (Brasil).

En el ámbito extra regional, si bien la cantidad de medidas es menor que en latinoamericano, verificamos un grado de implementación mayor (iniciativas y mejoras) y la existencia de mecanismos de articulación. Por lo tanto, más allá de su número, podemos identificar en ellas un círculo virtuoso extendido. Resulta interesante la detección de mecanismos de consulta (participación) lo que implica que la demanda de datos constituye un eje considerado en la construcción de sus respectivas ofertas. Cabe destacar, sin embargo, que nos estamos refiriendo a países que son minoría en su propio grupo.

3.1.1.2. Innovaciones en servicios⁷⁷

Se han verificado 9 casos de innovación en servicios sobre datos abiertos, todos extraídos del Plan de Gran Bretaña. Suponemos, que existen innovaciones semejantes en otros países pero, debido a la inexistencia de una matriz común que organice la redacción de los planes en sus diferentes aspectos, estos casos no aparecen.

La existencia de ese listado de innovaciones (Anexo del Primer Plan de Gran Bretaña) nos permite inferir el énfasis que ha puesto dicho país en las medidas de ese tipo, énfasis que se repite en forma insistente en todos los temas vinculados con datos abiertos. Si observamos el Gráfico 24 (pág. 154), que indica los temas incluidos en el primer plan de cada país, podremos visualizar que la frecuencia temática británica es la mayor y que no tiene parangón con ningún otro plan de la muestra seleccionada.

3.1.1.3. Co-producción de bienes y servicios⁷⁸

En este punto analizaremos la frecuencia y grado de implementación de las medidas vinculadas a la co-producción de bienes y servicios sobre datos abiertos.

En América Latina sólo un pequeño grupo de países promovió esos desarrollos. Costa Rica, al igual que en el tema “Portales de datos abiertos”, es la que ya tiene iniciativas en marcha. Otros países han anunciado sólo compromisos. Tal es el caso de Argentina, Colombia y Uruguay. Esos compromisos no son medidas consolidadas de co-producción sino eventos ocasionales (*Hackatones*) o fondos ciudadanos para la participación creativa, en contraste con experiencias avanzadas, registradas en algunos países pertenecientes al grupo no regional.

En el ámbito extra regional, también son pocos los que han avanzado con este tipo de medidas, aunque exhiben un grado de implementación mayor. Sobresalen Estados Unidos y Gran Bretaña.

En consecuencia, América Latina está comenzando a comprometerse en la creación de portales de datos abiertos. Se encuentra programando su oferta de datos sin apertura efectiva a la participación ciudadana.

76 Columnas en la parte izquierda de la Tabla 8.

77 Columnas en la parte central de la Tabla 8.

78 Columnas en la parte derecha de la Tabla 8.

3.1.2. Datos abiertos desde su gestión interna (Tabla 9 / Gráfico 15)

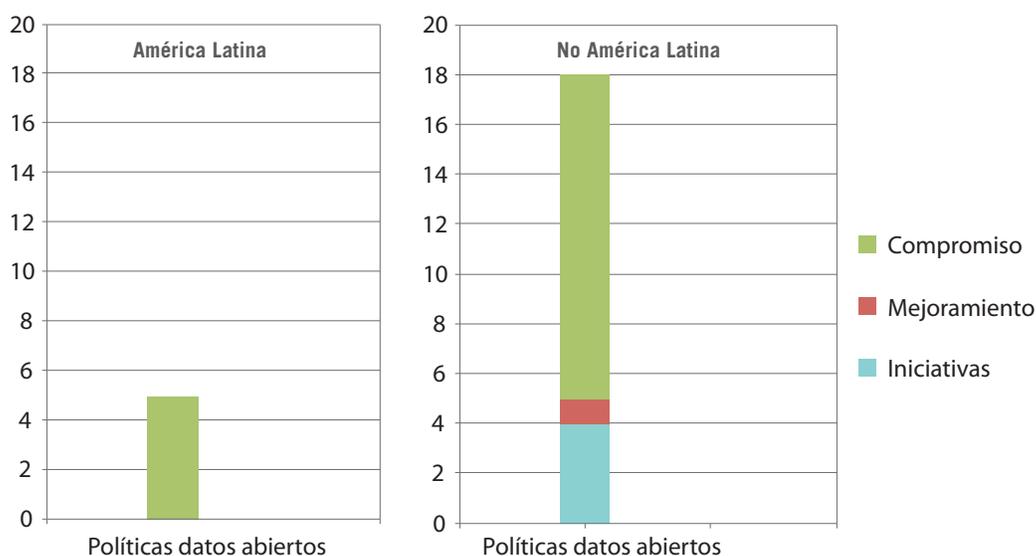
3.1.2.1. Políticas sobre datos abiertos⁷⁹

TABLA 9⁸⁰

AUMENTO DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN LA GESTIÓN DE DATOS ABIERTOS								
POLÍTICAS SOBRE DATOS ABIERTOS				FORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN, A VECES INCL. CIUDADANÍA				
No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr	
Canadá	I	Brasil	C	Se refiere a gestión de la información que contiene datos abiertos. Este tema lo analizaremos más adelante.		Brasil	I	
Finlandia	C	Brasil	C				Brasil	C
Finlandia	I	Brasil	C				C. Rica	C
G.Breña	M	C.Rica	C				Panamá	I
G.Breña	I	México	C					
G.Breña	C							
G.Breña	C							
G.Breña	I							
G.Breña	C							
G.Breña	C							
G.Breña	C							
G.Breña	C							
G.Breña	C							
G.Breña	C							
G.Breña	C							
Tanzania	C							
Tanzania	C							

Con participación ciudadana ■ Con articulación y colaboración ■

GRÁFICO 15. (Nº MEDIDAS REF. TABLA 9): POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS



79 Columnas en la parte izquierda de la Tabla 9.

80

NÚMERO DE PAÍSES Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE EL TOTAL DE CADA GRUPO							
POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS				FORMACIÓN EN DATOS ABIERTOS			
No LAC		LAC		No LAC		LAC	
Países	%	Países	%	Países	%	Países	%
4	33,4	5	37,1	-	-	4	28,6

Algunos planes de acción sólo anuncian políticas generales sobre datos abiertos, mientras que otros incorporan metodologías, normas, tecnologías, procedimientos y mecanismos de control, garantizando condiciones adecuadas para la difusión de los datos, el uso compartido y su reutilización. En los países más avanzados, como Gran Bretaña, se privilegia la fijación de estándares comunes y la existencia de metodologías para identificar las demandas ciudadanas en general y las vinculadas a la vida cotidiana, en particular.

El número de países latinoamericanos comprometido con medidas de gestión interna de los datos es el mismo que individualizamos para la co-producción. Es escaso. Además, se tratan todos de compromisos. Lo interesante es que, de los 5 casos, 4 pertenecen a países fundadores en la región (Brasil y México). El quinto fue incluido en el Plan de Costa Rica.

En el grupo extra regional, si bien se registra una mayoría de compromisos, existen algunas iniciativas y mejoras. A simple vista, la frecuencia mayor de medidas proviene del Plan de Acción de Gran Bretaña.

Es muy interesante constatar cómo, en casi todos los desarrollos de este grupo, estas políticas se dan en un marco de articulación institucional y, en algunos casos, con relevamientos sobre las necesidades ciudadanas o incluyendo su participación. Tal es el caso concreto de Gran Bretaña.

Surge de lo analizado que Costa Rica, Tanzania y Finlandia sólo han formulado políticas de datos abiertos, en términos generales; mientras que Gran Bretaña, Canadá, Brasil y México incluyen medidas más concretas, con diverso grado de implementación.

3.1.2.2. Formación y sensibilización en datos abiertos⁸¹

En ningún país extra regional registramos medidas en formación y sensibilización sobre datos abiertos pero sí identificamos acciones de formación en gestión de información, lo que incluye supuestamente la de datos abiertos; en tanto que en América Latina predomina este tipo de medidas en los planes de Brasil, Panamá y Costa Rica.

Puede concluir que, más allá de la oferta en portales, es necesario abrir instancias de innovación y participación para incorporar la demanda. De otro modo, terminan siendo medidas que dependen de la voluntad de instituciones y funcionarios, desde un marco de autocentramiento. Por ello le asignamos mayor valor en tanto medidas más maduras, a aquellas que no se relacionan sólo con la oferta (portales de datos abiertos) sino con la innovación y la participación, junto a la existencia de políticas específicas. Esto último supone que las máximas autoridades han hecho suyos estos compromisos y los han materializado en marcos regulatorios, estándares e incentivos, como así también en formaciones específicas.

Si consideramos sólo esos tres grupos temáticos (innovación, co-producción y existencia de políticas), además de Brasil, sólo identificamos medidas en los planes de Costa Rica y Panamá, éste último país con una propuesta de formación. Respecto a los compromisos, sumamos los incluidos por Argentina, Uruguay y Costa Rica.

En el ámbito extra regional, además de la presencia notable de Gran Bretaña, podemos mencionar, en sus diversos estados de progreso, medidas propuestas por Corea del Sur, Estonia, Estados Unidos, Tanzania y Finlandia.

3.2. Transparencia de la gestión

Hemos unido las medidas contenidas en la categoría de transparencia de la gestión (5^a) con las relacionadas con su gestión interna (cat. 7^a). Paralelamente, hemos separado una subcategoría tratada en conjunto: la lucha contra la corrupción⁸². Esta separación se hizo para analizar, con más detenimiento, cuáles son las diversas posturas de los países y quiénes vinculan este tema más estrechamente al enfoque de GA.

81 Columnas en la parte derecha de la Tabla 9.

82 Será abordada especialmente en el siguiente punto (3.3.)

En la transparencia considerada, fundamentalmente, en su interacción con la sociedad (transparencia hacia el exterior) incorporamos temas como “*accountability*”, compras públicas y transparencia de las organizaciones sociales y del sector privado.

TABLA 10⁸³

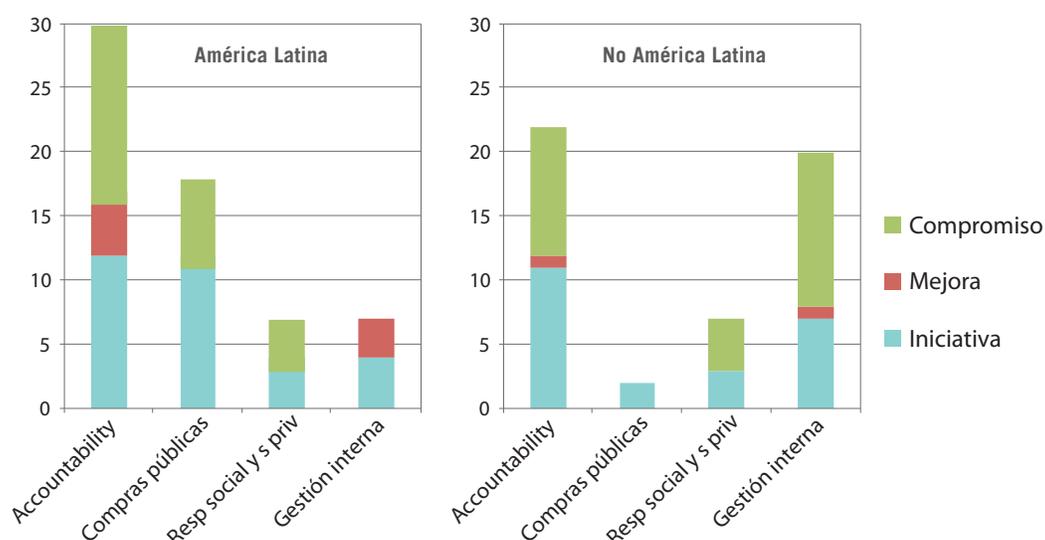
TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN																
HACIA EL EXTERIOR												HACIA EL INTERIOR				
Accountability				Compras públicas				Resp social y s. privado								
No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr	
Can	C	Arg	C	Filip	I	Arg	I	Can	I	Bras	I	Espa	M	Bras	C	
Can	I	Arg	I	Tanz	I	Bras	C	Indo	I	Bras	C	Espa	I	Bras	C	
Can	I	Bras	I			Bras	C	USA	I	Chil	C	Filip	I	Bras	I	
Espa	C	Bras	M			Bras	I			Col	I	Filip	C	Bras	C	
Espa	C	Bras	M			Chil	I			Mex	C	Filip	I	Bras	C	
Espa	I	Bras	I			Chil	I			Mex	C	Filip	I	Bras	C	
Espa	C	Bras	I			Col	I			Mex	I	SAf	I	Chil	M	
Espa	C	Bras	M			C.R.	I			Per	I	Tanz	I	Col	I	
Est	I	Chil	M			C.R.	C					Tanz	I	Col	I	
Espa	C	Bras	M			C.R.	I			Per	I	Tanz	I	Col	I	
Est	I	Chil	M			C.R.	C					Tanz	I	Col	I	
Filip	I	Chil	I			Hon	C							Col	I	
Filip	C	Col	I			Hon	C							Col	M	
Filip	I	Col	M			Mex	I							C.R.	C	
Indo	M	Col	C			Mex	C							Mex	C	
Indo	C	C.R.	C			Pan	I							Pry	C	
Noru	I	Gua	I			Perú	I							Per	M	
Noru	I	Gua	C			Pry	C							R.D.	C	
SAfr	C	Mex	C			R.D.	I							R.D.	C	
SAfr	C	Mex	C			R.D.	I							R.D.	C	
Tanz	I	Pan	I			Ury	I							Ury	C	
Tanz	I	Pan	I													
Tanz	C	Per	I													
USA	I	Per	C													
		Per	C													
		R.D.	C													
		R.D.	C													
		R.D.	C													
		R.D.	I													
		R.D.	I													
		R.D.	C													
		Salv	C													
		Salv	C													

Con participación ciudadana ■ Con articulación y colaboración ■

83

NÚMERO DE PAÍSES Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE EL TOTAL DE CADA GRUPO															
TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN AL EXTERIOR												TRANSP. AL INTERIOR			
Accountability				Compras públicas				Resp social y s. privado				Transp. al interior			
No LAC		LAC		No LAC		LAC		No LAC		LAC		No LAC		LAC	
País	%	País	%	País	%	País	%	País	%	País	%	País	%	País	%
9	75,0	11	78,6	2	16,7	12	85,7	3	25,0	5	35,7	4	33,3	9	64,3

GRÁFICO 16. (Nº DE MEDIDAS REF. TABLA 10) TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN



3.2.1. Transparencia hacia el exterior (Tabla 10 / Gráfico 16)

3.2.1.1. *Accountability*⁸⁴

En “*Accountability*” incorporamos temas vinculados con la gestión presupuestaria, sus canales de información, entre ellos, los portales de transparencia; la transparencia en gestiones específicas⁸⁵; la rendición de cuentas en sus diversos tipos (diagonal, vertical y horizontal) y la normativa pertinente.

En el ámbito extra territorial se destaca, en frecuencia, España seguida por Filipinas y Tanzania. Filipinas ha aportado una medida destacable: “*Budget in the People’s Language*”, que es una plataforma que apunta a la comprensión ciudadana de la información presupuestaria. En cuanto a la articulación, registramos solo 4 casos sin mecánicas de participación. Indonesia, es el único país de este grupo que incluye la participación en un compromiso, aunque no contempla articulación alguna.

En el grupo latinoamericano identificamos casos donde existen mecanismos de articulación y participación. Se trata de Brasil y Chile y sus medidas se vinculan directamente con determinado tipo de portales. Un ejemplo es el Portal de Gobierno Abierto chileno.

En otros casos identificamos mecanismos de articulación sin participación, como sucede con los compromisos de Argentina, Perú, República Dominicana y El Salvador. Colombia presenta una iniciativa típica en articulación transversal: el Portal de Transparencia Económica, que contiene información sobre la ejecución presupuestaria de organismos. Constatamos, además, que existen medidas donde la participación se presenta sin articulación, destacándose –en número– las de Brasil y República Dominicana, seguidos por Perú y Colombia.

3.2.1.2. “*Compras Públicas*”⁸⁶

En “*Compras Públicas*” incluimos las medidas relacionadas con portales de compras, sistemas y normativa. En este conjunto no se relevan mecanismos de participación pero abundan los de articulación con o sin colaboración.

84 Columnas en la parte izquierda de la Tabla 10.

85 Estas gestiones específicas han sido detalladas en el Capítulo IV

86 Columnas en la parte central izquierda de la Tabla 10.

En el ámbito extra regional no individualizamos planes que contengan este tema, con la excepción de Filipinas y Tanzania. Todos ellos deben poseer sistemas de compras y contrataciones públicas pero, seguramente, no consideraron pertinente incluirlos como parte de sus planes de GA.

En América Latina, en cambio, muchos países los han incluido.

3.2.1.3. Responsabilidad social y del sector privado⁸⁷

Bajo el título “Responsabilidad social y del sector privado” se han agrupado las medidas relacionadas con la transparencia, esta vez en empresas y sociedad civil, como asimismo la vinculada a la gestión empresarial⁸⁸.

Este tema fue seleccionado por la OGP como uno de los grandes retos que enfrentan los gobiernos (entre un total de 5). Lo relacionan con la responsabilidad cívica y empresarial en cuestiones como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y lucha contra la corrupción.

Las medidas que evidencian mecánicas de articulación en la Tabla 10, responden a la ejecución de un mismo acuerdo internacional: el “EITI: *Extractive Industries Transparency Initiative*”⁸⁹. Los países que están cumpliendo con este tratado son Indonesia, Estados Unidos, Colombia y Perú, mientras Guatemala lo incluyó como un compromiso nuevo.

Existen otras medidas no vinculadas con dicho acuerdo. Identificamos una iniciativa de Canadá y varios compromisos provenientes de los planes de Brasil, Chile y México.

En este tema no pudimos identificar medidas relacionadas con la gestión interna, lo que podría indicarnos que se trata de iniciativas aisladas, salvo el acuerdo internacional referido.

3.2.2. Transparencia hacia el interior (Tabla 10 / Gráfico 16)

Son pocos los países no latinoamericanos que han incluido medidas vinculadas con la gestión interna de la transparencia. Entre ellos se destaca Filipinas. Encontramos una sola iniciativa con participación, la que pertenece a dicho país, al igual que otra, esta vez, solo con articulación.

En América Latina, en cambio, son abundantes las medidas. La mayoría de sus países las han incorporado. Sobresalen, en frecuencia, Brasil y Colombia. Ambos presentaron medidas que consideran la participación, a veces combinada con formas de articulación.

La mayoría de estos casos se vinculan a metodologías de rendición de cuentas y evaluación, muchas de ellas relacionadas a gestiones específicas. También identificamos medidas referidas a sistemas integrados de gestión financiera o con la inversión pública.

El Gráfico 16 resume lo visto en este tema. Verificamos que las medidas latinoamericanas son más numerosas y con un grado mayor de implementación. A su vez, si nos detenemos en las barras de “*Accountability*”, la región se desempeña con mayor madurez dada la frecuencia de mejoras propuestas.

En relación, las más escasas se vinculan a la responsabilidad social y empresarial. Aún en este último caso, la región registra una diferencia a su favor. Cabe advertir que el número de compromisos es mayor que el registrado en el grupo no regional, lo que vuelve a poner de manifiesto la importancia regional de estos temas.

87 Columnas en la parte central derecha de la Tabla 10.

88 Esta subcategoría podía haber sido ubicada en “Lucha contra la Corrupción”, pero decidimos mantenerla en “Transparencia” ya que también ostentaba características relacionadas con esta última.

89 Este acuerdo fue tratado en la Categoría 5, punto 3 en el Capítulo IV

Tal situación se revierte cuando nos detenemos en la gestión interna (ubicada a la derecha de ambas figuras). El grado de implementación en el grupo extra regional es un poco más frecuente aunque carece, casi, de compromisos. América Latina, en cambio, ha presentado más medidas pero predominan los compromisos nuevos.

Podemos concluir que, para la mayoría de los países de la región, este es un tema claro a ser considerado. Lo mismo sucede con algunos países no regionales. En el caso de países con mayor desarrollo en GA, lo que se registran son menciones generales que remiten a políticas históricamente llevadas a la práctica pero no por ello resaltadas individualmente en los planes de acción. Tal situación redundante en una escasa inclusión de iniciativas específicas.

3.3. Integridad pública con base en la lucha contra la corrupción

Nuestro objetivo es relevar el grado de integridad como factor primordial de la apertura gubernamental. Al no resultar factible, por falta de indicadores tangibles de integridad, hemos optado por adoptar la lucha contra la corrupción como único concepto asociado que puede relevarse empíricamente a través de medidas⁹⁰.

En lo conceptual ya hicimos referencia a distintos tipos de corrupción: la de gran escala, la corrupción menor y la corrupción política. Prestamos especial atención a distintas medidas de prevención y lucha contra la corrupción para el conocimiento e intervención de la ciudadanía o el control directo de funcionarios competentes.

En la Tabla 11 (pág. 138) identificamos este conjunto de medidas bajo la denominación “Medidas hacia el exterior del estado”⁹¹. Los temas incluidos se vinculan a convenios internacionales, normativa, declaraciones juradas de funcionarios, sitios web donde la ciudadanía puede cursar sus denuncias u organismos especializados donde participa la ciudadanía.

Sumamos, como en el punto anterior, las medidas destinadas a aumentar la capacidad interna del estado para gestionar estos temas⁹². Se ubica bajo el título “Medidas hacia el interior del estado”. Allí incluimos cuestiones relacionadas con la creación de organismos y observatorios, metodologías y sistemas, así como planes estratégicos anticorrupción. En cuanto a las medidas que tienden a mejorar la cultura interna respecto a la integridad pública, identificamos manuales o guías para evitar los conflictos de interés, códigos de ética, campañas de sensibilización y prevención y formación específica.

90 Este tema, en su parte conceptual, lo hemos desarrollado en IV. Categoría 5, dedicado a “Transparencia de la gestión”. Como ya hemos dicho, en este caso hemos decidido trabajarlo separadamente ya que es posible unir varias partes de otras categorías para lograr alguna unidad, por una parte y, además, porque nos puede dar indicios de lo que se entiende o no por GA.

91 Las medidas hacia el exterior se encuentran en las columnas de la izquierda de la Tabla 11 (pág. 138).

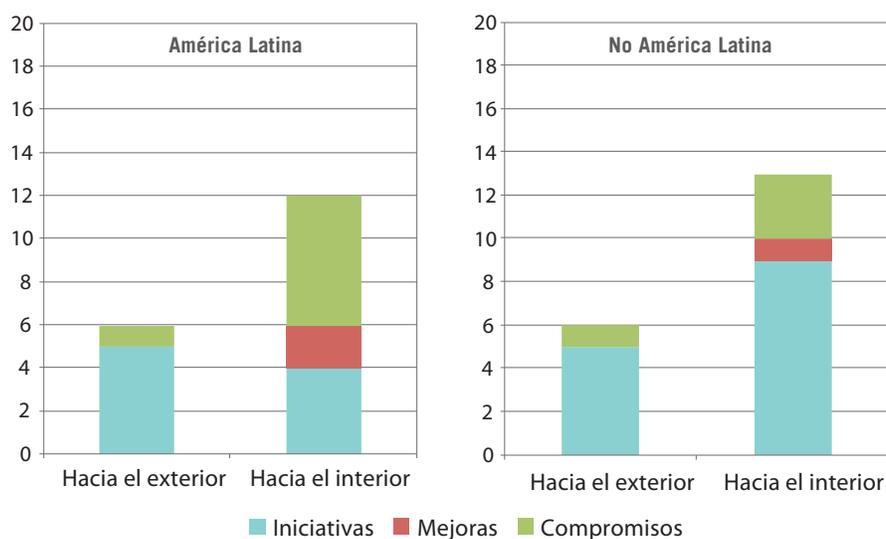
92 Ese conjunto puede visualizarse también en la Tabla 11 (pág. 138), en su la mitad derecha.

TABLA 11⁹³

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN							
MEDIDAS HACIA EL EXTERIOR DEL ESTADO				MEDIDAS POR INTEGRIDAD PÚBLICA HACIA EL INTERIOR DEL ESTADO			
No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr
España	I	Brasil	I	Corea	M	Chile	C
Filipinas	I	Chile	M	España	C	Colombia	C
Filipinas	I	Colombia	I	Estonia	I	Colombia	C
Sudáfrica	I	Colombia	I	Estonia	C	Colombia	C
Sudáfrica	C	Guatemala	I	Estonia	I	El Salvador	C
Sudáfrica	I	Paraguay	M	Estonia	I	Guatemala	C
		Paraguay	C	Filipinas	I	Guatemala	I
		Paraguay	C	Noruega	I	Honduras	I
		Perú	C	Tanzania	I	Honduras	C
		Perú	C	Tanzania	I	México	I
		R. Dominicana	C	Tanzania	I	Panamá	I
		R. Dominicana	C	Sudáfrica	I	Panamá	I
				Sudáfrica	C	Paraguay	C
						Perú	M
						Perú	C
						Perú	C
						R. Dominicana	M
						R. Dominicana	I
						R. Dominicana	I

Con participación ciudadana ■ Con articulación y colaboración ■

GRÁFICO 17 (Nº DE MEDIDAS REF. TABLA 11): LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN AL EXTERIOR Y AL INTERIOR DEL ESTADO



93

NÚMERO DE PAÍSES Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE EL TOTAL DE CADA GRUPO							
MEDIDAS HACIA EL EXTERIOR				MEDIDAS HACIA EL INTERIOR			
No LAC		LAC		No LAC		LAC	
Países	%	Países	%	Países	%	Países	%
3	25,0	7	50,1	7	58,3	10	71,4

3.3.1.1. Medidas dirigidas hacia el exterior⁹⁴

No encontramos, en ninguno de los grupos, mecanismos de articulación aunque sí de interacción con la ciudadanía (participación). En cuanto a los casos extra regionales, observamos que no son, en general, los mismos países que han planteado medidas sobre datos abiertos, lo que nos permite analizar lo que cada uno destaca como GA. Esta situación no es tan contrastante cuando nos detenemos en los casos latinoamericanos. Sin embargo, en menor grado, dicho fenómeno se reproduce. Cabe advertir que, en los países extra regionales que privilegian la producción de datos abiertos, el tema puede estar incluido de una manera muy general, como es el caso de Canadá al mencionar *Professional Integrity*⁹⁵.

3.3.1.2. Medidas hacia el interior⁹⁶

En el grupo extra regional verificamos que los países líderes en datos abiertos, como en Canadá, Estados Unidos o Gran Bretaña, no han incluido medidas específicas vinculadas a la corrupción. Así lo muestra la Tabla 11 (pág. 138), donde observamos que países como Gran Bretaña, Canadá, Estados Unidos o Noruega nada aportaron. Estonia, en cambio, incorporó varias medidas. Le sigue, en frecuencia, por Tanzania. Este último país es el que tiene mayor número de iniciativas con articulación institucional.

En el grupo latinoamericano abundan las medidas con todos sus grados de implementación, sobresaliendo en frecuencia y desarrollo la República Dominicana. En cuanto a la participación, sólo Honduras presentó un compromiso que la contempla.

A la izquierda del Gráfico 17 (medidas hacia el exterior) sobresale mínimamente América Latina en la cantidad y en el grado de implementación, en tanto que en lo atinente al aumento de la capacidad institucional (medidas hacia el interior). América Latina queda rezagada respecto al grupo extra regional, tanto en frecuencia como en grado de avance.

En definitiva, podemos detectar una notoria preocupación en varios países de la región por encontrar formas eficaces para enfrentar el flagelo de la corrupción. En cuanto a la diferencia de avance sobre la gestión interna, podemos verificar una inquietud aún mayor en el grupo no regional, reflejada por las medidas de algunos de sus países. La gestión interna de la integridad pública es un elemento clave para hacer frente a esta lucha. Y también lo es la existencia de medidas en ejecución.

Para realizar algunas comparaciones en América Latina, nos remitimos al Gráfico 23 (pág. 154), donde la gestión hacia el exterior y hacia el interior se presentan unidas. Consideramos que los más países más comprometidos con esta lucha, a través de la mención en sus planes, son Perú y Colombia. Le siguen República Dominicana, Paraguay y Guatemala. Argentina, Costa Rica y Uruguay no la han considerado aunque es posible que varias medidas incluidas en la categoría “transparencia de la gestión” (5ª) la contengan como elemento complementario no explícito.

En definitiva, tal como hemos señalado al comienzo de este punto, varios países parecen haber considerado que no es un tema de GA, excepto en cuanto a menciones generales.

Nosotros creemos que en los países con bajo índice de transparencia, que no adopten medidas de lucha contra la corrupción, no es viable desarrollo alguno de GA. Es un punto de partida. Se consideran satisfactorios aquellos casos, como el de Chile, que exhibiendo altos índices de transparencia (conforme al Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparency International*) registran de medidas contra la corrupción⁹⁷.

94 Columnas en el sector izquierdo de la Tabla 11 (pág. 138).

95 Esa mención puede verse incluida en la Imagen N° 2 perteneciente a dicho Plan. La misma se encuentra en las Conclusiones, Capítulo VI.
(Capítulo VI, Conclusiones).

96 Columnas en el sector derecho de la Tabla 11 (pág. 138).

97 Recomendamos acceder al Índice 2013, ubicable en <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

3.4. Participación ciudadana y su gestión interna

Ya hemos tratado los componentes conceptuales y los ejemplos en el punto IV, en la Categoría 6 (“Promover la participación ciudadana”) aunque, como en los demás casos incluidos en esta sección, lo hicimos en forma separada de la gestión interna de la participación (cat. 7). Ahora uniremos estas partes y verificaremos los resultados.

Hemos graficado los distintos niveles del continuo de participación (Gráfico 1, pág. 98). Ellos comprenden la provisión de información, la consulta, el involucramiento, la colaboración y el empoderamiento. Cada uno de estos niveles se corresponde, de algún modo, con las subcategorías que hemos utilizado para organizar el tema y que pasamos a describir a continuación. Los conjuntos de medidas resultantes están incluidos en las tablas 12 y 13 donde incorporamos aquellas vinculadas con la gestión de la participación vista hacia el exterior. Para esta primera parte, hemos mantenido la distinción temática, esto es, la normativa, la participación territorial, la posibilidad de volcar opiniones y sugerencias, la participación en proyectos legislativos, en el ciclo de las políticas y, finalmente, la co-producción de bienes y servicios.

3.4.1. Participación ciudadana hacia el exterior (Tablas 12 y 13 / Gráfico 18, pág.142)

TABLA 12⁹⁸

PARTICIPACIÓN CIUDADANA HACIA EL EXTERIOR											
NORMATIVA				PARTICIPACIÓN TERRITORIAL				OPINIONES Y SUGERENCIAS			
No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr
Corea	C	Argentina	I	Corea	C	Argentina	I	Corea	I	Chile	C
Estonia	I	Chile	I			Argentina	I	Corea	C	Chile	I
		Chile	I			Guatemala	C	España	C	C.Rica	C
		Chile	C					Estonia	I	Guatemala	C
		Chile	C					Filipinas	C	México	C
		Chile	C					Finlandia	C	Salvador	C
		Colombia	I					Finlandia	M	Salvador	C
		Honduras	I					Finlandia	C		
		Perú	I					Noruega	I		
		Perú	I					S.Africa	I		
		Perú	I					S.Africa	I		
		Perú	I					Tanzania	I		
								Tanzania	I		
								Tanzania	I		

Con participación ciudadana ■ Con articulación y colaboración ■

Con excepción de la normativa, en casi todos los demás casos encontraremos mecanismos de participación, ya que se trata precisamente de medidas relacionadas con ella. Esto también sucede, por lógica, en la Tabla 13 (pág. 142).

98

NÚMERO DE PAÍSES Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE EL TOTAL DE CADA GRUPO											
NORMATIVA				PARTICIPACIÓN TERRITORIAL				OPINIONES Y SUGERENCIAS			
No LAC		LAC		No LAC		LAC		No LAC		LAC	
Países	%	Países	%	Países	%	Países	%	Países	%	Países	%
2	16,7	5	35,7	1	8,4	2	14,2	8	66,7	5	35,7

4.4.1.1. Normativa⁹⁹

Comenzaremos identificando la mención de normativa específica, cuestión relevante si lo que se pretende es consagrar modalidades de participación ciudadana con respaldo jurídico y responsabilidad institucional.

Varios países dictaron, o proyectan dictar, normativa sobre participación. La misma puede estar consagrada en una cláusula constitucional, en una ley específica, o en otro tipo de normativa.

El listado de países que han incluido en sus planes de acción ese tipo de normas puede encontrarse en la columna izquierda de la Tabla 12. No creemos que los otros países carezcan de cobertura jurídica relativa a la participación pero, al estar nuestro universo de análisis restringido a los primeros planes presentados ante la OGP, no podemos suplir las omisiones.

Analizando las frecuencias, identificamos una diferencia a favor del grupo latinoamericano. Sobresale Chile y Perú quienes, además de la normativa general sobre participación, han dictado normativa específica, por ejemplo, en relación al presupuesto participativo o a la consulta previa a pueblos originarios en algunos casos específicos.

4.4.1.2. Participación territorial¹⁰⁰

Tal como visualizamos en la parte central de la Tabla 12, existen escasas medidas sobre este tipo de participación. Podemos suponer las razones. El hecho de que los países no hayan acompañado, en general, experiencias subnacionales, hace entendible que los casos presentados sean mínimos.

Creemos que, en la medida en que acrecienten el universo incluido con iniciativas estatales o locales, tenderá a crecer el número de experiencias donde la participación se desarrolla en un ámbito territorial localizado. Obviamente, en esos casos, encontramos mecanismos de participación y también de articulación interinstitucional que se vuelcan territorialmente, fuera de los territorios de influencia habitual de esas instituciones.

Con este tipo de medidas encontraremos, necesariamente, mayor articulación.

4.4.1.3. Opiniones y sugerencias¹⁰¹

Para este tipo de participación existe un nutrido conjunto de propuestas que se concentran en portales de consultas y aportes, encuestas de satisfacción por servicios, testeos por servicios, espacios de participación online (por ejemplo, redes sociales) y participación presencial, audiencias públicas e instancias de opinión y evaluación.

En el ámbito extra regional algunos países han incluido varias medidas. Se destacan Finlandia y Tanzania. Sólo se identifican dos compromisos con mecánicas de articulación consideradas, en Filipinas y Finlandia. Sin embargo, es obvio que debería existir algún tipo de articulación ya que de eso conceptualmente se trata; por lo menos, alguna articulación vertical entre las instituciones y los destinatarios-objetivo.

En el ámbito latinoamericano se han presentado, en su mayoría, compromisos, excepto en Chile, país que incluyó una iniciativa.

99 Columnas en el sector izquierdo de la Tabla 12.

100 Columnas del sector central de la Tabla 12.

101 Columnas del sector derecho de la Tabla 12.

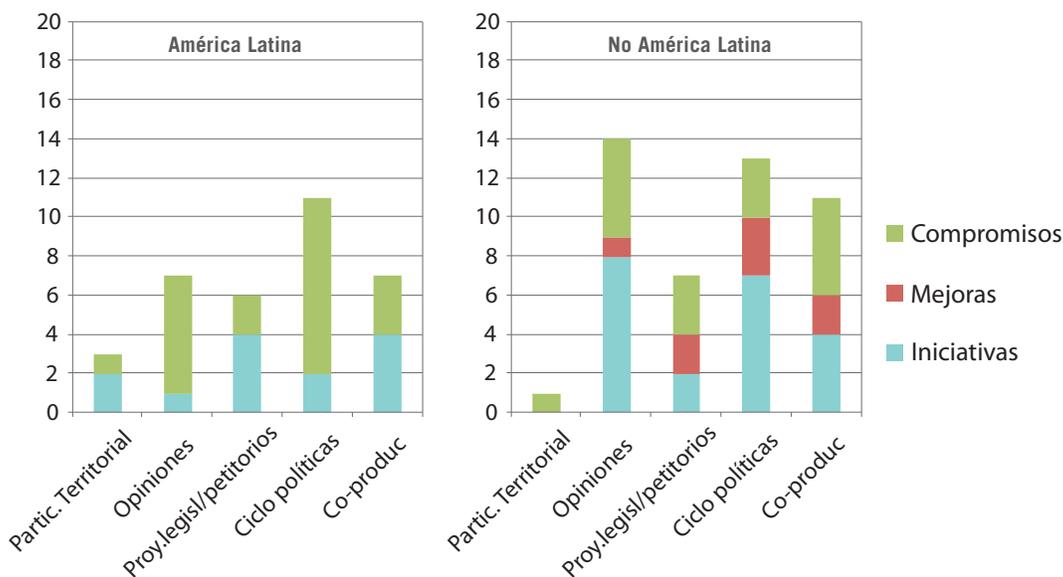
TABLA 13¹⁰²

2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA HACIA EL EXTERIOR											
4. PROY LEGISLATIVOS, PETITORIOS				5. CICLO DE LAS POLÍTICAS				6. PARTICIPACIÓN / CO-PRODUCCIÓN			
No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr
Corea	C	Brasil	I	Canadá	C	Chile	C	Canadá	I	Argent	C
Estonia	C	Brasil	I	Corea	M	Chile	C	Corea	C	Brasil	I
España	I	C.Rica	C	Estonia	I	Colombia	I	Corea	C	C.Rica	I
G.Bretaña	I	Panamá	I	Estonia	M	Colombia	I	Estonia	M	Panamá	I
G.Bretaña	M	R.Domin	I	Filipinas	I	C.Rica	C	G.Bretaña	M	Panamá	C
USA	M	R.Domin	C	Filipinas	I	C.Rica	C	G.Bretaña	I	Urugu	I
USA	C			Filipinas	I	Honduras	C	G.Bretaña	C	Urugu	C
				Filipinas	C	Panamá	C	USA	C		
				Finlandia	M	Paragu	C	USA	I		
				S.África	C	Perú	C	USA	C		
				S.África	C	Uruguay	C	USA	I		
				Tanzania	I						
				Tanzania	I						
				USA	I						

Se incluyen nuevamente la co-producción de datos abiertos vistos en Tabla 8, entre otros.

Con participación ciudadana ■ Con articulación y colaboración ■

GRÁFICO 18. (Nº DE MEDIDAS REF. TABLAS 12 Y 13). FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



102

NÚMERO DE PAÍSES Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE EL TOTAL DE CADA GRUPO											
1. PROY. LEGISLAT Y PETITORIOS				2. PART. CICLO DE LAS POLÍTICAS				3. CO-PRODUCCIÓN			
No LAC		LAC		No LAC		LAC		No LAC		LAC	
Países	%	Países	%	Países	%	Países	%	Países	%	Países	%
5	41,7	4	28,6	8	66,7	8	57,1	5	41,7	5	35,7

4.4.1.4. *Proyectos normativos o petitorios*¹⁰³

En la Tabla 13 se identifican medidas que incluyen formas más comprometidas de participación: 1) en el debate de proyectos legislativos y la presentación de petitorios; 2) en el ciclo de las políticas, y 3) en la co-producción de bienes y servicios.

Este tipo de medidas se vinculan a dos niveles de participación, el de consultas y el de involucramiento (ver Gráfico 1, pág. 98).

Una de las formas existentes son las peticiones o *e-petitions*. En éste último caso, son pedidos firmados online, en general, a través de un formulario provisto por un sitio web. Después de lograr un número preestablecido de firmas, la petición resultante es enviada a la instancia pertinente para su consideración. Esta mecánica sirve tanto para proyectos legislativos como para propuestas al Poder Ejecutivo. Las peticiones también pueden presentarse en papel.

Fuera de América Latina, son varios los países que han propuesto medidas. Se destacan Gran Bretaña y Estados Unidos y, en casi todas, existe articulación.

En América Latina son pocos los países que han incluido medidas. Principalmente provienen de Brasil y República Dominicana. En todos estos casos también se identifican mecanismos de articulación.

4.4.1.5. *Ciclo de las políticas*¹⁰⁴

Mediante la participación en el ciclo de las políticas ingresamos en reales instancias de colaboración, donde se pretende asociar a la ciudadanía en aspectos fundamentales de la toma de decisiones.

En el grupo extra regional identificamos la mayor cantidad de iniciativas o mejoras, sobresaliendo Filipinas.

En la región también podemos identificar una cantidad considerable de medidas. Abundan los compromisos nuevos, excepto dos iniciativas provenientes del Plan de Acción de Colombia.

Si verificamos la variable articulación en el grupo no latinoamericano, la mayoría contempla instancias en ese sentido. En cambio, en el grupo latinoamericano, las articulaciones se dan en la minoría de los casos¹⁰⁵.

4.4.1.6. *Participación como co-producción*¹⁰⁶

La co-producción constituye el nivel máximo de participación. Está vinculada al empoderamiento. En las medidas que la contemplan identificamos mecánicas donde grupos ciudadanos pueden quedar a cargo de las decisiones o cuentan con la potestad de resolución conjunta con el estado.

Uno de sus desarrollos más importantes es la co-producción sobre datos abiertos. Un primer nivel de involucramiento puede darse en hackathones, jornadas, talleres, y otros eventos de ese tipo, donde interviene el funcionariado con desarrolladores de la comunidad y el sector privado. Se trata de espacios ocasionales de co-producción. Otro nivel superior es el otorgamiento de fondos a aquellos que han demostrado estar en mejores condiciones para generar nuevos servicios sobre datos abiertos. Inferimos, por el relevamiento de medidas realizado, que las propuestas más maduras apuntan a crear espacios permanentes de encuentro, los que se organizan, a veces, con alguna selección temática a tratar por parte del propio gobierno.

103 Columnas del sector izquierdo de la Tabla 13.

104 Columnas del sector central de la Tabla 13.

105 Menos de la mitad de los países latinoamericanos han incorporado instancias de articulación.

106 Columnas del sector derecho de la Tabla 13.

No es la única forma de co-producción. Aunque en una cantidad menor, también hemos identificado medidas donde se incorporan organizaciones de la sociedad civil a cuerpos colegiados. Este sería un formato de co-producción permanente.

En el ámbito extra regional sobresalen, con este tipo de medidas, los Estados Unidos y Gran Bretaña, vinculadas fundamentalmente a datos abiertos. En el latinoamericano, un tercio de los países ha presentado propuestas. En ellas están incluidas medidas que consideran espacios ocasionales de co-producción de datos abiertos y medidas que contemplan cuerpos colegiados con participación de organizaciones sociales, como sucede en el Plan de Uruguay.

En el Gráfico 18 (pág. 142) no incluimos el primer bloque de normativas porque nos proponemos analizar, más directamente, los distintos niveles de participación. A su vez omitimos el tratamiento de la participación territorial dada la escasez de casos.

En la región se observa una preponderancia de compromisos sobre las iniciativas, tanto en la participación vinculada al volcado de opiniones o sugerencias como en aquella relacionada con la intervención ciudadana en el ciclo de las políticas. Pareciera que la región se encuentra en las etapas tempranas de desarrollo de esas políticas. Esto no sucede cuando enfocamos la participación en proyectos legislativos o la habilitación a la ciudadanía para realizar petitorios sobre normativa. Ahora bien, si prestamos atención a quiénes son los países que han incluido este tipo de medidas, notaremos que los que hacen la diferencia son Brasil, República Dominicana y Panamá. En este tema podemos observar que la suma de iniciativas y mejoras del grupo no latinoamericano iguala a las iniciativas del grupo regional.

Si nos detenemos en la participación en el ciclo de las políticas, verificamos una gran diferencia entre ambos grupos, El grado de madurez de desarrollo del grupo no latinoamericano es importante frente a la abundancia de compromisos regionales y a sus escasas iniciativas.

Queda por considerar la co-producción, en donde el grupo no regional supera al latinoamericano en número de medidas y, también, en la existencia de mejoras e iniciativas, lo que revela un proceso de evolución más avanzado.

Como conclusión señalamos que, en grado de madurez, América Latina ha quedado rezagada. Ello se hace más evidente cuando nos detenemos en los niveles más altos de compromiso ciudadano, con excepción del caso de proyectos legislativos y petitorios donde intervienen pocos países de la región. Tal como señalamos, los mayores avances se encuentran, además de los proyectos legislativos y petitorios mencionados, en la intervención en el ciclo de las políticas. El grupo extra regional sobresale en medidas vinculadas a la co-producción de bienes y servicios.

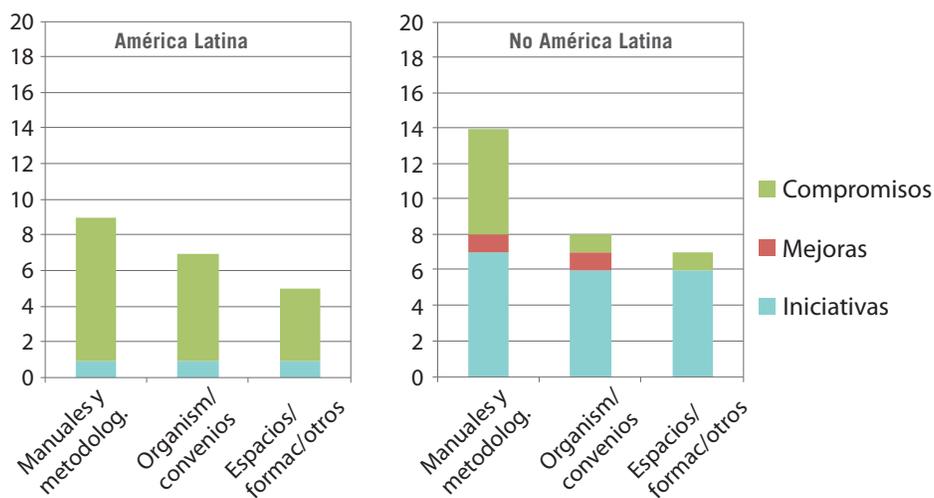
3.4.2. Gestión interna de la participación (Tabla 14 / Gráfico 19)

En la gestión interna de la participación incluimos medidas relacionadas con la publicación de manuales y metodologías, creación de organismos o áreas específicas a cargo, realización de convenios con organismos de la sociedad civil para el monitoreo y evaluación de políticas, instauración de espacios para la evaluación ciudadana así como para el desarrollo de presupuestos participativos, formación de funcionarios en gestión de la participación, y otros temas, fundamentalmente ligados a la promoción de uso de TIC para la participación.

TABLA 14¹⁰⁷

GESTIÓN INTERNA DE LA PARTICIPACIÓN											
MANUALES Y METODOLOGÍAS				ORGANISMOS Y CONVENIOS				ESPACIOS, PP, FORMAC. Y OTROS			
No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr
Canadá	C	Argentina	C	Estonia	I	Panamá	I	Filipinas	I	Brasil	C
Corea	C	Argentina	C	Estonia	I			Finlandia	I	Colombia	C
Estonia	I	Brasil	C	Finlandia	C			Tanzania	I	C. Rica	C
Estonia	I	Colombia	C	Filipinas	I			Tanzania	C	Guatemala	C
Estonia	I	C. Rica	C	Filipinas	I			Tanzania	I	Perú	I
Estonia	C	C. Rica	C	Filipinas	I			Tanzania	I		
Estonia	I	Guatemala	C	SAfrica	M			Tanzania	I		
Estonia	I	Perú	I	Tanzania	I						
Finlandia	M	Perú	C								
G.Bretaña	I										
G.Bretaña	C										
S.Africa	I										
Tanzania	C										
USA	C										

GRÁFICO 19. (Nº DE MEDIDAS REF. TABLA 14). GESTIÓN INTERNA DE LA PARTICIPACIÓN



107

NÚMERO DE PAÍSES Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE EL TOTAL DE CADA GRUPO											
MANUALES Y METODOLOGÍAS				ORGANISMOS Y CONVENIOS				ESPACIOS, PP Y OTROS			
No LAC		LAC		No LAC		LAC		No LAC		LAC	
Países	%	Países	%	Países	%	Países	%	Países	%	Países	%
8	66,7	6	42,9	4	33,4	1	7,1	3	25,0	5	35,7

3.4.2.1. Manuales y metodologías¹⁰⁸

Las medidas relacionadas con manuales y metodologías son las que abundan en relación al conjunto, tal como puede observarse en la Tabla 14. Aún así, esta producción no se realiza ni se proyecta realizar articuladamente, salvo en el caso de Canadá. Sobresale, en frecuencia, Estonia y, en segundo término, más lejano, Gran Bretaña. En cuanto a la participación, sólo encontramos una iniciativa de Estonia con mecanismos en dicho sentido.

En Latinoamérica, el número de países comprometidos en esta línea es menor. Además, todos han incluido compromisos nuevos, excepto Perú. No hay indicios de articulación y sólo Brasil ha presentado un compromiso con mecanismos de participación.

3.4.2.2. Organismos a cargo y convenios con OSCs¹⁰⁹

En este punto observaremos cuál es el nivel de formalización de la política de gestión de la participación, en cuanto a la creación de competencias normativas específicas y a la firma compromisos concretos con organizaciones de la comunidad.

Este es el área temática con menor cantidad de medidas en el ámbito latinoamericano. Tampoco son abundantes en el otro grupo, salvo por Filipinas que ha incluido varias medidas, en general relacionadas con convenios con las organizaciones de la sociedad civil a fin de comprometer a las mismas en el monitoreo y evaluación de políticas específicas. Otra cuestión es la instauración de áreas u organismos. Son pocos los países que están embarcados en esa creación. En los planes sólo detectamos a Estonia, Finlandia, Sudáfrica y Tanzania, este último país con instancias de participación y articulación. Todas las iniciativas de Estonia están articuladas institucionalmente, y también la de Sudáfrica.

En el ámbito regional sólo existe una iniciativa de Panamá sobre la creación de un equipo a cargo de la gestión de la participación, localizado en la Presidencia de la Nación. Dicho equipo trabaja en forma articulada interinstitucionalmente.

3.4.2.3. Espacios de evaluación ciudadana, presupuestos participativos, formación y otros¹¹⁰

En la creación de espacios de evaluación ciudadana, de presupuestos participativos, de formación de funcionarios en este tipo de gestión y de inclusión de TIC para la gestión de la participación (interna y con la ciudadanía) verificamos las siguientes situaciones en ambos grupos, conforme la Tabla 14. Los países con propuestas pertenecientes al grupo extra regional han presentado medidas con mecanismos de articulación y participación, distinguiéndose Tanzania. De todos modos se trata de pocos países. En el caso de los países latinoamericanos son más pero, además de tratarse en su mayoría de compromisos, no hemos detectado mecanismos donde la ciudadanía pueda participar y sólo existe un compromiso con articulación prevista, en el Plan de Guatemala.

Nos llama la atención la escasa cantidad de países comprometidos con este tema en el ámbito extra regional (sólo 3). En América Latina hay más países (5) pero casi todos son compromisos nuevos, excepto Perú.

En el Gráfico 19 podemos verificar, en el grupo no regional, una frecuencia mayor en el tema manuales y metodologías, con grados de implementación más importantes en relación a los otros dos temas (organismos y convenios / espacios, formación, etc.), donde se exhibe una cantidad de medidas exigua pero también, con grados de implementación. En cambio, el grupo latinoamericano ha incluido en los tres temas, casi con exclusividad, compromisos nuevos, lo que muestra que este tipo de gestión aún se halla en ciernes.

No es posible llevar adelante una política de participación sin la existencia de guías claras, de áreas responsables y articulación interinstitucional o sin acuerdos formalizados con organizaciones civiles ni formación

108 Columnas del sector izquierdo de la Tabla 14.

109 Columnas del sector central de la Tabla 14.

110 Columnas del sector derecho de la Tabla 14.

específica. Es mucho el recorrido que falta para avanzar en ese sentido. No es suficiente con incorporar las herramientas Web 2.0 en sitios oficiales, si bien pueden servir como medidas complementarias. Debe existir sustento formal y político para que las instituciones avancen en espacios de interacción con la comunidad.

3.5. Acceso a la información y gestión interna de información

Como en los otros temas hemos cruzado varias categorías consideradas en el capítulo IV. En la parte dedicada al exterior, donde el énfasis está puesto en información que se provee a la sociedad, incluimos la mejora del acceso a la información (cat.1,) aunque no los portales de datos abiertos ya que han sido tratados en el punto 3.1.1.1. y porque dichos portales constituyen, por ahora, un acceso a la información sólo potencial en la mayoría de los casos. Sumamos los derechos de opción del consumidor ya que pueden verse como parte de la oferta de la información (cat. 4). También incluimos las brechas sociales, de lenguaje y digitales cuya reducción permitiría un acceso más universal (cat. 2). Asimismo, hemos considerado pertinente añadir la normativa específica (cat. 2).

Queda por verse, como en todos los casos tratados, las medidas relacionadas con la gestión interna de información (cat. 7)

TABLA 15¹¹¹

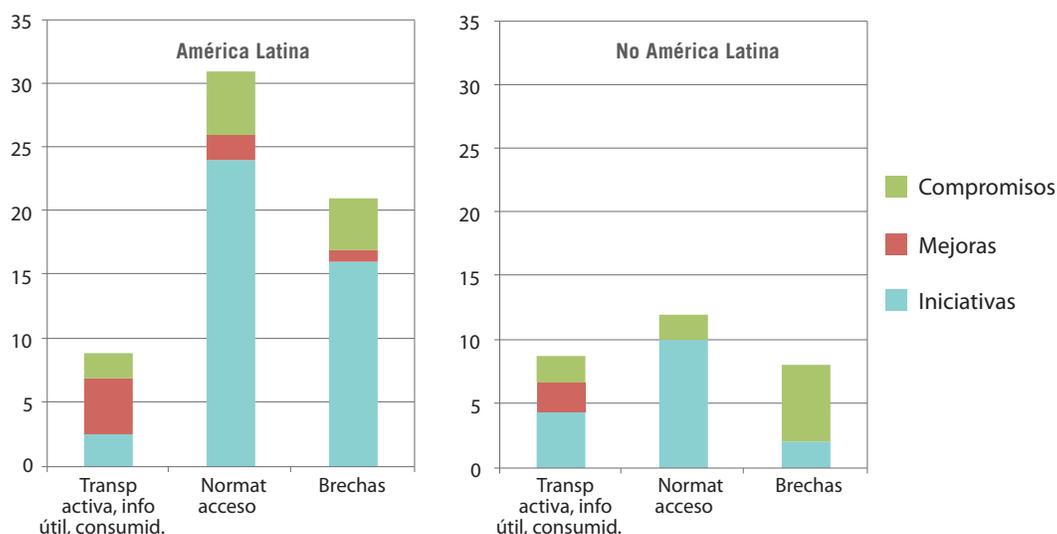
ACCESO A LA INFORMACIÓN PARA LA CIUDADANÍA											
TRANSP ACTIVA, INFO ÚTIL, INFO PARA EL CONSUMIDOR				NORMATIVAS				BRECHAS: SOCIAL, LENGUAJE Y DIGITAL			
No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr
Canadá	I	Argent	C								
Canadá	I	Argent	C	Canadá	I	Argent	I	Finland	I	Argent	I
Canadá	I	Argent	I	Canadá	I	Argent	I	Finland	C	Argent	I
Canadá	C	Argent	I	España	C	Brasil	I	Finland	C	Argent	I
Corea	I	Argent	I	Estonia	I	Chile	M	Finland	C	Argent	I
Corea	M	Chile	I	Finland	I	Chile	C	Finland	C	Argent	I
G.Bretaña	M	Chile	I	G.Bretaña	I	Chile	I	Finland	C	Argent	I
S.Africa	I	Chile	I	Noruega	I	Chile	M	Norueg	I	Argent	I
USA	C	Colom	C	S.África	C	Colom	I	Norueg	C	Brasil	I
USA	I	C.Rica	C	USA	I	C.Rica	I			Chile	C
USA	I	México	I			Guatem	I			Colom	C
USA	I	México	I			Hondur	I			Colom	I
USA	I	México	M			México	I			Colom	M
		Panam	I			Panam	I			Colom	C
		Panam	I			Parag	I			Guatem	C
		Panam	I			Perú	I			Guatem	I
		R.Dom	C			R.Dom	I			Panamá	I
		Salvad	C			Salvad	I			Panamá	I
		Salvad	C			Salvad	C			Perú	I
		Salvad	C			Urugu	C			Perú	I
		Salvad	C							Urugu	I
		Urugu	I							Urugu	I

Con participación ciudadana ■ Con articulación y colaboración ■

111

NÚMERO DE PAÍSES Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE EL TOTAL DE CADA GRUPO											
TRANSP ACTIVA..CONSUMIDOR				NORMATIVA				BRECHAS			
No LAC		LAC		No LAC		LAC		No LAC		LAC	
Países	%	Países	%	Países	%	Países	%	Países	%	Países	%
5	41,7	9	64,3	8	66,7	14	100,0	2	16,7	8	57,1

GRÁFICO 20. (Nº DE MEDIDAS REF. TABLAS 15. ACCESO A LA INFORMACIÓN)



3.5.1. Acceso a la información para la ciudadanía (Tabla 15 / Gráfico 20)

En “Acceso a la información”, cuyo destinatario privilegiado es el ciudadano, hemos formado tres grandes grupos temáticos: Transparencia activa, información útil e información para el consumidor, normativas de acceso y las distintas brechas.

3.5.1.1. Transparencia activa, información útil para la ciudadanía, en general y para los consumidores, en particular¹¹²

Cuando nos referimos a transparencia activa, información útil para la ciudadanía, en general y para los consumidores, en particular, englobamos dentro de este título el siguiente grupo de temas: directrices, normativas y guías para la transparencia activa; mecanismos de identificación de información útil; divulgación de información clasificada, repositorios institucionales abiertos y las medidas de acceso a la información que permite a los consumidores ejercer sus derechos de opción de una manera informada.

En el grupo extra regional casi la mitad de los países han presentado medidas, con alto predominio de Canadá y Estados Unidos. Los mecanismos de consulta y participación están contemplados en Corea, Canadá y Estados Unidos; en tanto que la articulación aparece sólo en medidas incluidas en los planes de estos dos últimos países.

En relación al grupo latinoamericano, en la Tabla 15 verificamos el predominio de la Argentina y de El Salvador. Hay dos casos donde se prevén mecanismos de consulta o participación ciudadana: México y El Salvador, ambos referidos al desarrollo de la transparencia focalizada en la información útil para la ciudadanía. En cuanto a la variable articulación, existen dos compromisos, ambos pertenecientes a la Argentina.

Si prestamos atención al Gráfico 20 referido a la Tabla 15 verificaremos que la cantidad de medidas entre los dos grupos es similar, y también el grado de implementación, sumando iniciativas y mejoras. El número de compromisos de ambos grupos es igual.

Sin embargo, existen diferencias intrínsecas entre las medidas adoptadas por países de un grupo y del otro. Destacamos el grado de complejidad, extensión y consolidación de propuestas provenientes de los Estados

112 Columnas del sector izquierdo de la Tabla 15.

Unidos, Corea del Sur y Canadá. Han creado directrices, mecanismos y normativas que abarcan a todo el gobierno, y que recorren todos los temas tratados en este punto de una manera articulada y colaborativa. En cambio, en América Latina, existen algunas medidas aisladas, sin integración a políticas sistémicas.

3.5.1.2. Normativas de acceso a la información¹¹³

Nuevamente descubrimos que existe una disparidad en cuanto a medidas incluidas y a las ausentes. Creemos que todos los países deben contar con alguna normativa (o proyecto) de acceso a la información ya que, de otro modo, no habrían cumplido con los criterios de elegibilidad de la OGP. Sin embargo, varios países pertenecientes al grupo extra regional no las mencionan en sus planes.

Entre ambos grupos existen sólo dos casos donde se han previsto mecanismos de participación para el dictado de este tipo de normativas, que son los de España y Estonia.

En el ámbito latinoamericano se destacan, por cantidad de medidas, Argentina y Chile. En ambos países se incorporan normativas sectoriales. No se identificó ningún mecanismo de participación y de articulación en este tema.

3.5.1.3. Brechas sociales, brechas lingüísticas y brechas digitales¹¹⁴

Con base en las medidas propuestas, construimos tres grupos temáticos: las brechas sociales, las lingüísticas o de comprensión de la información pública y las brechas digitales¹¹⁵.

En ambos grupos encontramos pocos casos donde se contemplan mecanismos de participación ciudadana (Finlandia, Noruega y Argentina). En cuanto a la articulación, pudimos identificar tres medidas pertenecientes a Argentina y Guatemala, vinculadas a políticas de inclusión social para poblaciones discriminadas (brecha social).

En el ámbito extra regional, solo 2 los países registran medidas, en general vinculadas en su mayoría a las brechas lingüísticas (lenguaje claro como un derecho ciudadano). Son Finlandia y Noruega. En América Latina, han prestado escasa atención a ese tipo de brecha, ya que únicamente Colombia y Brasil han presentado medidas.

Las medidas vinculadas con las brechas sociales y digitales provienen, casi en su totalidad, de países latinoamericanos.

Como puede analizarse en el Gráfico 20, América Latina aventaja en forma notable a los países no regionales en medidas y grados de avance referidos a “brechas”. Creemos que dicho tema tiene una decidida importancia en la región.

3.5.2. Gestión interna de información (Tabla 16 / Gráfico 21)

En este punto consideraremos dos temáticas: 1) marcos, registros y sistemas integrados; y 2) formación y profesionalización.

Nos encontramos con un problema reiterado en todo este procesamiento: las medidas aisladas de gestión valen, como cantidad, lo mismo que las medidas integrales de gestión. Por ello deberemos ir viendo con más detalle qué estamos incluyendo. De hecho, la integralidad puede evidenciarse, aunque sea en parte, al cruzar la variable de articulación con las medidas aquí agrupadas. De todos modos, requiere más comentarios ya que se trata de un tema central y bastante nuevo, lo que explica el predominio de los compromisos, como observamos en el Gráfico 21.

113 Columnas del sector central de la Tabla 15.

114 Columnas del sector derecho de la Tabla 15.

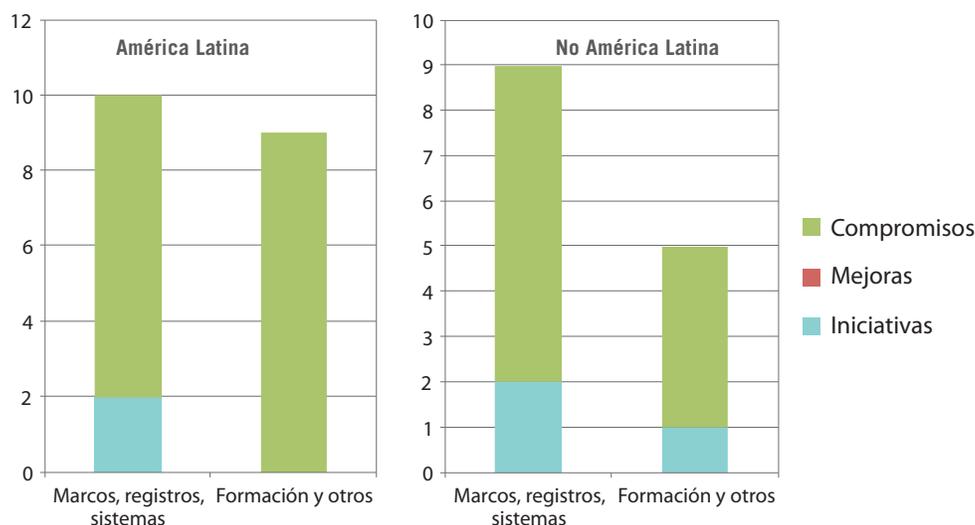
115 Las distinciones entre las diferentes brechas, y cómo pueden estar entrelazadas, se encuentran en el Capítulo IV, Categoría 2.

TABLA 16^{116 117}

GESTIÓN INTERNA DE INFORMACIÓN							
MARCOS, REGISTROS, SISTEMAS INTEGRADOS			FORMACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN. OTROS				
No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr
Canadá	C	Argentina	I	Canadá	C	Argentina	C
Canadá	C	Argentina	C	Finlandia	C	Argentina	C
España	C	Brasil	C	Finlandia	C	Brasil	C
Estonia	C	Brasil	C	Noruega	I	Brasil	C
Noruega	I	Brasil	C	Tanzania	C	Brasil	C
USA	C	Chile	C	USA	C	Brasil	C
USA	C	C.Rica	I			Brasil	C
USA	I	R.Domin	C			R.Domin	C
USA	C	Uruguay	C			R.Domin	C
		Uruguay	C				

Con participación ciudadana ■ Con articulación y colaboración ■

GRÁFICO 21. (Nº DE MEDIDAS REF. TABLA 16. GESTIÓN INTERNA DE INFORMACIÓN)



116

NÚMERO DE PAÍSES Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE EL TOTAL DE CADA GRUPO							
MARCOS, REGISTROS Y SISTEMAS INTEGRADOS				FORMACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN. OTROS			
No LAC		LAC		No LAC		LAC	
Países	%	Países	%	Países	%	Países	%
5	41,7	6	42,8	5	41,7	3	21,4

117 En la parte izquierda de la Tabla 16 hemos incluido los marcos (manuales y guías sobre el acceso a la información), registros (donde se encuentran las medidas relacionadas con la gestión documental y de archivos) y, finalmente, los sistemas integrados de gestión de información. En la parte derecha agrupamos las medidas ligadas a la formación y profesionalización en gestión de información y otros, como la gestión estadística.

3.5.2.1. Marcos, registros y sistemas de información integrados¹¹⁸

En este punto hemos incluido los siguientes temas: manuales y guías sobre el acceso a la información, modernización de la administración pública y gestión de información e integración de sistemas de información¹¹⁹.

En el grupo no regional encontramos una gran mayoría de compromisos. Esto es llamativo ya que no suelen aparecer las barras con esa conformación, lo que plantea las dificultades para llevar adelante este tipo de gestión pero, también, la preocupación por avanzar en ese sentido. La presencia más importante, en cuanto a frecuencia, la encontramos en los Estados Unidos, seguido por Canadá. Todas las medidas consideran la existencia de formas de articulación y con fuerte énfasis en el manejo de registros en forma sistémica. En cuanto a mecanismos de participación, también sobresalen esos dos países.

En nuestra región detectamos un porcentaje de países casi igual al grupo anterior, con mayor frecuencia en Brasil.

3.5.2.2. Formación, profesionalización y otros¹²⁰

En este segundo grupo temático individualizamos a menos de la mitad de los países extra regionales, al igual que en el tema anterior. También son, en su mayoría, compromisos, dos de ellos con mecánicas de articulación. Vuelven a ser Canadá y Estados Unidos quienes se destacan. Indicamos, a su vez, que son los que propugnan la profesionalización de quienes están en áreas de gestión de información.

En América Latina sólo tres países han incorporado alguna medida de formación (no de profesionalización) y son todos compromisos, sin mecánicas de articulación previstas. Ellos son Argentina y República Dominicana. Brasil, incorpora compromisos vinculados con la realización de diagnósticos internos y externos sobre el acceso a la información.

3.6. Mejoramiento de la cultura interna para una gestión abierta

Hemos decidido, finalmente, tratar una subcategoría específica relacionada con el cambio de la cultura interna del estado (cat. 7). Lo hemos hecho en el entendimiento de que el tema es relevante por sí mismo, y merece ser destacado, ya que es otra condición necesaria para que el GA pueda tener una existencia real.

Las medidas incluidas en este grupo temático están vinculadas a la implementación de guías, campañas o programas de formación. La frecuencia de estos temas se pueden visualizar en la tabla y el gráfico siguiente¹²¹.

118 Columnas del sector izquierdo de la Tabla 16.

119 Como ya hemos mencionado, está ausente la gestión de datos abiertos ya que la hemos excluido anteriormente en lo que hace al acceso a la información hacia el exterior. Además, en lo que es gestión interna, la hemos tratado con exhaustividad en los puntos 3.1.2.1. y 3.1.2.2., ambos dedicado específicamente a “Datos Abiertos”.

120 Columnas del sector derecho de la Tabla 16.

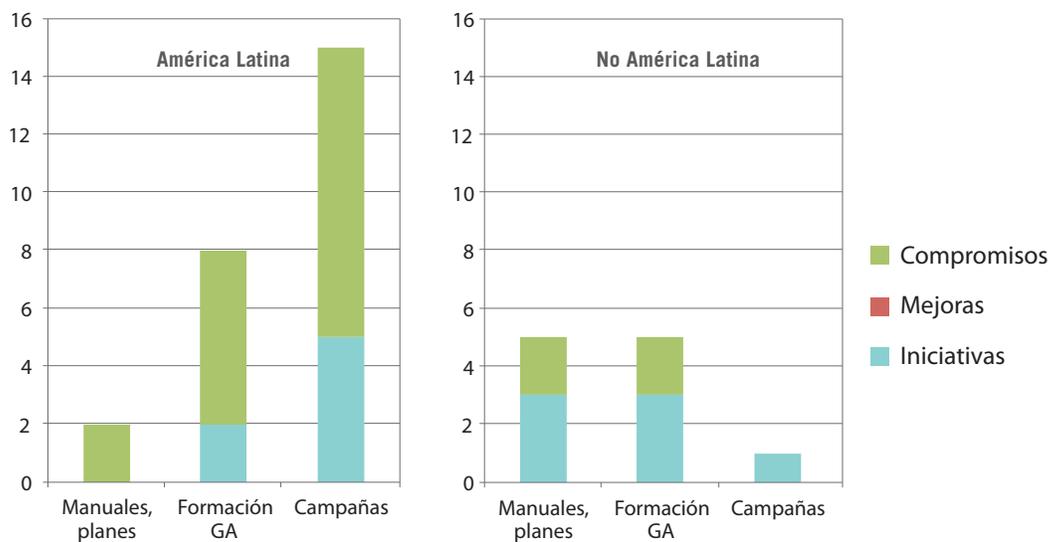
121 Aclaramos que, si bien la gestión interna de la participación y de información coadyuvan al cambio mencionado, no han sido agregadas porque ya tuvieron un tratamiento particular en los puntos anteriores y porque es posible utilizar este nuevo conjunto de medidas como una muestra para reflexionar sobre presencias y ausencias en los planes de acción.

TABLA 17¹²²

MEDIDAS HACIA EL INTERIOR PARA UNA CULTURA MÁS ABIERTA											
MANUALES PLANES Y GUÍAS SOBRE TEMAS DE GA				FORMACIÓN SOBRE GA				CAMPAÑAS SOBRE GA			
No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr	No LAC	Pr	LAC	Pr
Canada	C	Argentina	C	Estonia	I	Brasil	C	Filipinas	I	Argentina	C
Noruega	I	Salvador	C	Filipinas	C	C. Rica	I			Brasil	I
SAfrica	C			Finlandia	I	C. Rica	C			Brasil	I
Tanzania	I			Finlandia	C	Guatemala	C			Brasil	C
USA	I			Noruega	I	Guatemala	I			Colombia	C
						R.Domin	C			Guatemala	C
						Salvador	C			Guatemala	C
						Salvador	C			México	C
										Panamá	C
										Panamá	C
										Panamá	I
										Paraguay	I
										Paraguay	I
										Salvador	C
										Uruguay	C

Con participación ciudadana ■ Con articulación y colaboración ■

GRÁFICO 22. (Nº DE MEDIDAS REF. TABLA 17): GESTIÓN MÁS ABIERTA



122

NÚMERO DE PAÍSES Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE EL TOTAL DE CADA GRUPO											
MANUALES PLANES Y GUÍAS SOBRE TEMAS DE GA				FORMACIÓN SOBRE GA				CAMPAÑAS SOBRE GA			
No LAC		LAC		No LAC		LAC		No LAC		LAC	
Países	%	Países	%	Países	%	Países	%	Países	%	Países	%
5	41,7	2	14,3	4	33,7	5	35,7	1	8,3	9	64,3

3.6.1. Gestión al interior del estado (Tabla 17 / Gráfico 22)

3.6.1.1. Manuales, planes y guías sobre temas de GA¹²³

Casi no existen medidas latinoamericanas, excepto dos compromisos vinculados a la creación de manuales, planes y guías sobre temas de GA.

En el ámbito extra regional identificamos pocos casos, con mayor grado de implementación, como en Tanzania, donde se unen en una iniciativa mecánicas de articulación y participación. Estados Unidos aporta también una iniciativa donde se considera la participación (aunque sin articulación).

Verificamos que en ese grupo no regional contamos con más iniciativas que compromisos. Las medidas más relevantes consisten en directivas para que las instituciones elaboren sus propios planes de acción, o el compromiso de relevar las buenas prácticas de GA a fin de elaborar manuales.

Conforme al Gráfico 22 observamos que las medidas en el grupo latinoamericano consisten sólo en compromisos y son muy escasas, en contraste con el otro grupo que cuenta con más iniciativas que compromisos, aunque la frecuencia es muy pequeña, pero no tanto como en el primer grupo.

Entendemos que estos manuales o guías son importantes como medidas cuya implementación puede impactar en todo el gobierno. Su producción, además, indica la presencia de alguna voluntad política proclive al desarrollo de un GA en términos más integrales.

3.6.1.2. Formación sobre GA¹²⁴

Vuelven a abundar los compromisos por sobre las iniciativas.

El ámbito latinoamericano registra mayor frecuencia (6 compromisos sobre 2 iniciativas). En el extra regional, en cambio, se individualizan más iniciativas que compromisos pero la frecuencia es menor.

A través del Gráfico 22, respecto al grupo no latinoamericano, verificamos que tanto las iniciativas como los compromisos presentan la misma frecuencia que en el conjunto temático de “manuales, planes, etc.”.

En ambos grupos, si relevamos las propuestas de formación, descubriremos que son variadas. Se refieren al desarrollo de competencias comunicativas y lenguaje, talleres sobre temas de GA, cursos sobre gobierno electrónico, cursos de ética dados por las organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Llama la atención los pocos países extra regionales que han incluido este tipo de formación en sus planes. Sólo identificamos medidas en los países nórdicos y en Filipinas. Podría suponerse que, para los demás, este no es un tema a considerar en GA, lo que es significativo.

Ambos grupos carecen de mecánicas de participación y articulación, con excepción de un compromiso del gobierno finlandés que contempla instancias participativas.

3.6.1.3. Campañas sobre GA¹²⁵

En América Latina este tipo de medidas goza del favor de la mayoría, pero suelen ser “compromisos nuevos”. Brasil y Panamá sobresalen, en frecuencia y grado de implementación. En cambio, en el grupo extra regional sucede lo contrario. Sólo identificamos una iniciativa, en el Plan de Filipinas.

123 Columnas del sector izquierdo de la Tabla 17.

124 Columnas del sector central de la Tabla 17.

125 Columnas del sector derecho de la Tabla 17.

Ninguna de las medidas de los dos grupos ostenta mecanismos de participación ni de articulación. Eso también llama a la reflexión porque es del tipo de acciones que deberían ser pensadas en espacios multiactorales.

En el Gráfico 22 puede verificarse la diferencia, en frecuencia, entre las iniciativas más los compromisos que exhibe el grupo regional, en contraste con el grupo no latinoamericano. Más adelante avanzaremos sobre la pertinencia de insistir en este tipo de campañas como estrategias de impacto en la cultura interna.

3.7. Desempeño de los países en los temas vistos en la sección

GRÁFICO 23. NÚMERO DE MEDIDAS EN RELACIÓN A TEMAS EN LOS PAÍSES DE LAC

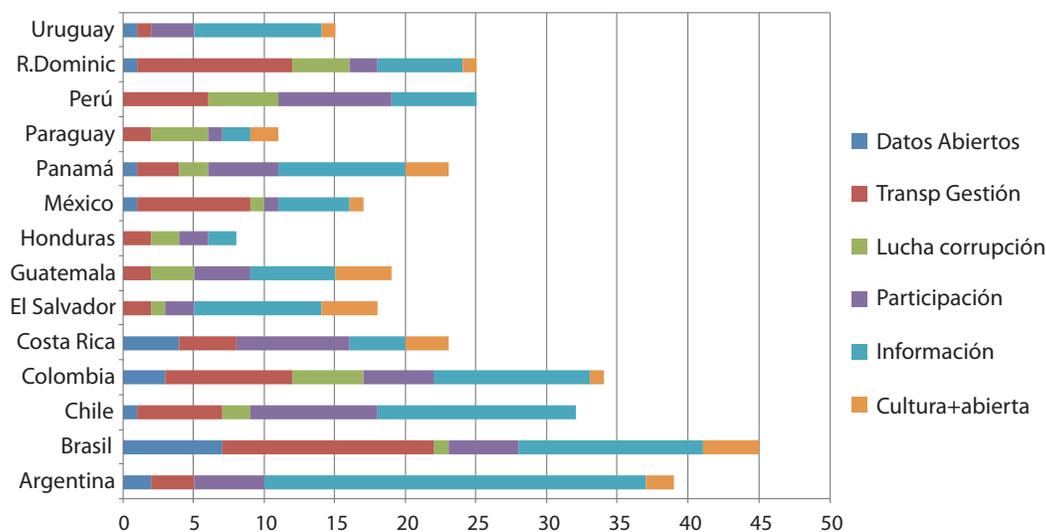
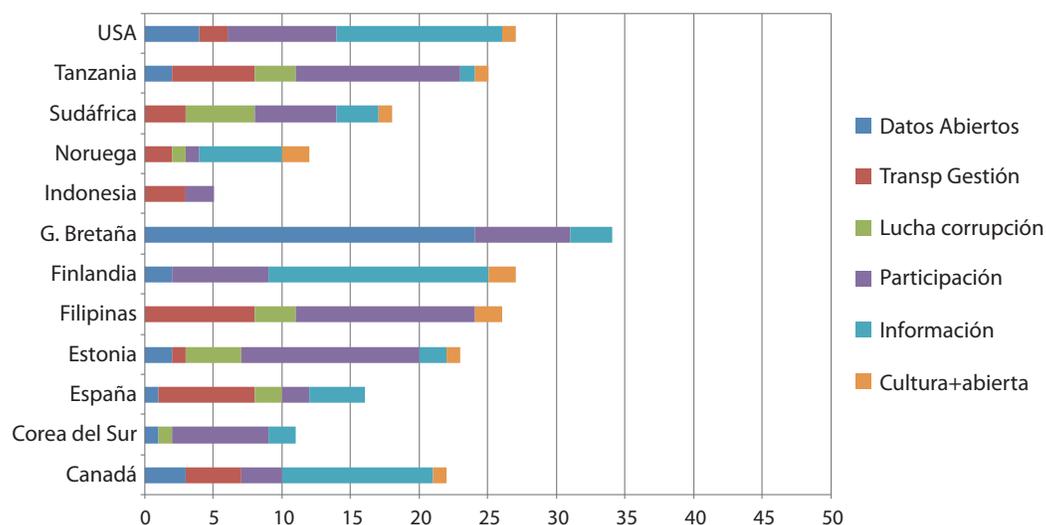


GRÁFICO 24. NÚMERO DE MEDIDAS EN RELACIÓN A TEMAS EN LOS PAÍSES DE NO LAC



La comparación entre los gráficos 23 y 24 permite verificar que la frecuencia de medidas es bastante menor en el grupo extra regional. Al interior de dicho grupo constatamos que es Gran Bretaña la que sobresale en frecuencia. Sin embargo, es Brasil el país que se destaca entre ambos grupos, con más de 45 medidas en su primer plan, seguido desde muy cerca por Argentina.

Visualizamos que el tema “Datos Abiertos” tiene una pequeña relevancia en la región, excepto para Brasil y, en un segundo término, Costa Rica. Varios países de América Latina ni siquiera lo han considerado. En el ámbito extra regional, como ya mencionamos, Gran Bretaña basó buena parte de su Plan de Acción en este tema, cruzándolo con otros temas y, de este modo, concibiendo un plan más integrado.

Reiteramos que la frecuencia de medidas no aventaja, en ninguno de estos casos, a la de Brasil. De todos modos, retomando los distintos aspectos de datos abiertos, recordemos que los mismos tienen un comportamiento diferente, sobre todo en países como Gran Bretaña, Estados Unidos y Canadá. En estos casos, existe un ciclo virtuoso que aún no está demasiado presente en la región.

El segundo tema es el de transparencia de la gestión, en sus aspectos externos de conexión con la ciudadanía, como en los de su gestión interna. Este es un asunto relevante para la región ya que todos los países lo consideran, lo que no sucede con el bloque no regional, excepto respecto a *accountability*.

En esta sección hemos dividido transparencia de lo que es lucha contra la corrupción (indicador de integridad pública), para darle una entidad diferenciada. En América Latina algunos países no tienen propuestas en ese sentido, mientras otros le dedican algunas medidas. Entre los primeros encontramos a Argentina, Costa Rica y Uruguay. Por lo menos, no aparecen mencionadas con la contundencia que tienen en los planes de otros países como Colombia, Perú, Paraguay o República Dominicana.

En el grupo no regional sobresale, en su tratamiento, Sudáfrica, Estonia y, en menor medida Filipinas y Tanzania. No pareciera ser un tema inspirador de medidas a incluir en sus planes, en países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Finlandia o Canadá, con excepción de referencias generales sobre integridad.

En relación a la participación, en América Latina se destacan claramente Chile, Perú y Costa Rica. Cabe aclarar que todos los países han incluido medidas al respecto. Lo mismo sucede en el grupo no regional, sobresaliendo Estonia, Tanzania, Filipinas y los Estados Unidos.

El próximo tema es el acceso a la información combinado con su gestión interna¹²⁶. En el grupo latinoamericano, Argentina sobresale en frecuencia. Atendiendo a las características de sus medidas, podemos constatar que abundan las vinculadas con la reducción de la brecha social y digital, lo que da cuenta de la importancia de las políticas sociales en ese país. Dicho país también incluyó medidas sobre la creación de los repositorios institucionales. Brasil, Chile y Colombia le siguen en frecuencia. Uruguay, Panamá y El Salvador también incluyen varias medidas. En el grupo extra territorial sobresale Finlandia, en primer término, fundamentalmente por las medidas dirigidas a acortar la brecha de comprensión de las comunicaciones oficiales. Le siguen Estados Unidos y Canadá, más enfocados a la divulgación automática, a las iniciativas relacionadas con la gestión de información, de registros y a la profesionalización de los funcionarios a cargo de dicha gestión.

Son escasas las propuestas en ambos grupos relacionadas con cambios en la cultura interna para hacerla más abierta, y consisten en general en compromisos nuevos. En la región sobresale Brasil, seguido por Guatemala y El Salvador. En el ámbito extra regional, son tan pocas las medidas que carece de relevancia destacarlas en términos cuantitativos. En lo cualitativo, ya hicimos mención sobre la importancia de las medidas incluidas por Noruega, de Finlandia y Estonia en sus respectivos planes.

126 Como ya informamos, en este conjunto hemos incluido el componente normativo, el tratamiento de las brechas y los derechos de opción de los consumidores.

Capítulo VI. Conclusiones

1. Introducción

Uno de los resultados de la investigación fue la detección de algunas características comunes en los planes de acción. A partir de las mismas pudimos inferir modelos básicos comunes y, también, enfoques singulares. Para lograrlo adoptamos determinados criterios metodológicos. Tanto los criterios como los modelos y enfoques serán tratados en este capítulo.

Consideraremos también las tendencias manifiestas que fuimos identificando mediante los mismos criterios metodológicos utilizados para detectar modelos y enfoques, a los que sumamos otros más pertinentes para el tratamiento de líneas futuras. Entre otros temas trataremos de dilucidar cuánto de gobierno electrónico está presente en los planes de acción presentados, así como relacionar el grado de tal presencia con las áreas de gobierno a cargo de dichos planes.

Abordaremos los tipos de apertura y las transformaciones resultantes de la tensión entre lo pre-existente y lo que está puesto en juego en este nuevo enfoque. Ello supone atender también los cambios en los destinatarios; esto es, si existen medidas en favor de la inclusión de la ciudadanía o si continúa imperando el autocentramiento estatal (estado-centrismo).

A continuación analizaremos algunos aspectos relacionados con la legitimidad de los planes de acción, en términos de la amplitud de las convocatorias para su definición y mejora, considerando la presencia o no de jurisdicciones, otros niveles de gobierno, otros poderes; así como a la intervención de la sociedad con una adecuada representación de sus múltiples actores.

Paralelamente atenderemos las características del área responsable de coordinar cada plan, a fin de detectar si se van integrando áreas sustantivas, además de las tecnológicas, e inferir si existe vocación política para avanzar hacia el GA.

Finalmente, abordaremos las cuestiones salientes de estas conclusiones.

2. Criterios metodológicos para identificar modelos básicos, enfoques singulares y tendencias

Con base en la interpretación de la información contenida en los primeros planes de acción, ya sería posible ordenar la dispersión temática existente mediante la inferencia y construcción de distintos tipos de modelos de GA, enfoques singulares y tendencias.

Para construir los modelos básicos hemos utilizado como parámetro las frecuencias consignadas en las notas que aparecen al pie de página de todas las tablas del capítulo V¹²⁷. Allí hemos incluido, por tema y subtema, la cantidad de países de cada grupo que han presentado medidas. Para construir los modelos básicos y enfoques singulares, hemos tomado en cuenta los temas que tuvieron mayor adhesión.

Reproducimos, a continuación, parte de dichas notas para la mejor comprensión de nuestra fuente. Así, en Datos abiertos (1ª fila de la tabla siguiente), en “Ofertas e interacciones”, en “Portales”, hemos encontrado 4 países no latinoamericanos que han presentado medidas al respecto. En los latinoamericanos, contabilizamos 7 países con medidas relacionadas. Del mismo modo, podemos analizar el subtema siguiente (Innovación en los servicios) donde solo 1 país ha presentado medidas. Dicho país pertenece al grupo no latinoamericano¹²⁸.

TABLA 18. N° DE PAÍSES, GRUPOS Y TIPOS DE MEDIDA

DATOS ABIERTOS											
Ofertas e interacciones						Gestión interna					
Portales		Innovación Servicio		Coproducción		Políticas		Formación			
4	7	1	0	4	4	4	5	-	4		
TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN											
Hacia el exterior						G. interna					
Accountability		Compras		Resp social		G. interna					
9	11	2	12	5	5	4	9				
LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN											
Exterior		Gestión interna									
3	7	7	10								
PARTICIPACIÓN CIUDADANA HACIA EL EXTERIOR											
Normativa		Territorial		Opiniones y sugerencias		P.legisl/petit		Ciclo políticas		Coproducción	
2	5	1	2	8	5	5	4	8	8	5	5
PARTICIPACIÓN CIUDADANA: GESTIÓN INTERNA											
Manuales/Metodol.		Organ./convenios		Espacios y otros							
8	6	4	1	3	5						
ACCESO DE LA INFORMACIÓN											
Hacia el exterior						Gestión interna					
Transp. activ		Normativa		Brecha		Marcos/sistem		Formación			
5	9	8	14	2	8	5	6	5	3		
CULTURA AL INTERIOR MÁS ABIERTA											
Manual. GA		Formación GA		Campañas GA							
5	2	4	5	1	9						

Nota: Si alcanzan a una mayoría de más del 50%, los números aparecen en color blanco.

No Lac ■ LAC ■

127 Las notas de las tablas a que hacemos referencia son: 74, 80, 83, 93, 98, 102, 107, 111, 116, 122.

128 Para seguir con el mismo ejemplo reproducimos la nota 74, perteneciente a la Tabla 8 sobre Datos Abiertos:

NÚMERO DE PAÍSES Y PORCENTAJE QUE REPRESENTAN SOBRE EL TOTAL DE CADA GRUPO											
PORTALES DE DATOS ABIERTOS				INNOVACIÓN SERVICIOS				PARTICIPACIÓN: CO-PRODUCCIÓN			
No LAC		LAC		No LAC		LAC		No LAC		LAC	
Países	%	Países	%	Países	%	Países	%	Países	%	Países	%
4	33,4	7	50,0	1	8,4	0	0,0	4	33,4	4	28,6

Hay otras categorías y sub categorías sobre las que no aportamos información ya que no alcanzan a reunir una masa crítica de medidas. Tal es el caso de derechos de usuarios y de funcionarios, aunque algunos de sus temas están contemplados en “Acceso a la información”.

2.1. Criterios para la construcción de modelos básicos y enfoques singulares

Tanto los modelos básicos, los enfoques singulares, como las tendencias relacionadas son plasmados en aquellos temas donde existe mayor coincidencia entre ambos grupos o dentro de cada uno de ellos, sea LAC o No LAC. Conforme a lo volcado en la Tabla 18, consideramos que existe mayoría temática toda vez que la adhesión supere el 50% en cada grupo.

Si tenemos en cuenta que el grupo No LAC está integrado por 12 países y el grupo LAC, por 14, la mayoría se considera a partir de más del 50%, esto es: 7 países para el grupo No LAC y 8 países para el grupo LAC. En la Tabla 18 aparecen resaltados en amarillo los números que representan esas mayorías. La Tabla 19 está construida de ese modo¹²⁹.

En las columnas derechas se indican los números de iniciativas, compromisos de mejora y compromisos nuevos presentados por los países (siglas “I”, “M”, “C”). El número y los grupos de pertenencia aparecen en las dos primeras columnas de la izquierda. Las iniciativas y mejoras nos dan cuenta de los avances enunciados. Los compromisos nos permiten delinear las tendencias, tema tratado en el punto 4.

129 Cuando el valor no es mayoritario, en la Tabla 19 se coloca el tema pero sin adjudicarle una numeración, lo que nos permite detectar cuáles son las cuestiones que no exhiben coincidencias o que carecen de convergencias mayoritarias.

TABLA 19. TEMAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE MODELOS Y ENFOQUES SINGULARES DE GA. MAYORES COINCIDENCIAS

	Nº PAÍSES	CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	I	M	C
Ambos	----	Datos Abiertos	Portales	----	----	----
Ambos	----	Datos Abiertos	Innov s/ servicios y d. abiertos	----	----	----
Ambos	----	Datos Abiertos	Co-producción en d. abiertos	----	----	----
Ambos	----	Datos Abiertos	Gestión interna: políticas	----	----	----
Ambos	----	Datos Abiertos	Gestión interna: formación	----	----	----
LAC	11	Transp. Gestión	Exterior: Accountability	12	5	14
No LAC	9	Transp. Gestión	Exterior: Accountability	11	1	10
LAC	12	Transp. Gestión	Exterior: Compras públicas	12	-	6
No LAC		Transp. Gestión	Exterior: Compras públicas	----	----	----
Ambos	----	Transp. Gestión	Exterior: Resp social y s. privado	----	----	----
LAC	9	Transp. Gestión	Gestión interna de la transparencia	4	3	12
No LAC	----	Transp. Gestión	Gestión interna de la transparencia	----	----	----
LAC	7	Corrupción	Exterior	4	2	6
No LAC	----	Corrupción	Exterior	----	----	----
LAC	10	Corrupción	Gestión interna	7	2	10
No LAC	7	Corrupción	Gestión interna	8	1	3
Ambos	-----	Participación	Exterior: Normativa	----	----	----
Ambos	-----	Participación	Exterior: Participación territorial	----	----	----
LAC	5	Participación	Exterior: Partic: opin y sugerencias	----	----	----
No LAC	8	Participación	Exterior: Partic: opin y sugerencias	8	1	5
LAC	8	Participación	Exterior: Ciclo de las políticas	2	---	9
No LAC	8	Participación	Exterior: Ciclo de las políticas	7	3	4
Ambos	-----	Participación	Participación y coproducción	----	----	----
LAC	-----	Participación	G. interna: manuales y metodologías	----	----	----
No LAC	8	Participación	G. interna: manuales y metodologías	7	1	6
Ambos	-----	Participación	G.interna: organismos y convenios	----	----	----
Ambos	-----	Participación	G. interna. Espacios y formación	----	----	----
LAC	9	Acceso info	Exterior: Transp activa, info útil	12	1	10
No LAC	-----	Acceso info	Exterior: Transp activa, info útil	----	----	----
LAC	14	Acceso info	Exterior: Normativa	14	2	3
No LAC	8	Acceso info	Exterior: Normativa	7	----	2
LAC	8	Acceso info	Brechas	16	1	4
No LAC	-----	Acceso info	Brechas	----	----	----
Ambos	-----	Acceso info	G.interna: marcos/registros/sistemas	----	----	----
Ambos	-----	Acceso info	G.interna: formación y profesionalismo	----	----	----
Ambos	-----	Cultura+abierto	G.interna: manuales y guías GA	----	----	----
Ambos	-----	Cultura+abierto	Formación en GA	----	----	----
LAC	9	Cultura+abierto	Campañas sobre GA	5	----	10
No LAC	-----	Cultura+abierto	Campañas sobre GA	----	----	----
LAC	13	Servicios Públicos	Portales, VU, desarrollos, simplific	45	7	24
No LAC	7	Servicios Públicos	Portales, VU, desarrollos, simplific	16	16	10

2.2. Criterios para la construcción de tendencias

Resulta difícil identificar tendencias en función de lo prometido en los planes. Lo lógico sería agrupar los compromisos nuevos, y detectar los más frecuentes, pero ello podría conducirnos a un final engañoso, ya que descansa en la suposición de que tales compromisos van a ser efectivamente cumplidos. Hasta la fecha, no contamos con una masa crítica de cumplimientos lo suficientemente vasta como para confiar plenamente en el cumplimiento de lo comprometido.

Podemos prever, sin embargo, la sucesiva ampliación y mejora de lo que hemos constatado como medidas coincidentes, con grado avanzado de implementación; esto es, con iniciativas y mejoras de iniciativas. También podemos vaticinar que aumentarán y mejorarán las medidas que dan base a modelos por grupo y enfoques singulares, particularmente en los países que están al frente de las mismas.

Aún confiando en que los compromisos nuevos marcan tendencia, más allá de las acciones efectivamente iniciadas (iniciativas + mejoras), no es fácil extender esa confianza a temas donde prácticamente sólo encontramos puros compromisos. En esos casos consideramos conveniente desconocer tales compromisos como indicadores de tendencias al no disponerse de evidencias de suficiente experiencia ni de manifiesta voluntad política sostenerlas.

Las fuentes de información se encuentran entre los gráficos 5 a 11; y del 14 al 22 (Capítulo V. Procesamiento, punto 3)

3. Modelos básicos y enfoques singulares de GA. Países líderes

3.1. Modelo básico general

Tal como muestra la Tabla 19, existen coincidencias en los casos donde ambos grupos sobresalen conjuntamente. Estos casos o temas están coloreados en azul (LAC) y en bordó (No LAC).

En consecuencia, el modelo básico general sería aquel que considera al GA como aquél que se ocupa de la transparencia de la gestión (sólo tiene mayoría el tema de *accountability*), cuenta con normativa sobre acceso a la información, al tiempo que desarrolla espacios de participación para involucrar a la ciudadanía en el ciclo de las políticas públicas. También es el que atiende a la mejora de los servicios públicos y de los canales de acceso a los mismos. En cuanto a la creación o mejoramiento de las capacidades institucionales, el GA apunta a temas de integridad pública como es el caso de la prevención y lucha contra la corrupción.

3.2. Modelo básico latinoamericano

La Tabla 19 muestra que, además de los términos del modelo básico general expuesto, existen coincidencias en América Latina respecto a la inclusión de los siguientes aspectos: el GA es también aquel que desarrolla campañas para sensibilizar a ciudadanos y funcionarios acerca de la apertura y sus beneficios; y que, en lo atinente a la información, proporciona mecánicas de transparencia activa, detección de información útil para la ciudadanía y para los consumidores, al tiempo que procura reducir las brechas sociales y digitales. En cuanto a la transparencia de la gestión, privilegia los sistemas e interfaces destinadas a las compras públicas. Respecto al aumento de las capacidades internas, el acento está puesto en la gestión interna de la transparencia a través de sistemas, metodologías y desarrollos tecnológicos. También considera especialmente las medidas hacia el exterior en lo relativo a la prevención o la lucha contra la corrupción.

3.3. Modelo básico no regional

Las coincidencias en el grupo no latinoamericano suman, al modelo básico general expuesto, medidas para fortalecer las capacidades internas para una gestión abierta, destinadas a la producción de guías / manuales y de metodologías vinculadas a la participación ciudadana, con ayuda de las TIC. También privilegian iniciativas relacionadas con la creación de espacios de participación destinados a recibir opiniones y sugerencias de la ciudadanía.

Como podemos ver, estos modelos básicos todavía descansan en lo que conocemos como gobierno electrónico con algunos temas agregados en torno a la integridad pública y a la participación.

No parecen verificarse avances tangibles en cuestiones sustanciales para una efectiva apertura de los estados desde un enfoque ciudadano, junto a la integración interna de los estados, en la misma sintonía. Para encontrar algunos indicios en esa línea tendremos que destacar iniciativas que permiten inferir enfoques singulares transitados por algunos pocos países.

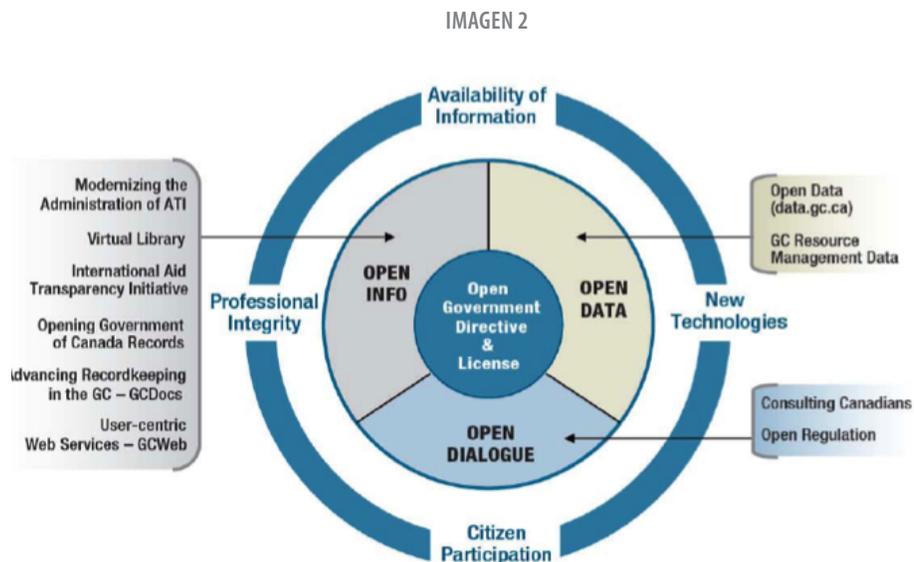
3.4. Enfoques singulares

Enfoque ciudadano en servicios públicos, acceso / gestión de información e integridad pública

El GA es aquel que está privilegiando la gestión interna de información, con o sin producción de datos abiertos, a fin de proveer a la ciudadanía de información de calidad, oportuna y útil, organizada según criterios comunes (estándares, ontologías, protocolos, manuales, sistemas integrados, etc.) que permiten ir avanzando en la gestión documental y de archivos en forma sistémica y transversal. Ello implica destacar áreas específicas dedicadas a esta gestión y profesionalizar a quienes están a cargo de ella en todos los niveles. La información resultante debe ser crítica y en temas de alta prioridad para la población. En este enfoque también se atiende la integridad pública de los funcionarios. Respecto a la provisión de servicios los mismos están pensados como sistemas que incluyen la opinión ciudadana como parte de la retroalimentación en pos de un mejoramiento continuo. Este enfoque concibe a la gestión de la participación con criterios transversales similares. La tecnología es una herramienta privilegiada para el logro de todos estos fines, en sus múltiples canales.

En esta línea, los líderes claves son Estados Unidos, Corea del Sur y Canadá.

Este último país acompaña un gráfico, con su enfoque singular, que es sumamente claro:



Fuente: 1º Plan de Acción de Canadá

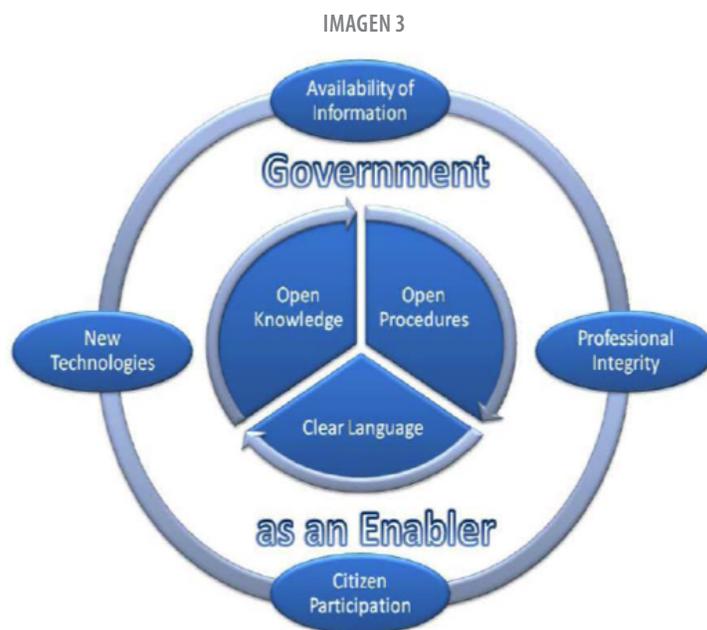
Gestión virtuosa de datos abiertos

El GA en estos casos descansa, además, en sistemas co-participativos de innovación público - privados, con base en la producción creciente de datos abiertos y que se aplica, fundamentalmente, al mejoramiento de los servicios públicos, siendo la propia ciudadanía parte de la retroalimentación. Contemplan medidas detalladas de gestión interna de esa innovación, con instancias de articulación transversal y de colaboración. Su líder indiscutido es Gran Bretaña. Le siguen Estados Unidos y Finlandia. En la región se destaca Brasil.

Enfoque nórdico, con acento en brechas

Además de las características mencionadas en el modelo básico, el GA debe facilitar el diálogo y la comprensión de la ciudadanía de lo que el estado difunde como información general, y de servicios, en particular. Para ello es necesario el testeado de dicha comprensión a fin de ir mejorando el lenguaje utilizado. Tales prácticas deben garantizar esta comprensión como un derecho ciudadano. Los líderes de este tipo de enfoque son Finlandia y Noruega.

En la región podemos encontrar algunas medidas relacionadas en Brasil y Colombia.



Fuente: 1º Plan de Acción de Finlandia

Como podemos observar, aquí no aparecen privilegiados los datos abiertos, pero sí el conocimiento y los procesos abiertos. Además, el plan descansa en el “*Clear Language*”. Noruega suma a este enfoque la reducción de la brecha social vinculada, en primer término, a la perspectiva de género.

Enfoque sudamericano, con acento en brechas

El GA se enfoca, además de lo señalado en el modelo básico general y en el latinoamericano, en la articulación transversal, diagonal y vertical en el territorio, con el fin de proveer al desarrollo de políticas sociales que reduzcan las brechas relacionadas con la discriminación a sectores vulnerables. También se concentra en políticas relacionadas con la alfabetización digital y a la conectividad, esto es, brecha digital. Argentina lidera ese conjunto. En estos casos, la brecha lingüística no es mencionada.

4. Tendencias

Debemos diferenciar, a esta altura, a los países con mayor trayectoria y desarrollo en GA, de los que no alcanzan ese nivel, por diversos motivos.

Los países con mayor trayectoria y desarrollo, son liderados por Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, Corea del Sur, Finlandia, Noruega, Estonia y, en la región, Brasil. Podemos prever que esos países continuarán profundizando sus niveles de articulación, integración y apertura a la participación ciudadana (en casi todos sus niveles de desarrollo), con un fuerte énfasis en la gestión de la información y en la producción de círculos virtuosos de datos abiertos. Avizoramos asimismo que ese conjunto seguirá desarrollando sus estándares, protocolos, marcos regulatorios, formación y fortalecimiento de los sistemas de gestión interna fuertemente sostenidos sobre TIC. En estos casos, también continuará desarrollándose la multicanalidad “digital”, con un avance importante hacia la telefonía móvil, constituyendo una impronta relevante, así como la innovación y desarrollo de servicios públicos, algunos con base en datos abiertos. En este grupo impera el “*Digital by Default*”, mencionado en el Plan de Gran Bretaña.

Existe otro grupo, más preocupado por la integridad pública y la transparencia de la gestión, cuyos integrantes apuestan al mejoramiento del acceso a la información y a la participación desde esa inquietud, que seguramente continuará en esa línea fuertemente apoyada en el desarrollo de tecnologías. En este grupo podemos ubicar a España, Tanzania, Indonesia, Sudáfrica, Estonia y, en la región, Perú, Brasil, Colombia y República Dominicana.

Veamos los bloques de compromisos nuevos más relevantes, en los otros temas, y por regiones

En cuanto a la articulación, algunos países de América Latina están impulsando la articulación transversal casi con exclusividad. Esto augura que la participación ciudadana, en forma estable, tanto en articulaciones diagonales como en verticales, no constituye una tendencia regional ya que aún no se encuentra anticipada como compromisos. Por ende, cabe prever que el componente participativo estará ausente en el formato de interacciones institucionalizadas entre estado y sociedad. Deberíamos, en este grupo, hacer la salvedad de Brasil que exhibe un comportamiento positivo en ambas articulaciones y de Argentina, en cuanto a la articulación diagonal¹³⁰.

Es probable que aumente la cantidad de portales dedicados a datos abiertos pero con poca integración de la demanda así como de eventos no permanentes para su desarrollo, al estilo de talleres, hackatones, etc. El desarrollo de políticas internas relacionadas con datos abiertos no parece tampoco ser una preocupación regional, por lo tanto podemos concluir que no tendremos círculos virtuosos de producción en el futuro cercano.

Ya hemos destacado la importancia regional de la transparencia de la gestión y la integridad. Reiteramos la relevancia de las medidas comprometidas de *accountability* y las vinculadas a compras públicas, así como la atención dispensada en los compromisos a la gestión interna. También mencionamos los compromisos asumidos respecto a la gestión interna enfocada en la integridad pública. Podemos inferir que estas líneas constituyen tendencias.

En cuanto a la participación probablemente aumentarán los espacios destinados a albergar opiniones y sugerencias de los ciudadanos, así como las vinculadas al ciclo de las políticas y, en menor medida, los espacios de co-producción no estables, sobre los que acabamos de hacer referencia.

Respecto a la gestión interna de la participación, nos encontramos prácticamente con puros compromisos. Esta situación, conforme a los criterios seleccionados, permite prever que no será un camino transitado en el futuro.

¹³⁰ Hay otros países con pocas medidas, sobre todo en articulación diagonal, países que hemos omitido en esta mención por ser muy escasas las propuestas en dicho sentido.

En acceso a la información seguirán surgiendo medidas de transparencia activa e información útil como asimismo de reducción de brechas. Sin embargo, el hecho de que haya pocos compromisos al respecto permite prever que el impulso en esa dirección será menor.

Si nos centramos en la gestión interna de la información, también nos encontramos con un panorama casi exclusivo de compromisos, lo que hace difícil concebir realizaciones efectivas en el futuro. La gestión de la información, lo que incluye la gestión documental, en tanto prácticas sistémicas, no constituyen temas de interés regional, aún cuando se trate de temas claves de GA.

Nada queda como tendencia respecto a la mejora de la cultura interna, excepto la formación en GA y las campañas. Estos compromisos, seguramente, se cumplirán pero su impacto será prácticamente irrelevante porque, en lo que refiere a la generación de políticas transversales materializadas (por ejemplo) en guías o manuales aplicables al conjunto, y otras medidas relacionadas con el estado en red, solo estamos en el campo de las promesas, sin experiencia previa; o lo que es peor, ante una ausencia de compromisos.

Vayamos ahora al grupo no regional, para verificar qué tipo de tendencias exhibe.

Aquí la cantidad de compromisos es mucho menor que en el caso latinoamericano, como hemos observado reiteradamente.

Sin embargo, trataremos de seguir criterios similares aunque no se compare la frecuencia entre los compromisos de uno y otro grupo. Reiteramos que tanto el modelo básico de GA como lo que agrega el modelo no regional ya tratado, engloba temáticas que marcan tendencias.

No hay duda del énfasis puesto en los compromisos de mejora de diversos aspectos de la gestión interna. Tampoco hay mucha duda de la importancia de la producción de datos abiertos conforme a mecanismos de identificación de la demanda y de co-producción. También es notable la cantidad de compromisos referidos a la gestión interna de datos abiertos. Si bien no son todos los países de este grupo, esta impronta marca una tendencia fuerte como ya anunciamos anteriormente.

Por otra parte, tanto la articulación transversal como la vertical constituyen criterios sobre los que, seguramente, avanzarán algunos de estos países.

Respecto a la gestión interna de la integridad pública, encontramos propuestas que pueden ser prometedoras.

Si nos centramos en los distintos niveles de participación, vemos que existe mucha similitud en la cantidad de compromisos, aunque predomine el que refiere a la co-producción y a espacios para opiniones y sugerencias, seguido por el referido al ciclo de las políticas. Allí encontramos indicios sobre las tendencias en esos temas al igual que respecto a la creación de estándares, manuales y metodologías relacionados con la gestión interna de la participación¹³¹.

Por otra parte observamos que el tratamiento de las brechas lingüísticas constituye una tendencia clara en algunos países aunque también verificamos, en menor grado, propuestas relacionadas con transparencia activa, información útil para la ciudadanía, en general y para los consumidores, en particular.

Volvamos a temas más generales y que impactan sobre todo el universo analizado, manteniendo la preocupación de si estamos en presencia de “más de lo mismo”, esto es, de “gobierno electrónico”. La pregunta que subyace es cuánto prevalecerá la tecnología como tema orientador y cuánto las políticas más sustantivas vinculadas a aspectos no tecnológicos del GA.

131 Es destacable la mención que Corea del Sur hace sobre este punto. Incluso va más allá con su “*Smart Government*”: Las expectativas sobre el mismo radican en el logro de *even more transparency in government by engaging with citizens in the decision making, anytime, anywhere. Initiatives that we implement are clear reflections of public opinions, which are conducted through continuous consultations with citizens, the private sector and civil society.*

Consideramos que estos son aspectos directamente vinculados con el tipo de área a cargo de la formulación / implementación / mejoramiento del plan de acción respectivo. Este punto lo volveremos a ver, con más detalle, en el momento que nos aboquemos a la legitimidad de los planes de acción.

Adelantaremos algunas conclusiones a continuación. Las formulaciones vinculadas con GA estarán más ligadas a gobierno electrónico si las políticas relacionadas surgen de áreas tecnológicas. En esos casos tendremos más de “gobierno electrónico”. En cambio, si emergen de áreas centrales como la Presidencia de la Nación, y si las mismas cuentan con enlaces transversales no sólo tecnológicos, es posible que el GA desarrolle una impronta más abarcadora. Muchas veces, el área a cargo en Presidencia tiene una denominación ligada a la integridad y transparencia. Esta circunstancia también es relevante respecto a la tensión tecnología vs. universo ampliado. Finalmente, puede tratarse de un área central de coordinación ministerial, con expresa inclusión de todas las jurisdicciones y niveles de gobierno, caso en el cual, seguramente, la tecnología devendrá más en una herramienta que en un objetivo en sí mismo. Otro elemento relevante para determinar las tendencias relativas a esta tensión, es la amplitud que registra la participación ciudadana y la relevancia del sector privado y, dentro de él, la incidencia de los sectores TIC¹³².

Conforme el informe del BID (Dassen y Ramirez-Alujas, 2014: 21), referido a América Latina y el Caribe, la situación de coordinación exclusiva del plan de acción del GA por parte del área tecnológica se detecta sólo en dos países: Argentina y Guatemala.

Existe otra situación, según la misma fuente donde, si bien la coordinación se encuentra en las áreas relacionadas al gobierno digital, se han creado comités multisectoriales en paralelo. Eso sucede en Costa Rica, México y Uruguay. Es probable que, en estos casos, la presencia de aspectos del gobierno electrónico esté algo más diluida. Todo depende de la preponderancia de lo “multisectorial”.

Hay países donde claramente está expuesta esta tensión en sus propios planes de acción. El Plan de Estonia reconoce que *Estonia's experience shows that modern technological platforms are not enough for involvement – they must be accompanied by the reorganisation of the work processes of officials and development of an administrative culture that is open and involves society*. A su vez resalta la importancia de la capacidad de la sociedad civil: *the capacity of non-governmental partners to express their opinion in public policymaking also requires support*.

En estos casos podemos prever un desarrollo más equilibrado y más cercano a lo que se está concibiendo, en la literatura, como GA.

5. Apertura y cambios

Las clases de aperturas han quedado claras a través de los distintos modelos básicos y enfoques singulares de GA ya desarrollados, así como por las tendencias marcadas en el punto anterior.

Estas aperturas representan la tensión entre lo que precede y lo que está puesto en juego en la actualidad, tensión que está claramente expuesta por Roberto López (2013, 2), al sostener *el gobierno abierto trasciende al gobierno electrónico en un aspecto crucial: mientras el gobierno electrónico es una cuestión de gestión, el gobierno abierto es una cuestión de poder. Pero aunque lo trasciende, necesariamente lo incluye*.

Ese poder está concentrado en la naturaleza de las aperturas que, como vimos, son varias y de distinto tipo. Ello está vinculado con quiénes son sus destinatarios o beneficiarios y el grado de profundidad del cambio previsto.

132 Un ejemplo es el caso peruano que, según su Plan de Acción, ha convocado a una variedad importante del sector privado, tales como la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y la Cámara de Comercio de Lima. En este tipo de escenario, la preponderancia del “gobierno electrónico” podría no producirse.

Hemos observado que, si bien existe una gran concentración de medidas que beneficiaría a la gestión interna y al aumento de capacidades, ello no parece reflejarse en un mejoramiento de las condiciones hacia una gestión abierta, tanto en lo relativo a las transformaciones culturales como a lo específico relacionado con gestión de la participación y la información.

La sociedad debería, además, estar incluida como un conjunto de actores activos, no como meros destinatarios. Esa es la tónica que imprime Corea del Sur a su *Smart Government* caracterizado por la consulta y coproducción permanente con la sociedad. Vale recordar, al respecto, como las medidas relacionadas con participaciones o consultas ocasionales (juntando ambos grupos) sólo alcanzan al 24,20% de todas las medidas analizadas (Gráfico 7, pág. 124). Respecto a las articulaciones que involucran a la ciudadanía (diagonal y vertical) el resultado es aún más sombrío. En ambos grupos sólo el 2,9% de las medidas está relacionado con la articulación diagonal. En cuanto a la articulación vertical, debemos diferenciar el grupo regional, cuyo porcentaje es muy bajo (2,2%), del grupo no latinoamericano, donde el porcentaje es mayor (6,6%).

Con estas cifras no podemos estar hablando de seriamente de “apertura”. Estamos hablando de estados aún centrados en sí mismos. Como consecuencia, tampoco existe un enfoque ciudadano verificado efectivamente con la ciudadanía.

Esta situación no parece que fuera a variar porque no vemos una masa crítica de medidas dirigidas a cambiar la cultura interna para gestionar la participación e integrar al estado con enfoque ciudadano. En ese sentido, podemos prever que no avanzamos decididamente hacia un enfoque de gobierno abierto consistente con lo que la literatura ha identificado como tal.

Concluimos que la naturaleza de esa apertura es aún declamativa porque el grado y profundidad de las medidas no alcanza a impactar significativamente en una apertura genuina del estado.

6. Algunos aspectos relacionados con la legitimidad de los planes de acción

Consideraremos la legitimidad de las medidas anunciadas en los planes de acción en función de cuán amplia sea la base de participantes en el ciclo de los planes de acción. Esta amplitud incluye tanto a las jurisdicciones y niveles de gobierno como a la intervención de la sociedad en sus múltiples representaciones.

Por otra parte, la ubicación del área responsable de la coordinación del plan es muy relevante para inferir cuánta vocación política existe alrededor de este enfoque efectivamente aperturista; o para darnos cuenta de su inexistencia. Otro indicador es el normativo y también la existencia de marcos o directrices emanados de las máximas autoridades, a fin de garantizar la prevalencia de un mismo modelo de GA.

Veamos qué información contamos al respecto.

En la investigación realizada en el ámbito del BID, y desarrollada por Dassen y Ramírez-Alujas (2014: 19 y sig.), surgen algunas pautas relacionadas a los temas aludidos. Una de ellas refiere al (los) órgano (s) responsable (s) y labores de coordinación. Aclaramos que la información que vuelcan tiene su fuente en entrevistas realizadas por dichos autores.

Los organismos responsables y de coordinación de los planes de acción pueden ser: a) unidades de gestión pública cercanas a la Presidencia de la Nación; b) áreas a cargo del gobierno electrónico; c) áreas de transparencia o integridad pública; d) instancias de coordinación u organismos multisectoriales (BID; Dassen y Ramírez-Alujas, 2014: 20)

TABLA 20. BID; DASSEN Y RAMÍREZ-ALUJAS (2014: 21)

ÓRGANO COORDINADOR	UNIDADES CERCANAS APRESIDENCIA	ÁREAS DE GOBIERNO DIGITAL	ÁREAS DE TRANSPARENCIA O INTEGRIDAD	COMITÉS MULTISECTORIALES
Argentina		Subsecretaría de Tecnologías de Gestión		
Brasil			Contraloría General de la Unión	Comité Interministerial de Gobierno Abierto (CIGA)
Chile	Comisión de Probidad y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia			Mesa de Trabajo
Colombia*			Secretaría de Transparencia	
Costa Rica		Secretaría Técnica de Gobierno Digital		Comité de Seguimiento Nacional
El Salvador			Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción	
Guatemala		Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (Copret) junto con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	Secretaría de Control y Transparencia (Vicepresidencia)	
Honduras	Unidad de Apoyo Técnico Presidencial, Área de Gobernabilidad y Transparencia			Coordinación tripartita entre gobierno, sociedad civil y órganos de cooperación internacional.
México		Oficina de Coordinación de la Estrategia Digital Nacional, Presidencia de la República		Secretariado Técnico Tripartito (SFP, IFAI Y OSC)
Panamá			Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción	Coordinación con: Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, Ministerio de la Presidencia, Asamblea Nacional de Diputados, Ministerio de Economía y Finanzas
Paraguay*			Secretaría Nacional de Transparencia contra la corrupción	Coordinación con: Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, Ministerio de la Presidencia, Asamblea Nacional de Diputados, Ministerio de Economía y Finanzas
Perú		Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros		Comisión Multisectorial Permanente
República Dominicana			Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental	
Trinidad y Tobago		Compañía Nacional de TIC		Comité Interministerial, Comité de Asesoramiento Técnico
Uruguay		Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC)		Grupo de Trabajo Interinstitucional

* En Colombia, hasta 2013, se desempeñó la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa de la Presidencia de la República. En Paraguay, hasta 2013, se desempeñó la Dirección General de Información para el Desarrollo de la Secretaría Técnica de Planificación.

Dichos autores, han creado una tabla indicando la configuración vigente en cada uno de los países de la región. En tal sentido consideramos que la legitimación de los planes de acción no se da en el caso b, podría darse en el c. si el área está alojada en un órgano central, como la Presidencia o la Jefatura de Gabinete pero no especializada exclusivamente en tecnología sino, como se ve en ese caso, en la gestión de la transparencia o la integridad pública, aunque no son temas únicos. Por otra parte, el encontrarse la gestión en unidades cercanas a la Presidencia resalta el compromiso de las autoridades más altas, cuando están en juego competencias de coordinación u organismos multisectoriales.

Ya nos hemos referido a las debilidades y fortalezas originadas en las competencias y a la escasa o alta conexión con las autoridades políticas más importantes. Lo hicimos al tratar la relación entre el “gobierno electrónico” y el “gobierno abierto”.

Esta es la información que se pudo obtener respecto a los países de la región.

Ahora intentaremos dilucidar qué pasa con esta legitimación dentro del grupo no regional. La información que contamos surge sólo de sus planes de acción. Por lo tanto, es muy limitada. Haciendo esta salvedad, mencionamos algunos hallazgos:

En los Estados Unidos la tarea de coordinación está a cargo el *Open Government Working Group* constituido dentro de la *White House*. Ellos han quedado a cargo de la convocatoria y de la implementación del Plan. Los actores convocados son funcionarios de primera línea provenientes de los departamentos y agencias del Poder Ejecutivo; los *stakeholders*, las organizaciones de la sociedad civil y, también, el sector privado. Respecto a la consulta con la sociedad, han abierto un proceso de intercambios a través de blogs sobre temas tales como integridad pública, recursos y servicios. Por otra parte, el gobierno ha ordenado la publicación de los esfuerzos sobre GA (*“The Obama Administration’s Commitment to Open Government: A Status Report”*)¹³³. La *“OMB Open Government Directive”* exige a las instituciones la fijación inmediata de pasos específicos y el establecimiento de metas de largo plazo para lograr una mayor apertura y transparencia. Además, muchas de sus instituciones han creado sus propios planes de acción, los que contemplan la divulgación de cómo ellos aumentarán la transparencia e incorporarán la participación pública y la colaboración dentro de sus actividades centrales.

En el caso de Gran Bretaña, su Plan nos informa que el organismo responsable de la coordinación, implementación y mejoramiento es su *Public Sector Transparency Board*, organismo multisectorial dirigido por el Ministro del *Cabinet Office*. Entre otros, entre sus miembros pueden encontrarse un conjunto de especialistas en datos quienes están incentivando a las instituciones públicas a la implementación de la transparencia y de los estándares de datos abiertos.

En cuanto a la representación pública y social, en Finlandia la formulación estuvo a cargo de la sociedad civil, representantes nacionales, regionales y locales y también organizaron reuniones abiertas en localidades y por Internet (se utilizaron técnicas de *crowd-sourcing*). En Estonia existieron consultas previas a los ministros del Poder Ejecutivo; y en Canadá la consulta se extendió a ciudadanos, sector privado e instituciones públicas claves de todos los niveles de gobierno¹³⁴.

En estos casos también observamos que la legitimación puede provenir de la amplitud de niveles de gobierno incluidos. Otro factor que favorece la legitimación del plan es si han incluido al poder legislativo y al judicial.

133 Para más información, ver www.gov/open

134 Las consultas que se volcaron en su *“Open Government Consultation Report”*

7. Conclusiones de lo analizado

Tal como venimos adelantando, no encontramos las condiciones que garanticen un desarrollo pleno del GA, ni siquiera la intención manifiesta de avanzar efectivamente en ese camino. Las nuevas estructuras, funciones y capacidades, las articulaciones y espacios multiactorales; esto es, el entramado colaborativo y abierto entre sociedad y estado trabajando en red, sólo exhibe indicios que, cual rara avis, aparecen solitariamente en unos pocos planes.

Estos escenarios de una auténtica apertura no son sencillos de conseguir ni de difundir, al decir de Gascó (2013). De nada vale la multiplicidad de actividades de sensibilización o formación si no están concebidos para lograr un cambio efectivo.

A ello debe agregarse que no es suficiente una transformación interna del estado, donde se imponga el trabajo colaborativo y transversal. Ni siquiera una cultura de apertura hacia la sociedad. Son condiciones necesarias pero no suficientes. Debe constatarse un movimiento en sentido inverso (sociedad hacia el estado) que requiere desarrollos en el acceso a la información y, sobre todo, en la formación ciudadana para desarrollar y potenciar su voluntad de transitar los distintos niveles de participación.

Al tratar el tema, nosotros también hemos señalado que la motivación para participar está directamente relacionada con la percepción de la eficacia política. Siguiendo a Barnard (1998:5), entre muchos otros, sostenemos que estas motivaciones pueden, tal como mencionamos, ir disminuyendo debido al desconocimiento del sistema político y a una percepción negativa de dicha eficacia.

Tal como hemos concluido en nuestra investigación sobre el GA canadiense (Kaufman, 2012), en la medida en que los ciudadanos perciban la estructura y funciones del estado como algo desconcertante, remoto o inaccesible, la voluntad de participación no se desarrollará o, si alguna vez existió, irá desapareciendo.

Por otra parte, la ciudadanía (en sus distintos grupos y atendiendo su complejidad interna) sólo decidirá ser parte, en forma positiva, si percibe que los funcionarios y empleados del estado son sus servidores públicos. Esa es una de las razones que motivan, en algunos planes, el impulso permanente de relevar la utilidad de la información divulgada.

Ni qué decir de la ausencia generalizada de medidas sobre gestión de la información, sobre todo cuando focalizamos la región. Ya hemos advertido, incluyendo un comentario de Ramirez-Alujas (2013: 17) acerca de *la ausencia explícita de compromisos más concretos en materia de gestión documental y archivos en el sector público*. Como bien señala dicho autor, tan importante como abrir los datos es definir políticas sobre la gestión documental, su calidad, resguardo, expurgo y recuperación, relacionadas tanto al ciclo de vida de los documentos cuanto al acceso y protección de la privacidad. No es suficiente que unos pocos países estén avanzando en dicho sentido, enfatizando la necesidad de estándares, organismos transversales, enlaces y profesionalización; o reconociendo los nuevos roles para los documentalistas y archivistas. Lo mismo sucede con la divulgación de repositorios con funciones de ventanillas únicas. De otro modo, nos hundiremos en la sobreabundancia de datos y en el caos que la misma significa.

Advertimos, por otra parte, que una de las dificultades encontradas en muchos de los planes es que registran medidas correspondientes a un escenario nacional. En ese nivel es muy difícil lograr posibilidades ciertas de diálogo entre el estado y la sociedad. Ello resulta mucho más fácil en los niveles sub-nacionales, incluyendo a los municipios.

En cuanto a lo relevado, se ha avanzado positivamente en las líneas ya destacadas en modelos/enfoques y tendencias. Seguramente se han producido cambios importantes en los modos en que los estados se organizan

internamente y en sus mecánicas de conexión con la ciudadanía, sobre todo en lo que se refiere a la provisión de servicios. Las TIC han facilitado, seguramente, escenarios impensables en el pasado y, también, interacciones horizontales inexistentes anteriormente, al menos con la naturalidad y extensión manifiesta en la actualidad.

Por otra parte, la sola existencia de la OGP constituye un gran aliento para que se avance hacia cambios más profundos. Se está, además, materializando un aprendizaje horizontal entre países a través de sus planes. El propio sitio de la OGP pareciera ser de gran utilidad en dicho sentido, a lo que hay que agregar el lanzamiento del “Premio Gobierno Abierto”, iniciativa que se repetirá cada año con temas diferentes¹³⁵. Esta última iniciativa ordenará el aprendizaje entre países.

Sin embargo entendemos que queda bastante por hacer. La OGP podría ir ampliando sus temáticas orientadoras conforme van apareciendo en los propios planes, a fin de que el conjunto pueda identificar parámetros para medirse y avanzar; una especie de marco de referencia alimentado por la producción colectiva de los gobiernos a través de sus presentaciones.

135 https://www.opengovawards.org/brief/Briefing_Materials_Spanish.pdf

Capítulo VII. Recomendaciones

Como resultado del relevamiento realizado, estamos en condiciones de avanzar con algunas recomendaciones que pueden ser útiles para mejorar los planes de acción, en la medida que exista voluntad política para abordar aspectos primordiales de apertura y de profundidad en los cambios.

En cuanto a las grandes transformaciones, sabemos que la voluntad política es prácticamente inexistente, especialmente cuando se trata de compartir el poder con la sociedad. Más específicamente, nos referimos a las líneas que apuntan a generar un estado en red que incluya a la comunidad como parte activa¹³⁶. En ese sentido, hemos registrado escaso desarrollo de nuevas estructuras, funciones y capacidades para generar articulaciones transversales, diagonales y verticales; en definitiva, el entramado colaborativo y abierto entre sociedad y estado.

Tomando ese escaso desarrollo como una realidad extendida, aunque en plena transformación, formularemos algunas líneas de acción progresivas para promover el involucramiento paulatino de las máximas autoridades.

1. Formas de avance

La premisa debería ser “comenzar desde lo pequeño pensando en grande”. Algunos planes hacen mención a ello. Esta premisa apunta a una expansión horizontal de las buenas prácticas como resultado de un efecto mimético. Esa expansión muchas veces ni siquiera está prevista. En algunos casos la experiencia inicial ha surgido de algún área de escasa relevancia; en otros, es fruto de la decisión política de comenzar con una iniciativa pequeña y escalarla a medida que se van presentando oportunidades favorables. Esta escalabilidad se da más por adhesión de los distintos actores que como expansión impuesta. Lo dicho se conoce como “efecto de bola de nieve”. No cualquier experiencia puede alcanzar esos efectos. Sólo las iniciativas sustentadas en necesidades genuinas contienen en sí mismas la potencialidad de inducir su propia expansión, con creciente alcance y profundidad.

Sin perjuicio de los comienzos modestos, las iniciativas deberían tener, al mismo tiempo, un alto nivel de aspiración y de inspiración para que otros avancen en el mismo sentido, en sus propios ámbitos.

136 En el capítulo I, Introducción, mencionamos el concepto de “estado en red” en los siguientes términos: El estado o gobierno en red “consistiría, según la definición del Decreto 450/009 de Uruguay, en el *entramado de vínculos entre organizaciones, a través de los cuales se prestan servicios, se gestionan actividades y se persiguen objetivos compartidos. La red resultante de estos vínculos, trasciende las fronteras de las instituciones públicas y se entrelaza con la sociedad, creando las bases de una sociedad conectada*. En este texto hemos tratado de utilizar la palabra “estado” en lugar de la de “gobierno” cuando consideramos más pertinente. La utilización anglosajona “*Government*” en un sentido similar al de “estado”, en nuestra lengua, ha llevado a muchos a usarla textualmente en escritos de habla hispana. En nuestro caso, hemos tratado de retomar la precisión del término correcto. Como ya hemos aclarado, esta ha sido una sugerencia de Oscar Oszlak, aportada a través de distintos medios.

Existen muchísimas experiencias en ese sentido. Entre las que hemos visto, podemos destacar el proyecto piloto de portal de datos abiertos de Colombia, en el que comenzaron a participar cuatro entidades estatales, con vistas a ampliar el número de instituciones.

Otros principios detectados en algunos planes apuntan al enfoque ciudadano y a la simplicidad. En este sentido, las iniciativas deben responder a las necesidades básicas de los ciudadanos y facilitar sus vidas cotidianas. Por otra parte, deben simplificar y clarificar, y nunca sumar complejidad o ambigüedad, a la ciudadanía.

2. Algunas acciones a recomendar, inferidas de buenas prácticas presentadas

Las acciones a recomendar apuntan a fijar algunas líneas para apuntalar la redacción y mejoramiento de los planes de acción y a ampliar sus bases de sustentación en cuanto a sectores y actores intervinientes. En estas recomendaciones también consideramos cuestiones relativas a las áreas de coordinación, con el objetivo de jerarquizar la importancia política de los compromisos e incluir aquellos sectores relacionados a aspectos sustantivos.

Redacción y mejoramiento de los planes de acción

- ▶ Revisar las convocatorias para la redacción y el mejoramiento de los planes de acción, para verificar que se esté incluyendo la mayor cantidad de actores, tanto del sector público como de la sociedad civil y el sector privado.
- ▶ Generar espacios interactivos virtuales de debate y de escritura colaborativa sobre los temas y términos a ser incluidos en el Plan de Acción.

Áreas de coordinación

- ▶ Evitar la supremacía de los sectores tecnológicos en la redacción del Plan.
- ▶ Incluir en la coordinación a las áreas sustantivas del Poder Ejecutivo, como aquellas relacionadas a la gestión de políticas sociales, del acceso a la información, de prevención y lucha contra la corrupción, entre otras.
- ▶ Incorporar a los otros poderes y niveles de gobierno.
- ▶ Propiciar la co-participación de grupos de la sociedad civil, de las OSC, de la academia y de sectores privados en todas las etapas del ciclo del Plan.

Planes de acción específicos

- ▶ Emitir directivas para que los distintos organismos redacten sus propios planes de acción en sintonía con el plan presentado ante la OGP.
- ▶ Incentivar a los estados subnacionales a redactar sus propios planes de acción, los que en conjunto deberían enriquecer las iniciativas y compromisos del Plan de Acción nacional. Para ello, se recomienda crear espacios online de intercambio y aprendizaje recíproco.
- ▶ Normas legislativas y marcos regulatorios
- ▶ Convocar al Poder Legislativo para el dictado de normas relacionadas con el GA, que sustenten legalmente las medidas que vayan incorporándose al Plan de Acción.
- ▶ Convocar a las áreas pertinentes del Poder Ejecutivo para que dicten marcos regulatorios, manuales y guías, en permanente perfeccionamiento, para la gestión de información, de la participación y tecnológica, entre otros.

Involucramiento de la ciudadanía con los planes

- ▶ Difundir los avances relacionados con el plan de acción a través de los distintos medios, entre ellos, las redes sociales, a fin de obtener retroalimentación de distintos sectores de la comunidad.
- ▶ Generar espacios de escucha ciudadana que permitan integrar las opiniones de la población, así como sus prácticas de monitoreo y evaluación.

Consulta ciudadana en la provisión de servicios

- ▶ Incluir la opinión del usuario ante cada servicio recibido e integrar el conjunto de opiniones al sistema de mejora continua.
- ▶ Detectar, en cada ocasión de prestación, cuál es el canal más adecuado de entrega como, asimismo, si la información sobre el servicio es la pertinente, su comprensibilidad, así como las barreras burocráticas encontradas.

Gestión de información

- ▶ Crear un área de coordinación para la gestión de información diferenciada del área tecnológica pero sincronizada con ésta. Paralelamente, cada organismo debería tener su propia unidad de gestión de información conectada con el área de coordinación referida a través de enlaces designados a fin de avanzar conjuntamente en articulaciones crecientes. Estas unidades y enlaces no deben ser los mismos a cargo de la gestión tecnológica.
- ▶ Incluir medidas relacionadas con la gestión de información que impliquen un ordenamiento progresivo y sistemático de la información / documentación existente, para lo cual debería convocarse a expertos internos y externos; entre ellos: documentalistas, bibliotecarios y archivistas.
- ▶ Establecer los lineamientos para lograr marcos comunes de gestión de información, lo que incluye el acceso, la protección de la privacidad, la transparencia activa, la protección del derecho de opción de los consumidores, la gestión del ciclo de vida de los documentos, la catalogación común y la creación de todos los estándares necesarios. Paralelamente, se recomienda la aplicación paulatina y transversal de dichos estándares, considerando su permanente revisión por parte de los expertos y de los sectores formales que vayan adhiriendo. Dentro de este conjunto, se recomienda crear plataformas online que permitan una puesta en común de recursos entre una cantidad creciente de expertos, áreas y organismos.
- ▶ Promover la formación en gestión de información y la profesionalización de quienes estén a cargo de la misma, acorde a las necesidades específicas del estado y de la sociedad. Para dicha formación y profesionalización deberá convocarse a sectores universitarios relacionados con las ciencias documentales y archivísticas.

Gestión de la participación

- ▶ Establecer los lineamientos para crear un área de coordinación para gestionar la participación ciudadana, junto a la fijación de áreas responsables en los organismos y de enlaces a cargo de la articulación transversal, a fin de que, en conjunto, puedan detectar mejores prácticas, establecer estándares y compartir recursos. Se recomienda, como en otros casos, establecer espacios online para la puesta en común.
- ▶ Promover la formación en gestión de la participación, acorde a las necesidades específicas del estado y de la sociedad. Para dicha formación deberá convocarse, para el apoyo, al sector universitario.

Gestión de las comunicaciones

- ▶ Incluir medidas relacionadas con la gestión coordinada de las comunicaciones en general y de los servicios en particular, que impliquen un avance hacia la concreción de un lenguaje claro, a fin de reducir la brecha lingüística con la ciudadanía. Para ello deberían realizarse testeos permanentes por audiencias objetivo. Se recomienda crear plataformas online para detectar y comunicar buenas prácticas, proveer una formación común y elaborar estándares. Es relevante incentivar la participación de comunidades de práctica relacionadas.

Protección del funcionariado

- ▶ Incluir marcos de protección para el funcionariado en cuanto a sus derechos a la carrera y formación.
- ▶ Proveer suficiente cobertura a los funcionarios que deseen realizar denuncias ante su conocimiento de irregularidades administrativas.

Formación para el GA

- ▶ Crear espacios conjuntos online para incluir iniciativas y resultados, para incorporar contenidos y para socializar los cursos que se vayan lanzando.
- ▶ Formular planes estratégicos que apunten al cambio cultural interno, con ayuda de la comunidad.
- ▶ Identificar competencias ausentes en los funcionarios y empleados públicos a fin de ser provistas por líneas de formación continua, transversal y multiactoral, que permitan, por un lado, generar gestores en áreas prioritarias no cubiertas y, por el otro, avanzar en la integración creciente del estado.
- ▶ Motivar la formación de comunidades de práctica, particularmente en lo relativo a la gestión de información, la gestión de la participación y la gestión tecnológica, para también integrarlas a la redacción o mejora del Plan de Acción.

Innovación y GA

- ▶ Considerar cada medida como parte de un sistema más complejo y permanente, evitando las acciones aisladas, como eventos, *hackatones*, campañas, talleres, etc., a fin de impulsar mecanismos estables propiciadores de círculos virtuosos y mejoras permanentes.
- ▶ Impulsar círculos virtuosos donde estén presentes las necesidades y expresiones ciudadanas motorizando las líneas de innovación.
- ▶ Incentivar el desarrollo de proyectos piloto de innovación en todas las líneas vinculadas al GA. Dichos proyectos deberán contar con los recursos y componentes necesarios para que las experiencias sean adecuadamente validadas en términos de aptitud, viabilidad, factibilidad, sustentabilidad y expansibilidad.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L.F., 2009. Marco para el análisis de las Políticas públicas. En F. Maríñez Navarro y V. Garza Cantú (Coords). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México DF: EGAP-CERALE-Miguel Angel Porrúa.
- Barnard, K. y Samita, L., 1998. “*We’ve Got to Stop Meeting Like This*”, de Barnard, K. y Samita, L., producida por Healthy City Toronto. <http://ohperry341.freemason.com/Documents/36%20Ways%20to%20Encourage%20Civic%20Participation.PDF> 09/10/10.
- Barros, A., 2012. *Polis Digital* Capítulo “Transparencia y TIC”, en <http://www.polisdigital.info/content,08/12/12>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 2012. *Manual de Orientación para la participación en redes sociales* <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/comunicacao-digital/redes-sociais/publicacoes/manual-de-redes-sociais-espanhol> 06/03/12. 09/10/2013.
- Bosch, M., 2013. “Problemática de la gestión de información y los ambientes Web. Los instrumentos de gestión de información y el conocimiento”. Unidad 2 del Curso Iberoamericano de Ambientes Web (CLAD-EIAPP-INAP),
- Calderón, C., 2012. “Por qué un Gobierno Abierto”. En *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Ed. Concha y Naser, CEPAL, (<http://www.eclac.cl/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/W465.pdf>. 15/05/13.
- Campos Domínguez, E. y Corojan, A., 2013. “Estado del arte del gobierno abierto: Promesas y expectativas. En *La Promesa del Gobierno Abierto*. Hofmann, A; Ramírez Alujas, A y Bojórquez Pereznieto, J. A (Coord.). <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/lpga.pdf>. 24/04/13.
- Cap Gemini, 2007. *The User Challenge Benchmarking The Supply Of Online Public Services: 7th Measurement*. Requerido por la Comisión Europea. http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf, 15/02/09.
- BID; Dassen y Ramírez-Alujas, 2014. *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. IFD /ICS. Nota técnica # IDB-TN-629. <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6400/ICS%20TN%20Vientos%20de%20cambio.pdf?sequence=1>, 2/04/2014.
- BID, 2013. *Manual de orientación para participar en Redes Sociales*, en <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/comunicacao-digital/redes-sociais/publicacoes/manual-de-redes-sociais-espanhol>, 23/06/13.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, 2007. IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Pucón, Chile, 2007. <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>, 14/03/13.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. 2008. X Conferencia Iberoamericana de Ministros de AP y Reforma del Estado, San Salvador, http://www.salud.gob.sv/archivos/pdf/carta_iberamericana_de_calidad_en_la_gestion_publica.pdf, 14/03/13.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, 2009. XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa. <http://www.sfp.gov.py/pdfs/CLAD/CLAD/CartaIberoamericanaCalidad.pdf>, 14/03/13.
- Cohendet, P. et al., 2002. “Communities of Practice and Epistemic Communities: A Renewed Approach of Organisational Learning within the Firm”, en http://www.researchgate.net/publication/228587324_Communities_of_practice_and_epistemic_communities_a_renewed_approach_of_organisational_learning_within_the_firm/file/504635150659fdc78a.pdf, 20/06/2013.

- Gascó Hernández, M., 2013. “No es oro todo lo que reluce: ¿qué hay detrás de las promesas de gobierno abierto en Iberoamérica?” Ponencia en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013.
- Güemes, M. C. y Ramirez-Alujas, A.V., 2013. “Gobierno abierto, reforma del estado y modernización de la gestión pública”. En *La Promesa del Gobierno Abierto*, ya citado.
- Gov.uk, 2013. *G8 Open Data Charter and Technical Annex* <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex> . 30/07/13.
- HB Lanarc y UBC. (2010) *Engagement Framework of Victoria*: <http://www.victoria.ca/residents/pdfs/engaging-our-citizens-foundations-for-success-v2.pdf> . 30/11/2010. 7/12/10.
- Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparency International*, 2013. En <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results>. 14/01/2014.
- Kaufman, E., 2013. “Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto”. Red GEALC-OEA-IDRC. En proceso de publicación.
- Kaufman, E., 2012. *Aportes sobre gobierno abierto y entrega de servicios. Experiencias canadienses*. ISBN: 978-987-33-2658-5. Descargable en http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=512. 20/12/12.
- Kaufman, E., 2009. Informe Final. Foro Iberoamericano sobre Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. 16 y 17 de abril de 2009, Isla Margarita, Venezuela. <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/foro-iberoamericano-sobre-gobierno-electronico-2009>, 10/01/13.
- Kaufman, E., 2004. “Participación ciudadana y gestión pública: Modelo Asociativo de Gobierno Electrónico Local”, en *Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local*. coord.. Alicia Ziccardi. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM..México. <http://esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/unam.pdf> . 28/03/05.
- López, R. P., 2013. “Gobierno abierto en Latinoamérica: análisis de los procesos y las iniciativas”. Ponencia en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013.
- Martínez Puón, R., 2013. “Gobierno Abierto: ¿Más gobierno o más ciudadanía? en *La promesa de Gobierno Abierto* ya citado.
- Obama, Barack (2009). “Memorandum on Transparency and Open Government” (OGD), http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf . 20/04/11.
- OEA Boletín E-Gobierno OEA N° 89, 2013: Entrevista de Pablo Valenti (BID) concedida a José Luis Tesoro., en <http://www.graphicmail.com/new/viewnewsletter2.aspx?SiteID=72841&SID=0&NewsletterID=1123935> . 04/02/2014.
- OEA Boletín E-Gobierno OEA N° 89, 2013: Editorial. en <http://www.graphicmail.com/new/viewnewsletter2.aspx?SiteID=72841&SID=0&NewsletterID=1123935> . 04/02/2014.
- OEA Boletín e-Gobierno n° 73, Mayo 2012 - ISSN 999/4605. “Contribución de las TIC y del e-Gobierno al Acceso a la Información Pública”, en http://www.graphicmail.com/new/viewnewsletter2.aspx?SiteID=72841&SID=0&NewsletterID=782366&utm_source=GraphicMail&utm_medium=email&utm_term=NewsletterLink&utm_campaign=Newsletter&utm_content=, 04/06/12
- OEA Boletín e-Gobierno n° 61, marzo 2011 - ISSN 999/4605 “Gobierno Electrónico y Multicanalidad en la interacción con los destinatarios”, Foro e-Gobierno OEA. http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_61/Temadelmes61.htm , 04/06/12
- OEA Boletín e-Gobierno n° 55, Julio 2010 - ISSN 1999/4605 “*E-Gobierno y Gobierno Abierto*”. Entrevistas María Isabel Mejía Jaramillo, David Fletcher y Javier Llinares Salas. Ubicable en http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_55/Temadelmes55.htm y http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_55/Principal55.htm, 30/01/11.
- OEA Boletín e-Gobierno n° 45, Junio 2009 - ISSN 1999-4605, “Las TIC como herramienta contra la discriminación”, Entrevista a Beatriz Barreto Brasileiro Lanza, experta en m-Gobierno (Brasil); Foro e-Gobierno OEA, número a cargo de Ester Kaufman, en Brasil http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_45/Temadelmes.htm , 30/06/09.

- Open Government Partnership, 2011. “Declaración de Gobierno Abierto”. En <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto> 05/06/13.
- Open Knowledge Foundation, 2012. *Open Data Handbook*, <http://opendatahandbook.org/en/> , 09/01/14.
- OECD, 2001. *Citizen as Partners. Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making* Colección “Governance”. http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4_AKTIVNO_DRZAVLJANSTVO/Viri/Citizens_as_partners_oecd.pdf ,10/01/13.
- Oszlak, O., 2013. “Bases del concurso para el Premio de Gobierno Abierto en la Red Virtual de Gobierno Abierto para las Américas”, en co-producción con Tesoro, J.L. y Kaufman, E. <http://redgobiernoabierto.org/bases-y-condiciones-de-premio-puntogov-asaec/>. 5/06/13.
- Oszlak, O., 2014. “Gobierno Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. Oszlak,(2014).
- Oszlak, O., 2012. “Gobierno Abierto: Promesas, Supuestos y Desafíos”. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: *Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa*, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012, en <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf>, 12/01/13.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. A., 1981. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento G.E. CLACSO, N°4. Disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Oszlak%20y%20O'Donnell%20%20Estado%20y%20Políticas%20Estatales.pdf>
- Porrúa, M., 2012. Entrevista de José Luis Tesoro en *Boletines Foro e-Gobierno OEA*. Edición No. 80, Diciembre 2012. “Productos y Resultados de la II Reunión Ministerial de la Red GEALC”. En http://graphicmail.com/new/en_send_preview_iframe2.aspx?SID=0&SiteID=72841&NewsletterID=937544
- Ramírez-Alujas, A. V., 2013. “Gobierno Abierto en la encrucijada: El cara y sello de la experiencia Latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*)”. Documento presentado en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. INAP (Madrid, España), 23 y 24 de septiembre 2013. http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/A10-RAMIREZ_ALUJAS-2013.pdf 22/11/13.
- Ramirez- Alujas, Á., 2012.) “El gobierno abierto en América Latina”. Revista *Política Digital* N° 70 octubre/ noviembre. Ed. Nexos, México. D.F.
- Roberts, A., 2006. *Blacked Out, Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge Univ. Press. Cambridge.
- Robles, J. M., 2005. *La Sociedad de la Información en Andalucía*. Sevilla, Junta de Andalucía.
- Sánchez Lay, F. S., 2010. “La protección de denuncias de hechos de corrupción. La regulación del *whistleblowing* en el derecho comparado”. Tesis Universidad de Chile. Facultad de Derecho. Santiago de Chile http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/de-sanchez_f/pdfAmont/de-sanchez_f.pdf . 18/07/12.
- Silcock, R., 2001. “What is e-Government?”, *Parliamentary Affairs*, 54, 88-101.
- Snyder, W.M. & Souza Briggs, X., 2003. *Communities of Practice: A New Tool for Government Managers*. Collaboration Series. IBM Center for The Business of Government. http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Snyder_report.pdf , 22/12/04.
- Snyder, W.M. & Wenger, E., 2003. *Communities of practice in government the case for sponsorship*. Reporte para el CIO Council of the US Federal Government, en <http://www.ewenger.com/pub/pubusfedciodownload.htm> , 30/12/2004.
- Tesoro, J.L., 2006. “Portales Ciudadanos: teleología, tecnología y semiología”, en *Directorio del Estado. Portal de Gobierno Electrónico*. En <http://www.gobiernoelectronico.org/node/4926>. 10/2/08.
- Transparency International, 2009. *Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción* <http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2012/03/Plain-Language-Guide-ES.pdf> .12/12/13.

Anexo 1. Categorías, subcategorías y temas

Categoría 1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía

SUBCATEGORÍAS	TEMAS
1.1. Promover la transparencia activa /"Proactive Disclosure"	Directrices, normativas y guías para transparencia activa Presunción de publicación Transparencia activa Información útil en la vida cotidiana Divulgación de información clasificada
1.2. Desarrollar repositorios institucionales abiertos	Repositorios audiovisuales, científicos y de documentos gubernamentales Repositorios jurídicos
1.3. Desarrollar portales de datos abiertos	Portales de datos abiertos

Categoría 2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información

SUBCATEGORÍAS	TEMAS
2.1. Dictar normas que aseguren los derechos de los ciudadanos a acceder a información pública	Normativa sobre acceso a la información Normativa sobre casos específicos de acceso a la información
2.2. Promover programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad	Brecha Digital Conectividad
2.3. Promover la inclusión social de poblaciones discriminadas a fin de asegurar su acceso	Diversas poblaciones discriminadas
2.4. Desarrollar procedimientos para que los informes oficiales sean fáciles de interpretar.	Lenguaje claro Lenguaje claro y estándares

Categoría 3. Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega

SUBCATEGORÍA	TEMAS
3.1. Ampliar los canales de comunicación para que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos necesarios	Promoción de servicios online Portales de servicios Portales de servicios como Ventanilla Única Portales como Ventanillas Únicas multicanal Ventanilla Única Presencial Ventanillas Únicas Empresariales Enfoque ciudadanía : Servicios online Enfoque ciudadanía Servicios online como Ventanillas Únicas multicanal Plataforma de información ciudadana geo-referencial
3.2. Simplificar trámites administrativos	Revisión de regulaciones y simplificación Simplificación de trámites Identidad digital y simplificación Interoperabilidad y simplificación
3.4. Desarrollar Servicios Públicos	Servicios de desarrollo, seguridad social y trabajo Servicios de seguridad ciudadana Servicios a emprendedores Servicios del Poder Judicial Servicios a emprendedores Servicios de educación Servicios de salud Servicios de aduana Otros servicios Innovación de servicios sobre datos abiertos

Categoría 4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios

SUBCATEGORÍA	TEMAS
4.1. Amparar el derecho de los consumidores	Derechos de opción del consumidor Portabilidad numérica y opción consumidor
4.2. Desarrollar y mejorar los compromisos hacia la sociedad respecto a la entrega de servicios (Cartas Compromiso, Defensoría del Pueblo)	Cartas Compromiso
4.3. Desarrollar mecanismos que aseguren la privacidad y protección de datos individuales	Sitio Web de Protección a los jóvenes de Internet Normativa sobre protección de datos individuales Sistema unificado de información con protección a la privacidad Evaluación y monitoreo sobre protección de datos
4.4. Proteger el manejo de información sensible y la seguridad de denunciantes (whistle blowers)	Normativa de protección a los whistle blowers
4.5. Proteger el derecho a la admisión y a la carrera de los funcionarios públicos	Concursos públicos Profesionalización de la carrera administrativa

Categoría 5. Incrementar la transparencia de la gestión pública

SUBCATEGORÍA	SUBTEMAS
5.1. Crear mecanismos de accountability horizontal, vertical y social y abrir el acceso a estos mecanismos a organizaciones sociales y ciudadanos en general	Portales de transparencia Transparencia en gestiones específicas Lenguaje claro y gestión presupuestaria Rendición de cuentas diagonal y horizontal Rendición de cuentas horizontal Normativa sobre transparencia Información presupuestaria online y física
5.2. Mejorar los sistemas de aprovisionamiento estatal a través de procesos que aseguren la transparencia y sana competencia entre proveedores	Portales de Compras Otros temas de E-Procurement Normativa sobre compras y contrataciones Sistemas de compras Compras y contrataciones sectoriales
5.3. Incrementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las empresas y organizaciones de la sociedad civil	Transparencia en empresas y sociedad civil Transparencia en la gestión empresarial
5.4. Reforzar los mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción y fortalecer la integridad pública	Declaraciones juradas voluntarias de funcionarios (patrimonios e intereses) Declaraciones juradas obligatorias de funcionarios (patrimonios e intereses) Códigos de ética o conducta Observatorios sobre corrupción Organismos para la lucha contra la corrupción Sitios web y sistemas denuncias ciudadanas Adhesión a convenios internacionales anticorrupción Normativa anticorrupción

Categoría 6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal

SUBCATEGORÍA	SUBTEMAS
6.1. Dictar normativa sobre participación	Normativa sobre participación
6.2. Realizar actividades permanentes en el territorio para la resolución conjunta de problemas	Políticas participativas en el territorio
6.3. Invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones y sugerencias al gobierno	Portales de consultas y aportes Encuestas de satisfacción por servicios Consulta previa, testeos sobre servicios y vida cotidiana Espacios de participación online y presenciales Redes sociales y expresión de opiniones Otras instancias de opinión y evaluación
6.4. Facilitar la participación ciudadana acerca de proyectos legislativos y habilitar mecanismos para petitorios y demandas	Consulta pública para normativa Peticiones
6.5. Abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del estado	Portales de consultas y aportes procesos decisorios Participación en los procesos decisorios en general Participación y procesos decisorios en comunidades locales Participación en presupuestos participativos Participación en la gestión presupuestaria Monitoreo social y procesos decisorios Participación en otros procesos decisorios específicos

6.6. Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el estado, el mercado y las organizaciones sociales	Representación social en organismos Participación Estandarización sobre redes sociales Participación Estandarización sobre datos abiertos Incentivos para la participación creativa Medidas para la co producción sobre datos abiertos
---	--

Categoría 7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta

SUBCATEGORÍA	TEMAS
7.1 Desarrollar metodologías e instrumentos para la evaluación de la gestión	Metodologías de rendición de cuentas Metodologías de evaluación de diversas gestiones Sistemas integrados de gestión Sistemas de rendición de cuentas Planes estratégicos anticorrupción Evaluaciones específicas e instrumentos
7.2. Mejorar la gestión para la incorporación y uso de las TIC hacia el GA	Agenda Digital Normativa sobre GE Organismo de gestión de TI Portales sobre gestión de TI
7.3. Mejorar la gestión de la articulación / colaboración interna	Gestión articulada Gestión colaborativa Gestión articulada y colaborativa
7.4. Implementar guías, campañas, programas de formación que tiendan a modificar al interior del estado la cultura y mecanismos de gestión, conforme a las exigencias de un GA	Manuales, planes y guías sobre temas de GA Formación sobre diversos temas de GA Campañas sobre GA
7.5 Mejorar la gestión de la participación ciudadana	Manuales y metodologías para la participación Guías sobre el acceso a de uso redes sociales Participación y multicanalidad Participación y uso de TIC Organismos responsables de la participación Promoción del presupuesto participativo Convenios para el monitoreo y evaluación ciudadana Creación de espacios de evaluación ciudadana Formación y gestión de la participación
7.6 Mejorar la gestión de la información	Manuales y guías sobre acceso a la información Modernización de la AP y gestión de información y de los registros Estadísticas Integración de sistemas de información Políticas sobre datos abiertos Formación y datos abiertos Formación y gestión de la información / comunicación Profesionalización de la gestión de información Diagnósticos internos y externos sobre acceso a la información

Anexo 2. Universo de la muestra: medidas

Categorías

1., 2., 3., 4., 5., 6., 7.

Subcategorías

1.1.; 1.2.;.....7.1., 7.2.,.....

Temas (por el título de los temas)

Medidas (por el título de las mismas)

1. Ampliar la información disponible para la ciudadanía

1.1. Ampliar la información por mecanismos de “Transparencia Activa” / “Proactive Disclosure”.

Directrices, normativas y guías para transparencia activa

Costa Rica: Directriz a organismos: publicación de actas

Canadá: *Proactive Disclosure Act*

Uruguay: Manual de Transparencia Activa

Estados Unidos: Guía para el cumplimiento del *Proactive Disclosure*: Memorandum sobre el FOI

Canadá: Guía para el cumplimiento del *Proactive Disclosure Act*

Presunción de publicación

Canadá: “*User-Center Web Services - GCWeb*”: mecánica de divulgación

Panamá: Cumplimiento creciente del principio de publicidad

Estados Unidos: Memorandum s/ Freedom of Información Act + guías y manuales

Transparencia activa: Información útil en la vida cotidiana

Corea del Sur: *Strengthening Información Disclosure*

México: “Transparencia focalizada”, con información de utilidad para la ciudadanía

El Salvador: Periódico digital “Transparencia Activa”

Divulgación de información clasificada

Estados Unidos: *Declassify National Security Información*

Argentina: Accionar de las Fuerzas Armadas en la Dictadura Militar (1976-1983)

Canadá: *Opening Government of Canada Records*

1.2. Desarrollar repositorios institucionales abiertos

Repositorios audiovisuales, científicos y documentación gubernamental

Argentina: Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentinos (BACUA)

Repositorios de documentación científica

Estados Unidos: *Promote Smart Disclosure*: datos científicos

Argentina: Red Federada Latinoamericana de Repositorios de Documentación Científica

Repositorios jurídicos

Argentina: INFOLEG: base de datos jurídica

Argentina: INFOJUS: base de datos jurídica

República Dominicana: Base de datos jurídica

Repositorios de documentación gubernamental

Canadá: *Virtual Library*: repositorio de documentos del gobierno federal

1.3. Desarrollar portales de datos públicos y/o datos abiertos o incluirlos en sistemas

Canadá: www.data.gc.ca

Canadá: Nueva generación de data.gc.ca

Estados Unidos: www.data.gov /

Gran Bretaña: www.data.gov.uk

Tanzania: Portal de Datos Abiertos

España: www.datos.gob.es, premiado por la Unión Europea

Estonia: Portal de Datos Abiertos con relevamiento de la demanda

Brasil: Plan de Acción INDA - Portal de Datos Abiertos

Argentina: Portal de Datos Públicos con información de gestión presupuestaria

Chile: Portal de Datos Abiertos

República Dominicana: Portal de Datos Abiertos

Uruguay: Portal de Datos Abiertos

Colombia: Proyecto piloto de Portal de Datos Abiertos: participan 4 entidades públicas

Costa Rica: Portal con micro-sitios de 21 instituciones del Estado

Brasil: Almacén de Datos dentro del Portal de Transparencia

2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información

2.1. Dictar normas que aseguren los derechos de los ciudadanos a acceder a la información pública

Costa Rica: Ley de acceso a la información

Chile: Promoción de la ley modelo sobre acceso a la información de la OEA

España: Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno

Brasil: Ley Federal de Acceso a la Información

México: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Honduras: Ley de Acceso a la Información

República Dominicana: El derecho de acceso se incluyó en la Constitución Nacional

Chile: Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado
Chile: Perfeccionamiento de Ley de Acceso a la Información Pública
Argentina: Decreto de Acceso a la Información
Colombia: Ley de Transparencia y Acceso a la Información
Uruguay: Ley Derecho al Acceso a la Información Pública
Guatemala: Ley sobre el acceso a la información
Perú: Ley de Transparencia y Acceso a la Información
Panamá: Normativa sobre transparencia en la gestión pública
El Salvador: Ley de Libre Acceso a la Información Pública
Sudáfrica: Proyecto de ley de acceso a la información
Estados Unidos: *Freedom of Information Act*
Estonia: Ley sobre el acceso a la información
Noruega: Ley sobre el acceso a la información
Canadá: *Access to Information Act*
Corea del Sur: Ley sobre el acceso a la información
Finlandia: Ley sobre el acceso a la información
Gran Bretaña: Ley sobre el acceso a la información

Normativa sobre casos específicos de acceso a la información

Argentina: Transparencia en el Poder Judicial: Acceso a la información
Chile: Partidos políticos: publicación de información en sus sitios webs
El Salvador: Reforma de ley para Ombudsman y derecho de respuesta

2.2. Promover programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad

Brecha Digital

Uruguay: Plan Nacional de Alfabetización Digital
Uruguay: Plan Ceibal: una computadora para cada niño
Argentina: “Conectar Igualdad”: computadoras para estudiantes
Argentina: “Núcleos de Acceso al Conocimiento” (NAC) y “Puntos de Acceso Digital” (PAD)
Argentina: Programa Mi PC
Guatemala: Proyecto de Telecentros
Guatemala: Creación de Centros Integrales de Información: brecha digital
Perú: Políticas de inclusión y alfabetización digital
Panamá: “Info plazas”: centros comunitarios de acceso a Internet.

Conectividad

Argentina: Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”
Colombia: Expansión de la red de conectividad a zonas rurales
Panamá: “Red Nacional de Internet” con acceso gratuito de frontera a frontera

2.3. Promover la inclusión social de poblaciones discriminadas a fin de asegurar su acceso

Diversas poblaciones discriminadas

Argentina: “Centros Integradores Comunitarios” (CIC): destinado a sectores vulnerables

Argentina: “Argentina Comparte” dedicado a la juventud

Argentina: Ley de accesibilidad web para instituciones públicas

Chile: Proyecto de cohesión de pueblos indígenas para incrementar sus capacidades como actores sociales

Perú: Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas respecto a medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente

Noruega: Política pública de igualdad de género, minorías, jóvenes y ancianos

2.4. Desarrollar procedimientos para que los informes oficiales sean fáciles de interpretar: Brecha de comprensión de la información

Lenguaje claro

Brasil: Software para procesar y presentar la información pública desde distintas perspectivas

Colombia: Directivas de lenguaje claro e información de calidad

Finlandia: *Administrative Procedure Act*: lenguaje apropiado. Testeos en segmentos diferenciados de población

Noruega: *The Plain Language*: derecho civil ciudadano

Finlandia: Comprensibilidad de las comunicaciones, en especial si se usan textos estándares

Finlandia: Testeo conjunto (ciudadanos-gobierno) de comprensibilidad de textos y estándares

Colombia: Información de calidad y clara

Lenguaje claro y estándares

Colombia: Creación de pautas obligatorias sobre la información, el lenguaje y los estándares

Finlandia: Guía de uso del lenguaje para títulos y resúmenes

Finlandia: Estandarización y clarificación de los términos y conceptos utilizados

Finlandia: Comprensibilidad de los nombres de los organismos, programas y puestos de trabajo

3. Mejorar los servicios públicos y sus canales de entrega

3.1. Ampliar los canales de comunicación para que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos necesarios

Promoción de trámites online

Perú: Promover trámites en línea

Panamá: Promover trámites en línea: Proyecto de ley

Colombia: Promoción de trámites en línea

Portales de servicios

Argentina: www.argentina.gob.ar : información, guía de trámites, directorio

Tanzania: Mejoramiento del sitio web ciudadano

Panamá: “Panamá Tramita”

Panamá: Sistema de Administración de las Telecomunicaciones (SATEL): brinda servicios

Paraguay: Desarrollo de portales web de las instituciones del estado

Paraguay: Portal de Trámites www.tramitesparaguay.gov.py

Portales Ventanillas Únicas con personalización

Costa Rica: Portal Ciudadano www.gob.go.cr

Costa Rica: Potenciamiento y fortalecimiento del Portal Ciudadano www.gob.go.cr

Normativa para Ventanillas Únicas

República Dominicana: Ventanillas Únicas sectoriales entre varias instituciones c/ interoperabilidad

Portales o Ventanillas Únicas Multicanales

Brasil: Portal de Servicios Públicos accesible por telefonía móvil

Colombia: Portal del Gobierno www.gobiernoonlinea.gov.co

Uruguay: Incorporación de ventanillas únicas electrónicas

Chile: “ChileAtiende”: Red Multiservicios del Estado

Costa Rica: Ampliación de los servicios en las Ventanillas Electrónicas de Servicio (VES)

Panamá: “311 Centro de Atención Ciudadana”

República Dominicana: “311 Centro de Atención Ciudadana”

Ventanillas Únicas Empresariales

Chile: “*StartUp Chile*” información gubernamental para atraer empresarios extranjeros

Panamá: Portal “Panamá Emprende”: creación de empresas

México: Incorporar ventanillas únicas para transacciones comerciales y corporativas

Costa Rica: Crear Empresa www.crearempresa.go.cr

España: Aceleración de los procedimientos para crear empresas

Ventanilla Única Presencial

El Salvador: Apertura de “Oficinas de Información y Respuesta” en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo.

Enfoque ciudadano: Ventanillas Únicas Multicanales

Canadá: Mejora de los servicios públicos según vida cotidiana, con incorporación del canal de telefonía móvil.

Estados Unidos: Mejora de los servicios públicos según vida cotidiana, con incorporación del canal de telefonía móvil.

Corea del Sur: Mejora de la accesibilidad en el Portal Gubernamental

Corea del Sur: Mejora de los servicios públicos según vida cotidiana, con incorporación del canal de telefonía móvil.

Gran Bretaña: “*Channel shift*” o cambio de canales para servicios

Gran Bretaña: Mejora de los servicios públicos según vida cotidiana, con incorporación del canal de telefonía móvil, más datos abiertos

Gran Bretaña: Portal *Directgov*: Servicios “*Digital by Default*”

Estados Unidos: Mejora de los sitios gubernamentales, más datos abiertos

Plataforma de información ciudadana

Chile: Portal GEOMIN con información geológica y minera de fácil comprensión

Argentina: Mapa del Estado

3.2. Simplificar trámites administrativos

Revisión de regulaciones y simplificación

Colombia: Eliminación de trámites burocráticos: Decreto
Colombia: Regulación de servicios públicos
Honduras: Fortalecimiento del Proyecto *eRegulations* Honduras
Estados Unidos: Revisión de las reglas /normativa institucionales existentes
Canadá: *Open Regulation*
España: Revisión y simplificación de la normativa
Corea del Sur: Involucramiento de los ciudadanos para mejorar los servicios y suprimir barreras

Identidad digital y simplificación

Chile: Identidad digital: clave única digital ciudadana
Estonia: Identidad digital: *ID card software* y firma digital

Simplificación de trámites

Costa Rica: En tiempo www.entiempo.go.cr
Honduras: Simplificación administrativa en los principales procedimientos
Panamá: Ventanilla Virtual para certificados personales
Paraguay: “Sistema Integrado de Gestión de Trámites de la Administración Pública” (SIGTAP)
Paraguay: “Sistema Nacional de Registro e Identificación de las Personas”
Uruguay: Factura electrónica Fiscal

Interoperabilidad y simplificación

Panamá: “Panamá Sin Papel”: la documentación se presenta por única vez
Chile: Marco de Interoperabilidad para mejorar los servicios
Costa Rica: Fomentar el marco de Interoperabilidad
Perú: Plataforma de interoperabilidad
República Dominicana: Implementación de estándares de interoperabilidad

3.3. Desarrollar Servicios Públicos

Servicios de desarrollo, seguridad social y trabajo

Argentina: Portal de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES): multicanalidad
Argentina: Portal del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: multicanalidad
Costa Rica: Implementación de sistema de pensiones con automatización de procesos
Estonia: *E- social care services*
Panamá: “Sistema de Ingreso y Prestaciones Económicas”: salarios, aportes e impuestos
Uruguay: “Consultar mis pagos”: empleo, aportes, proveedores de salud, etc.

Servicios de seguridad ciudadana

Panamá: Unidad Preventiva Comunitaria
Chile: Creación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública
Corea del Sur: Ej. Demandas por delitos contra mujeres y niños: Respuesta “*SOS Public Relief Service*”
Honduras: Ley de creación de reformas a la seguridad pública
Honduras: Política Integral de Convivencia y Seguridad: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
México: Incremento de información en seguridad: herramienta de análisis
México: Transparencia focalizada: publicación de información sobre riesgos de seguridad
Panamá: “Vecinos vigilantes”: Programa preventivo de carácter comunitario de la Policía Nacional
Panamá: Red de Video-Vigilancia

España: Publicación de estadísticas criminales. Estandarización transversal y en todos los niveles
Argentina: “Internet Sano”: prevención de la explotación sexual de menores de edad

Servicios del Poder Judicial

Brasil: Sitios web de cada corte judicial: publicación de procedimientos y decisiones
Gran Bretaña: Mejoramiento de la justicia criminal
España: Administración de E-Justicia: interoperabilidad entre poderes

Servicios de Salud

México: Transparencia focalizada: publicación de información sobre riesgos atención de la salud
Panamá: Citas Médicas vía Web, incluso para personas con discapacidad auditiva
Panamá: “Sistema de Gestión Hospitalaria” (HIS)
Estonia: *E-Prescription of medical products*
Tanzania: *Health Management Información System*
Tanzania: Telemedicina para comunidades remotas
España: *E-Salud*. Plataforma de interoperabilidad de registros

Servicios de educación

Estonia: *E-School*: comunicación entre hogar y escuela
México: Aumento de la calidad de la educación a través de una estricta vigilancia social
Tanzania: *Education Management Information System*
Tanzania: *E-Education Development Programme*
Tanzania: *E-Library*
Tanzania: *E-Management and Administration in Education*

Servicios a emprendedores

España: Promoción de la mejora de procedimientos para la creación de empresas.
España: Reducción de la carga administrativa para ganaderos y agricultores
Estonia: *E-Registration* para los emprendedores
Honduras: Programa “*Doing Bussiness-Honduras*”

Servicios de Aduana

Estonia: *E-Customs*
Panamá: “Declaración Única de Tránsito” para la gestión informática de los trámites internacionales por vía terrestre
Panamá: “Sistema Integrado de Gestión Aduanera” (SIGA)

Servicios fiscales

Uruguay: Recibos fiscales electrónicos
Brasil: Sistema electrónico: declaraciones de impuesto sobre renta directamente en Hacienda Federal

Otros servicios

Estonia: *E-Tax Board*
Estonia: *E-Land*
Estonia: *E-Population Register*
Gran Bretaña: Mejoramiento de los servicios de transporte
Tanzania: *Water Sector Management Información System*
Argentina: “Trenes en vivo”: horarios por teléfono móvil

Innovación de servicios sobre datos abiertos

Gran Bretaña: “*Strategic Road Network*”; incidentes, velocidades y congestión

Gran Bretaña: Información para padres sobre la efectividad de las escuelas

Gran Bretaña: Información para usuarios del transporte público

Gran Bretaña: Información sobre la industria del transporte

Gran Bretaña: Información sobre sentencias: permite la comparación de desempeño de las cortes locales

Gran Bretaña: Mapa del delito

Gran Bretaña: Reclamos de pacientes: permite optar por el mejor servicio

Gran Bretaña: Resultado de prácticas clínicas

Panamá: Plataforma GEORED

4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios

4.1. Amparar el derecho de los consumidores

Derechos de opción del consumidor

Colombia: Acceso a indicadores de calidad para elegir prestadores de servicios

Chile: Servicio Nacional del Consumidor Financiero: información y servicios sobre tarjetas de crédito

Corea del Sur: Divulgación de información crítica acerca de alimentos, medio ambiente y educación

Gran Bretaña: Mejoramiento de los servicios de información financiera

México: Plan de información a la ciudadanía para reducir riesgos en la provisión de bienes públicos

Argentina: “Precios en su Sitio”

México: Transparencia focalizada: publicación de información sobre riesgos: finanzas personales

Sudáfrica: Aseguramiento del derecho de opción de los consumidores

El Salvador: Portal de Transparencia Activa: con información para la opción en productos, trámites, precios, calidad y servicios

El Salvador: Publicación de ranking bancario: comisiones, requisitos e intereses

Estados Unidos: Asegurar el derecho de opción sobre servicios de salud, educación, nutrición, energía, medioambiente y servicios financieros

Estados Unidos: Servicios financieros

El Salvador: Difusión de las Cartas de Derechos de los Usuarios

Organismos de atención al consumidor

Panamá: “Módulos de Atención Permanente para los Consumidores”

Chile: Servicio Nacional del Consumidor Financiero: información y servicios sobre tarjetas de crédito

Portabilidad numérica y opción de los consumidores

Chile: Portabilidad numérica

Panamá: Portabilidad numérica

4.2. Desarrollar y mejorar los compromisos hacia la sociedad respecto a la entrega de servicios (Cartas Compromiso, Defensoría del Pueblo)

Cartas Compromisos

Argentina: Mejorar el Programa “Carta Compromiso”

Argentina: Difusión de datos públicos a través del Programa “Carta CompromisoW”

Filipinas: “*Client-Service Charter*”

República Dominicana: Implementación de “Cartas Compromiso con el Ciudadano”. Marco jurídico

Tanzania: “*Client-Service Charter*”

Brasil: “Cartas Compromiso”: Creación y uso de indicadores para mejorar la calidad de los servicios públicos.

4.3. Desarrollar mecanismos que aseguren la privacidad y protección de datos individuales

Sitio web de protección de jóvenes

Argentina: “Con vos en la web”. Dirección Nacional de Protección de Datos Personales

Normativa sobre protección de datos individuales

Argentina: Normativa sobre privacidad y protección de datos individuales

Brasil: Normativa sobre privacidad y protección de datos individuales

Colombia: Normativa sobre privacidad y protección de datos individuales

Chile: Normativa sobre privacidad y protección de datos individuales

Costa Rica: Normativa sobre privacidad y protección de datos individuales

Finlandia: Derecho de los ciudadanos a chequear sus propios datos

México: Normativa sobre privacidad y protección de datos individuales

Perú: Normativa sobre privacidad y protección de datos individuales

Panamá: Normativa sobre privacidad y protección de datos individuales

Paraguay: Normativa sobre privacidad y protección de datos individuales

República Dominicana: Normativa sobre privacidad y protección de datos individuales

Uruguay: Normativa sobre privacidad y protección de datos individuales

Sistema unificado de información con protección de la privacidad

Estonia: Sistema unificado de información que incluye una base de datos accesible mediante un ID de identificación digital

Evaluación y monitoreo sobre protección de datos

Gran Bretaña: Revisión independiente del impacto de la transparencia sobre la privacidad

Estonia: *Data Protection Inspectorate*: Supervisión, estandarización y desarrollo tecnológico

4.4. Proteger el manejo de información sensible y la seguridad de denunciantes (whistle blowers)

Canadá: “*Public Servants Disclosure Protection Act*”

Perú: Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo

Estados Unidos: Normativa de protección para los *whistle blowers*

4.5. Proteger el derecho a la admisión y a la carrera de los funcionarios públicos

Concursos públicos

Chile: Concursos públicos para altos cargos del estado

Indonesia: Transparencia en el reclutamiento de funcionarios y empleados públicos

Paraguay: “Paraguay Concurso”

Uruguay: “Uruguay Concurso”

Profesionalización de la carrera administrativa

República Dominicana: Inclusión de la profesionalización en la constitución

5. Incrementar la transparencia de la gestión pública

5.1. Crear mecanismos de *accountability* horizontal, vertical y social y abrir el acceso a estos mecanismos a organizaciones sociales y ciudadanos en general

Portales de transparencia

Argentina: Portal de Datos Públicos con información de gestión presupuestaria

Brasil: 1. Portal “*Convênios e Contratos de Repasse*”

Brasil: 2. Portal de Transparencia: reestructuración

Colombia: Portal de Transparencia Económica con información de la ejecución presupuestaria de organismos.

Chile: Portal con información estandarizada sobre presupuesto, finanzas públicas, etc.

Chile: Portal “Gobierno Abierto”

Guatemala: Portal de Transparencia

España: Portal de Transparencia contemplado en el Anteproyecto de Ley

El Salvador: Portal de Transparencia Fiscal

Filipinas: Ventanillas Únicas información económico-financiera pública

Panamá: Portales de Transparencia Económica y de Transparencia Estándar

Panamá: Sitio web de la Contraloría General con información sobre obras públicas

El Salvador: Portal del Gobierno Transparente

Transparencia en gestiones específicas

Argentina: Portal de información sobre subsidios al transporte público

Colombia: Crecimiento de la transparencia en el sistema de información judicial

Brasil: Gasto e inversión en defensa civil para desastres naturales y catástrofes en el Portal de Transparencia

Indonesia: Gestión forestal, del medio ambiente, recursos naturales e información espacial

Indonesia: Promover la transparencia en los programas de entrega de subsidios para educación y salud

México: Banco Central: publicación de actas referidas a política monetaria

México: Desarrollo de la transparencia en el sector de telecomunicaciones

Sudáfrica: Portal sobre gestión ambiental

Noruega: Gestión de recursos de gas y petróleo

Noruega: Gestión del sistema financiero, en especial el “*Government Pension Fund Global*”

República Dominicana: Proyecto de transparencia fiscal y ejecución presupuestaria en Alcaldías

Lenguaje claro y gestión presupuestaria

Brasil: Lenguaje claro sobre ejecución presupuestaria: Portal de Transparencia

Filipinas: “*Budget in the People’s Language*”: Plataforma para la comprensión de la ciudadanía

Rendición de cuentas diagonal y horizontal

Brasil: Portal de Transparencia: publicación de bases de datos para descargar. Foro y redes sociales, más telefonía móvil

Brasil: Portal “*Convênios e Contratos de Repasse*”. Vigilancia ciudadana e interna

Colombia: Reglamentación de la rendición de cuentas en el proyecto de ley “Estatuto de la Participación Ciudadana”

Colombia: Seguimiento social de las inversiones: “Auditorías Visibles”

Costa Rica: Plataforma de control ciudadano del presupuesto nacional, desde su formulación hasta su ejecución

Tanzania: Publicación de los gastos trimestrales y reportes de ejecución, con datos abiertos

República Dominicana: Publicación de estadísticas de quejas y denuncias ciudadanas: “311 Centro de Atención Ciudadana”

Sudáfrica: Involucramiento ciudadano en el ciclo presupuestario en todos los niveles de gobierno

Tanzania: Tres Comités de Vigilancia Parlamentaria presidida por partidos opositores

República Dominicana: Implementación de un sistema de contraloría social que involucre a las instituciones encargadas del control interno y externo del estado

Perú: Pautas de control ciudadano: “Ley de Modernización de la Gestión del Estado”

Perú: Promoción de la participación ciudadana como veedor de los concursos, remates y procesos de licitación

Perú: Regulación de mecanismos de participación y control ciudadano

Canadá: *Government of Canada Resource Management Data*

Rendición de cuentas horizontal

Canadá: Divulgación de gastos de viajes, de conferencias, contratos, subvenciones. Estados financieros trimestrales

Guatemala: Obligación de todas las entidades de difusión trimestral información sobre presupuesto

República Dominicana: Monitoreo del cumplimiento de la “Ley de Función Pública” por parte de los gobiernos locales

Normativa sobre transparencia

España: Constitución Nacional: Principios sobre equilibrio de las cuentas públicas y control de destinos de los fondos públicos

Canadá: *Federal Accountability Act*

República Dominicana: “Ley del Sistema Nacional de Control Interno” y de la Contraloría General de la República

República Dominicana: Ley que crea el “Sistema Integrado de Gestión Financiera”

Estados Unidos: Directivas de revisión de la normativa que regula la gestión pública federal

España: Modificación de la ley de subvenciones

España: Ley Orgánica sobre Estabilidad Presupuestaria y Sustentabilidad Financiera

Estonia: Los sitios deben tener toda la información acerca de la gestión, sin restricciones de acceso

Información gestión presupuestaria online y física

Filipinas: Divulgación obligatoria de información presupuestaria financiera, con indicadores de desempeño

Tanzania: Obligación de todas las entidades a la difusión trimestral información sobre presupuesto

5.2. Mejorar los sistemas de aprovisionamiento estatal a través de procesos que aseguren la transparencia y sana competencia entre proveedores

Portales de Compras

República Dominicana: Guatecompras
Colombia: Compra Eficiente
Chile: Mercado Público
Costa Rica: Mer-link
Costa Rica: Sistema único de compra pública del estado
Filipinas: “*Electronic Procurement*”,
Brasil: ComprasNet
México: Compranet
Panamá: Panamá Compra
Uruguay: Portal de Compras del Estado
Argentina: Argentina Compra
Chile: “Analiza.cl”: Plataforma de inteligencia de negocios y Mercado Público

Compras y contrataciones sectoriales

Brasil: Contratación TI
Brasil: Registro de Precios de Educación Nacional
Sistemas de compras
Perú: “Sistema Electrónico de Contrataciones”
Paraguay: Sistema de Gestión de Contratos y Sistema de Compras por Catálogo Electrónico

Normativa sobre compras y contrataciones

República Dominicana: Ley de Compras y Contrataciones del Estado
Tanzania: “*Public Procurement Act*”

Otros temas

Honduras: Publicación de los Planes Anuales Institucionales de Compras y Contrataciones
Honduras: Realización de convenios de fortalecimiento de la capacidad de negociación de compras del estado
Brasil: Disponibilidad de los datos del Registro Unificado de Proveedores y Contratos (SICAF)

5.3. Incrementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las empresas y organizaciones de la sociedad civil

Transparencia en empresas y sociedad civil

Estonia: “*Anti-corruption Strategy*”, incluye sector privado y OSCs
Estonia: Base de datos de declaración de intereses económicos. Ajuste para las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.
Brasil: *Cadastro Nacional de Empresas Inidoneas e Suspensas* - CEIS
Brasil: Registro de Empresa *Pro-ethic* (*Cadastro Empresa Pró-Ética*)
Guatemala: “*Extractive Industries Transparency Initiative*” (EITI)
Colombia: “*Extractive Industries Transparency Initiative*” (EITI)
Indonesia: “*Extractive Industries Transparency Initiative*” (EITI)
Peru: “*Extractive Industries Transparency Initiative*” (EITI)
Estados Unidos: “*Extractive Industries Transparency Initiative*” (EITI)
México: Generación de un mecanismo de evaluación a empresas
México: Incremento de la rendición de cuentas corporativa

México: Taller de Integridad Empresarial
Chile: Proyecto de ley que regula el *Lobby*
Canadá: *Commissioner of Lobbying*

5.4. Reforzar los mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción y fortalecer la integridad pública

Declaraciones juradas voluntarias de funcionarios (sobre patrimonio e intereses)

Paraguay: Incremento de las declaraciones juradas voluntarias de patrimonio e intereses de los funcionarios
Chile: Incremento de las declaraciones juradas voluntarias de patrimonio e intereses de los funcionarios

Declaraciones juradas obligatorias de funcionarios (sobre patrimonio e intereses)

Corea del Sur: Declaraciones juradas obligatorias de patrimonio e intereses de los funcionarios
Sudáfrica: Declaraciones juradas obligatorias de patrimonio e intereses de los funcionarios
España: Declaraciones juradas obligatorias de patrimonio e intereses de los funcionarios y legisladores

Códigos de ética o conducta

Honduras: Código de Ética del Servidor Público
México: Código de Ética del Servidor Público
Perú: Código de Ética del Servidor Público
Canadá: Código de Ética del Servidor Público
España: Anteproyecto de ley...Buen Gobierno
Panamá: Código de Ética del Servidor Público
Paraguay: Código de Ética del Servidor Público
Estonia: Código de Ética del Servidor Público
Chile: Carta Compromiso de funcionarios públicos

Observatorios sobre corrupción

Perú: Observatorio de Gobernabilidad
Colombia: Observatorio sobre la lucha contra la corrupción

Organismos para la lucha contra la corrupción

Honduras: Creación del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA)
Perú: Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)
Estonia: *Public Ethics Council*
Colombia: Comisión Civil Nacional para la Lucha Contra la Corrupción
Perú: Procuraduría General Anticorrupción para todos los distritos judiciales
República Dominicana: Creación de órganos para definir y aplicar políticas de transparencia,
Guatemala: Creación de la Secretaría de Control y Transparencia.
Tanzania: *Institutional Integrity Committees* en todos los niveles de gobierno
República Dominicana: Rediseño y fortalecimiento de las Comisiones de Ética en las instituciones públicas (CEP)
Perú: Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD)

Sitio Web y Sistemas denuncias ciudadanas

Filipinas: Sitio web donde los ciudadanos pueden reportar actos de corrupción
Paraguay: Sistema Integrado de Denuncias
Guatemala: Línea de denuncias “1514”
Filipinas: Sitio web donde ciudadanos pueden reportar actos de corrupción

Adhesión a convenios internacionales anticorrupción

Paraguay: Portal único sobre el cumplimiento de normas internacionales sobre corrupción

Guatemala: Ratificación de la Convención Interamericana contra la corrupción

Brasil: Adhesión a tres convenciones anticorrupción: OEA , OCDE, UNCAC

Sudáfrica: Ratificación de la “*Convention on Combating Bribery of Public Officials in International Business Transactions*”, OCDE

Normativa sobre anticorrupción

República Dominicana: Convención de Naciones Unidas contra la corrupción

Perú: Revisión gobierno-organizaciones de la sociedad civil de la normativa sobre transparencia y acceso a la información

República Dominicana: Proyecto de Ley sobre la declaración jurada de patrimonio y enriquecimiento

República Dominicana: Proyecto de ley: Iniciativa Participativa Anti-Corrupción

6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal

6.1. Dictar normativa sobre participación

Normativa sobre participación

Argentina: Audiencias Públicas enunciadas en el Decreto de Acceso a la Información

Colombia: Ley de lucha contra la corrupción: creación de la Comisión Nacional Ciudadana

Chile: Ley de Participación Ciudadana

Chile: Ley de Medio Ambiente: incluye la participación ciudadana para la evaluación ambiental

Perú: Ley de Modernización (pautas de participación ciudadana)

Perú: Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente.

Perú: Ley Marco del Presupuesto Participativo

Perú: Ley sobre los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

Honduras: Ley Fundamental de Educación y Ley de Participación Comunitaria

Chile: Partidos Políticos: derechos militantes

Chile: Proyecto de ley sobre plebiscitos comunales

Chile: Proyecto de reforma constitucional sobre iniciativa ciudadana para mejorar la participación los presupuestos participativos

Corea del Sur: Proyecto de estatuto para la promoción y la protección de la participación ciudadana

Estonia: “*Estonian Civil Society Development Concept*”

6.2. Realizar actividades permanentes en el territorio para la resolución conjunta de problemas

Argentina: Centros Integradores Comunitarios (CIC), políticas territoriales

Argentina: Programa “Mi PC”, en el territorio

Corea del Sur: ‘*One-stop Problem Solving Field Administration*’

Guatemala: Creación de Centros Integrales de Información: territorio

6.3. Invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones y sugerencias al gobierno

Portal de consultas y aportes

Guatemala: Creación de instrumentos de consulta en portales y sitios web

Corea del Sur: Sistema para propuestas del público con inclusión del canal de telefonía móvil

Sudáfrica: “*Presidential Hotline*”: recepción de quejas o sugerencias sobre entrega de servicios y corrupción

Sudáfrica: Plataforma “*Izimbizo*”: diálogo acerca de la entrega de servicios y asuntos políticos

Tanzania: Portal ciudadano: espacio para opiniones, sugerencias y preguntas

Encuestas de satisfacción por servicios

Estonia: Encuestas de satisfacción por los servicios (para ciudadanos y emprendedores)

Noruega: Encuestas de satisfacción periódicas y públicas “*user-orientation and user-friendly culture in the public administration*”.

Consulta previa: testeos sobre servicios y vida cotidiana

Corea del Sur: Consulta previa para la mejora de los servicios públicos conforme a necesidades de la vida cotidiana. Se agrega el canal de telefonía móvil

Finlandia: *Action Programme on eServices and EDemocracy* (SADe): co producción con grupos ciudadanos

Espacios de Participación online y presenciales

Finlandia: Crecimiento del número de reuniones abiertas presenciales y online

Chile: Promoción de la participación ciudadana

Costa Rica: Empoderamiento de la población a través de los espacios de participación ciudadana

Chile: Audiencias Públicas

Tanzania: Buzones de sugerencias en todas las instituciones

Tanzania: Mesas para quejas en todos los niveles de gobierno

Filipinas: Fondos de empoderamiento para la ciudadanía

Redes sociales y expresión de opiniones

Guatemala: Creación de espacios de interacción en redes sociales

España: Promoción de redes sociales para la participación

Otras instancias de opinión y evaluación

México: Evaluación ciudadana de 300 trámites y servicios federales

El Salvador: Monitoreo ciudadano: “El peor trámite de mi vida”

El Salvador: Asistencia legal en cada institución para ciudadanos que deseen interponer una queja...por incumplimiento

Finlandia: “*Inform about barriers*”: Campaña y debate abierto ciudadano para la mejora de servicios

6.4. Facilitar la participación ciudadana acerca de proyectos

Consulta pública para normativa

Corea del Sur: Promoción de la participación en la creación de nuevas leyes nacionales

España: Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública: consulta ciudadana

Brasil: Consulta pública de los proyectos de ley que el Ejecutivo envía al Poder Judicial

República Dominicana: Reforma de la Constitución con procesos de consulta previos

Estados Unidos: “*Improving Regulation and Regulatory Review*”

Estonia: Sistema de evaluación de impacto: con metodología de evaluación

Peticiones

Gran Bretaña: Sitio web “*E-Petitions*”

Gran Bretaña: Nuevo sitio web “*E-Petitions*”

Estados Unidos: Plataforma “*We the People*”: línea directa para hacer peticiones online. Si se reúnen las firmas, el tema será revisado por la *White House*.

Panamá: Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana

República Dominicana: Generación de herramientas para participación ciudadana en la creación de normativas

Brasil: Derecho a presentar peticiones establecido en la Constitución

Costa Rica: Desarrollo de una plataforma “Yo propongo”

6.5. Abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del estado

Portal de consultas y aportes procesos decisorios

Canadá: “*Consulting Canadians*”: piloto de *crowdsourcing* para involucrar a la ciudadanía

Panamá: Portal de Internet para la Consulta Ciudadana

Tanzania: Establecimiento de una red de todo el país *CLK net*: Plataforma para hacer aportes para el desarrollo y revisión de políticas.

Uruguay: Modelo y plataforma de participación electrónica ciudadana

Colombia: Sitio web “Urna de Cristal”: para monitoreo de iniciativas, propuestas, interacciones y formación ciudadana

Participación y procesos decisorios generales

Estonia: *Participation Project*: participación directa de la ciudadanía

Estonia: Desarrollo del *Participation Project*: participación directa de la ciudadanía

Participación y procesos decisorios en comunidades locales

Sudáfrica: *Enhance the capacity and capabilities of communities*

Sudáfrica: *Partnership with OSCs: Provide Citizen Report Cards on service delivery. Local Communities*

Colombia: Acuerdos de Prosperidad: el Presidente se reúne con los gob locales y las comunidades

Paraguay: Gobierno electrónico local (e-local)

Chile: Participación de comunidades locales en el ciclo de las políticas

Participación en presupuestos participativos

Finlandia: Promoción del presupuesto participativo

Filipinas: Presupuesto participativo

Participación en la gestión presupuestaria

Honduras: Regionalización de la planificación y presupuesto. Formulación participativa los Planes de Desarrollo Regional

Filipinas: Métodos de consulta permanente a la ciudadanía en todo el ciclo del presupuesto

Tanzania: Diálogo anual de revisión presupuestaria y estrategia de reducción de la pobreza

Monitoreo social y procesos decisorios

Corea del Sur: *One-stop budget waste portal, with services on budget waste of central government ministries and local governments*

Filipinas: Acuerdo entre el área de Bienestar Social con 222 organizaciones de la sociedad civil nacionales y locales: monitoreo sobre programas de transferencia condicionadas

Filipinas: Auditoría social y gubernamental sobre proyectos de infraestructura agrícola y obras públicas,

Participación en otros procesos decisorios específicos

Estados Unidos: Proceso abierto de consultas por blogs: integridad pública, recursos y servicios.
Chile: Participación ciudadana en materia medioambiental
Costa Rica: Realización de un foro sobre información y participación en temas ambientales
Costa Rica: Potenciación de los mecanismos de participación ciudadana con el Poder Judicial.
Perú: Acuerdos plenarios de la Corte Suprema de Justicia. Debate previo

6.6. Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el estado, el mercado y las organizaciones sociales

Representación social en organismos

Panamá: Dirección Nacional de Asuntos Comunitarios
Brasil: Consejos y Conferencias Nacionales: deliberación colectiva
Panamá: Plataforma Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastre que liderada por el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC),
Uruguay: Representantes sociales en los organismos del gobierno

Participación en la estandarización sobre redes sociales

Canadá: “*Consulting Canadians*”: construcción de estándares para el uso de las redes sociales y la Web 2.0.
Consulta a la ciudadanía en experiencia piloto

Incentivos para la participación creativa

Corea del Sur: Incentivo de una mayor participación ciudadana en el proceso de decisiones y creación
Uruguay: E-fondos Ciudadanos
Argentina: *Hackatón* de datos públicos
Costa Rica: Formó parte de la *Hackathon* “Desarrollando América Latina 2012”
Corea del Sur: Expansión de canales de comunicación para la expresión de necesidades ciudadanas respecto a los servicios públicos y a las políticas. Ideas creativas

Medidas para la co producción sobre datos abiertos

Estonia: Portal de Datos Abiertos con relevamiento de la demanda
Gran Bretaña: Hacia un *Open Data White Paper*: trabajo colaborativo con comunidades
Gran Bretaña: Estrategia “*Making Open Data Real*”
Gran Bretaña: Mayores derechos ciudadanos para empoderarlos con datos abiertos del sector público
Estados Unidos: “*Space Apps Competition*” y la colaboración internacional
Estados Unidos: *Data.gov communities*
Estados Unidos: Incentivar la comunicación entre funcionarios y ciudadanos expertos.
Estados Unidos: www.data.gov para gestionar la innovación

7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta

7.1. Desarrollar metodologías e instrumentos para la evaluación de la gestión

Metodologías de rendición de cuentas

Costa Rica: Índice de transparencia de las instituciones públicas para facilitar su control
Filipinas: Gestión fiscal orientada a resultados para el monitoreo y la evaluación

Filipinas: Armonización de los sistemas de medición de desempeño
Filipinas: Divulgación obligatoria de información presupuestaria financiera, con indicadores de desempeño
Colombia: Metodología única de rendición de cuentas, con coordinación interinstitucional y participación nacional
Colombia: Metodología para la lucha contra la corrupción, con mapa de riesgos y medidas para mitigarlos
Chile: Monitoreo del cumplimiento de transparencia
Brasil: Escuela Interactiva PDE: Metodología de planeamiento
Brasil: Creación y uso de indicadores para mejorar la calidad de los servicios públicos
Paraguay: Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN)

Sistemas integrados de gestión

Tanzania: Sistema integrado de gestión financiera
Filipinas: Sistema de gestión financiera integrada
Uruguay: Sistema de inversión pública
República Dominicana: Sistema de Administración de Servidores Públicos de todo el gobierno
Paraguay: Sistema Integrado de Control de la Carrera Administrativa (SICCA)
República Dominicana: Sistema de Cuenta Única del Tesoro (herramienta financiera centralizadora)
Sudáfrica: Experiencia piloto: sistema de gestión financiera integrada en el que incluye información sobre corrupción
Perú: Fortalecimiento del subsistema fiscal y judicia: l especialización en delitos de corrupción
Corea del Sur: “*Data Sharing Portal*” para identificar la demanda
Estonia: Creación de bases de datos de declaración de intereses económicos

Sistemas de rendición de cuentas

Colombia: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –SINERGIA-
Tanzania: *Public Expenditure Tracking Surveys* (PETS) para el monitoreo de presupuestos y recursos (gobierno y organizaciones de la sociedad civil)
Brasil: Sistema unificado de evaluación de entrega de información presupuestaria de gobiernos locales.
Brasil: Desarrollo y construcción del *Data Warehouse* en el Portal de Transparencia
Colombia: Sistema unificado online para el control fiscal nacional y regional
Brasil: Sistema de Acuerdos y Contratos para la Transferencia de Recursos (SICONV) en formatos de datos abiertos

Planes estratégicos anticorrupción

Estonia: “*Anti-corruption Strategy*”
Tanzania: *National Anti-corruption Strategy y Action Plan* (NACSAP).
Colombia: Metodología para los organismos nacionales y locales de lucha contra la corrupción
República Dominicana: Plan Estratégico República Dominicana Transparente 2008-2012

Evaluaciones específicas e instrumentos

España: Evaluación de los servicios públicos. Creación de organismo
España: Simplificación de los procesos de evaluación ambiental
Colombia: Control de la participación civil: Indicadores de seguimiento para la evaluación de la participación
Colombia: Seguimiento sobre inversiones de infraestructura en agua
Finlandia: *Open Knowledge Forum Finland* para el monitoreo y reporte de aplicaciones sobre datos abiertos y su implementación
República Dominicana: Publicación del sistema de evaluación institucional de transparencia en la web
Filipinas: Desempeño de avance del GA en los gobiernos locales

7.2. Mejorar la gestión para la incorporación y uso de las TIC hacia el GA

Agenda Digital

Argentina: Agenda Digital Argentina: gabinete multisectorial para TIC

Perú: Agenda Digital Peruana 2.0: multiactoral: modernización, brecha, innovación y servicios

Uruguay: Agenda Digital Uruguay 2011-2015: multiactoral, multi-temática, con consulta ciudadana

Paraguay: Agenda Digital para los tres poderes

Normativa sobre GE

República Dominicana: Normativa sobre GE

Organismo de gestión de TI

República Dominicana: Creación de la Oficina Presidencial de TIC

Portales sobre gestión de TI

Argentina: Plataforma “Software Público Argentino”

Uruguay: Plataforma de Software Público

Brasil: Construcción de la plataforma de Gestión de Innovación, Tecnología y Ciencia Estratégica

Brasil: Sitios comunes para los sistemas de TI

Noruega: Puesta a disposición de los sistemas de TI en sitios comunes

7.3. Mejorar la gestión de la articulación / colaboración interna

Gestión articulada

Argentina: Red Argentina de Presupuesto Participativo

Honduras: Articulación de esfuerzos entre el Poder Ejecutivo y los otros poderes

Gran Bretaña: “*Public Sector Transparency Board*” del “*Cabinet Office*”: gestión articulada

Estonia: *E-Cabinet*: para decisiones rápidas y transparentes en el Gabinete

Estonia: *E-Police*: para mayor coordinación y comunicación

Gestión colaborativa

Colombia: Portal www.sirvomipais.gov.co

Colombia: Organismos más eficientes

Perú: Uso de TIC para mejorar la colaboración entre niveles de gobierno y también con la ciudadanía

Argentina: Portal Gobierno Local

Argentina: Foro de la Agenda Digital (FAD): Espacio pre-decisional

Panamá: Convocatoria a la sociedad civil para ampliación del Plan de Acción

Guatemala: Creación de un órgano que, a partir de experiencias existentes, de legitimidad a las iniciativas GA

Tanzania: Foro abierto de colaboración con la sociedad para revisar el progreso de los compromisos ante la OGP

Gestión articulada y colaborativa

Estonia: Consultas previas a los ministros del Poder Ejecutivo

Estados Unidos: *White House: Open Government Working Group*: Convocatoria

Finlandia: Elaboración conjunta: sociedad civil, representantes nacionales, regionales y locales

Canadá: Consulta a ciudadanos, sector privado, instituciones públicas claves de todos los niveles de gobierno

Brasil: *Intercouncil Forum* PPA 2012-2015

Chile: Mesa de Gobierno, Poder Legislativo y organizaciones de la sociedad civil para promover la transparencia

7.4. Implementar guías, campañas, programas de formación que tiendan a modificar al interior del estado la cultura y mecanismos de gestión, conforme a las exigencias de un GA

Manuales, planes y guías sobre temas de GA

Argentina: Manual de buenas de prácticas de GA

Noruega: Guía para evitar conflictos de intereses para funcionarios y políticos

Estonia: Manual sobre conflictos de intereses

Tanzania: *National Anti-corruption Strategy y Action Plan* (NACSAP).

El Salvador: Mejoramiento anual de la calidad de los ejercicios de rendición de cuentas para cambiar la cultura y el compromiso

Sudáfrica: *Accountability management framework for public servants*

Filipinas: *Escalating Accountability to Ethical and Performance Standards*

Estados Unidos: Directiva de GA y planes de acción de cada institución federal

Canadá: Directiva de GA para las agencias y departamentos federales

Formación sobre diversos temas de GA

Brasil: Formación continua para las unidades de la Defensoría Pública

Costa Rica: “MuNet e-Gobierno”

Costa Rica: Taller de datos abiertos y otros temas para las instituciones públicas

Finlandia: Formación en competencias comunicativas

Finlandia: Seminario sobre comprensibilidad de las notificaciones, en especial cuando se usan textos estándares

Guatemala: Capacitación en transparencia comunicacional

Panamá: Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y el Caribe (ARAC)

Estonia: Organización de cursos de ética para empleados públicos dados por organizaciones de la sociedad civil

República Dominicana: Escuela Virtual de Transparencia (EVT) para gestores del acceso a la información

El Salvador: Profesionalización en temas específicos para las unidades de auditoría interna del Poder Ejecutivo

El Salvador: Programa *e-learning* para funcionarios sobre acceso a la información

Noruega: Política pública sobre comunicación: información de derechos, responsabilidades y oportunidades.

Campañas sobre GA

Costa Rica: Difusión del concepto y filosofía de GA en las instituciones públicas, la ciudadanía y la opinión pública

Filipinas: Campañas para prevenir y luchar contra la corrupción, evasión impositiva y contrabando

El Salvador: Estudio y presentación pública de casos emblemáticos de corrupción.

Uruguay: Premio Nacional de Transparencia

Brasil: Congreso Nacional de Transparencia y Control Social

Brasil: Talleres de transparencia y Open Data para estudiantes y otros ciudadanos

Brasil: 1ª Conferencia de transparencia y control social

Guatemala: Giras de presentación de la política nacional de transparencia para la población y a gobiernos locales.

Paraguay: Programa de comunicación y sensibilización ciudadana sobre GA

Guatemala: Empoderamiento de la sociedad civil organizada sobre el GA

Paraguay: Jornadas de participación y consulta a distintos sectores sociales sobre GA:

Colombia: GA a nivel local: Programas pilotos para municipios

Panamá: Portal de Gobierno Abierto para divulgar los compromisos asumidos con la OGP

Argentina: Evento nacional de Gobierno abierto para todos los niveles de gobierno

México: Involucramiento para la promoción de la OGP

7.5. Mejorar la gestión de la participación ciudadana

Manuales y metodologías sobre participación

Estonia: Preparación de “*Rules of Good Legislative Drafting*”, también para *stakeholders*

Estonia: *Hear the Citizens project guidelines*

Corea del Sur: *Field administration Manual*

Finlandia: Mejoramiento de guías para incluir a la ciudadanía en las etapas tempranas de proyectos legislativos y políticas públicas

Estonia: Guía interactiva y training sobre la implementación de “*Good Practice of Public Participation*”

Sudáfrica: Guía de participación ciudadana para todo el sector público

Argentina: Carta Compromiso: Manual de herramientas de consulta a la ciudadanía

Estonia: *Good Practice of Public Participation*: guía

Perú: Ley de Modernización (pautas de participación ciudadana)

Colombia: Directivas sobre Estatuto de la Participación Ciudadana

Estonia: *Good Practice of Public Participation* : involucramiento temprano ciudadanía

Argentina: Decreto de Acceso a la Información: Elaboración de un Manual de Elaboración Participativa de Normas

Estados Unidos: Desarrollo de buenas prácticas y métricas de participación

Brasil: Portal de Transparencia: Lenguaje claro sobre ejecución presupuestaria

Guías sobre el acceso y uso de redes sociales

Gran Bretaña: Guías sobre el acceso a Internet y a redes sociales

Gran Bretaña: “*ICT Strategy*”: Guías para organizaciones sobre el acceso a Internet y a redes sociales

Costa Rica: Guías sobre el acceso a Internet y a redes sociales

Canadá: “*Consulting Canadians*”: estándares para redes sociales y Web 2.0

Costa Rica: Desarrollo de un manual para uso de redes sociales por parte de instituciones públicas

Participación y multicanalidad

Tanzania: Participación creciente a través de múltiples canales, con *feedback*

Participación y uso de TIC

Perú: Promoción del uso de TIC para recoger opiniones, sugerencias y para el *feedback*

Estonia: Uso de TIC para la consulta de la ciudadanía. Desarrollo de una plataforma de participación

Guatemala: Propuesta de información entendible en plataformas interactivas

Estonia: “*Draft Legislation Information System*”. Sistema de información legislativa que permite acceder a un panorama holístico sobre los proyectos sometidos en ámbitos interministeriales

Organismos responsables de la participación

Panamá: Formación de un equipo en Presidencia para mejorar la participación ciudadana

Estonia: Mejoramiento del “*Civil Participation Programme*” mediante la cooperación interministerial

Estonia: “*Advisory Board on Civil Society Policy*”

Sudáfrica: Unidades de participación en todas las esferas, con recursos y personal capacitado.

Tanzania: NACSAP *National Steering Committee* integrado organismos gubernamentales y no gubernamentales, para controlar la lucha contra la corrupción

Promoción del presupuesto participativo

Finlandia: Promoción del presupuesto participativo

Tanzania: Enfoque “*Opportunities and Obstacles to Development*” (O&OD)

Perú: Ley marco para la implementación del presupuesto participativo en gobiernos regionales y locales

Filipinas: Incentivo a presupuestos participativos

Convenios para el monitoreo y evaluación ciudadana

Filipinas: Convenios interinstitucionales y con organizaciones de la sociedad civil para monitoreo proyectos de obras públicas.

Filipinas: Acuerdos con organizaciones de la sociedad civil: monitoreo de transferencias de dinero a programas sociales

Filipinas: Auditoría social sobre obras públicas y proyectos de infraestructura agrícola

Creación de espacios para la evaluación ciudadana

Tanzania: Diálogo anual de revisión presupuestaria y estrategia de reducción de la pobreza

Guatemala: COPRET: reuniones con organizaciones de la sociedad civil que monitorean el índice de percepción de combate a la corrupción

Tanzania: Foro abierto de revisión de los gastos públicos

Colombia: Fomento de la capacidad de la sociedad civil

Formación y gestión de la participación

Brasil: Organización del Seminario Nacional de Participación Social

Costa Rica: Capacitación en el uso de redes sociales

7.6. Mejorar la gestión de la información

Manuales y guías sobre acceso a la información

Brasil: Desarrollo de una guía sobre el acceso a la información para los funcionarios públicos

República Dominicana: Implementación de guías estandarizadas sobre acceso a la información

Costa Rica: Guía de normalización de contenidos sitios web y actualización de la misma

Modernización de la AP y gestión de la información / de registros documentales

Canadá: Modernización de la administración para el acceso a la información

Estados Unidos: Reforma de las políticas y prácticas de gestión documental y de archivos

Estados Unidos: Desarrollo tecnológico para el procesamiento de documentos y archivos

Uruguay: Establecimiento de un sistema de registros electrónicos para toda la administración nacional

Chile: Política nacional de archivos

Brasil: Modelo para organizar los servicios de información y sus procedimientos

Estados Unidos: Marco de gestión documental y de archivos

Canadá: “*Advancing Recordkeeping in GC*” (GC Docs)

Noruega: Sitio Web “*Electronic Public Records*”.

Estadísticas

Argentina: Matriz de procesamiento de datos del Decreto 1172/2003: Procesamiento de estadísticas

República Dominicana: Consolidación del Sistema Nacional de Estadísticas

Noruega: Mejoramiento sistema de recopilación y difusión de estadísticas oficiales sobre recursos del estado y resultados obtenidos

Integración de sistemas de información

Estonia: Base de datos nacional y local integrada a un sistema uniforme de información pública con miras a la producción de datos abiertos

España: *Generalising use of the RED (Electronic Data Sending) system*

Uruguay: GRP: *System of planning, information and management*

Argentina: SIET - Sistema de Información y Estadística Turística

Brasil: Panel de control para el seguimiento integrado y sistema de supervisión en educación

Argentina: Rediseño del tablero de monitoreo del Programa Carta Compromiso

Políticas sobre datos abiertos

Brasil: Infraestructura Nacional de Datos Abiertos (INDA)

Costa Rica: Política nacional de datos abiertos

Tanzania: Mejoramiento de los sitios web con incorporación de datos abiertos

México: Acuerdo de interoperabilidad y datos abiertos

Brasil: Preparación de Catálogo de Datos e Información Pública brindado por las agencias estatales a través de Internet

Gran Bretaña: Hacia un *Open Data White Paper*: marco

Gran Bretaña: *Public Data Principles*. Guía para los organismos

Gran Bretaña: *Open Data Standards*: actividades y *crowdsourcing*

Gran Bretaña: Proveedores de servicios: publicación, mejora continua y monitoreo

Gran Bretaña: Open Government Licence (OGL)

Canadá: Open Government License

Gran Bretaña: Servicio de desbloqueo, a ser utilizado por ciudadanos y empresas a consecuencia de datos no publicados

Gran Bretaña: Desincentivos para quienes no difundan o retengan datos

Gran Bretaña: Marco regulatorio de inventarios de datos para proveedores de servicios públicos

Gran Bretaña: 1. Marco Regulatorio: los proveedores deben divulgar si sus datos son abiertos y responden a estándares

Gran Bretaña: 2. Marco Regulatorio: los inventarios deben construirse en forma modular y priorizarse

Gran Bretaña: 3. Marco Regulatorio: desarrollo de una metodología clara para inventarios inteligentes y prioritarios

Gran Bretaña: 4. Marco Regulatorio: proceso claro de reducción de colecciones de datos innecesarios

Gran Bretaña: 5. Marco Regulatorio: reporte anual de los proveedores sobre las relaciones colaborativas de los usuarios para la promoción del uso de datos, incluyendo al sector comercial

Finlandia: Formatos comunes reconocidos internacionalmente

Tanzania: Formatos comunes reconocidos internacionalmente

Brasil: *Partnership with W3C Brazil*: Open Data

Finlandia: Trabajos ontológicos: Definiciones comunes, conceptos y datos abiertos.

Formación y datos abiertos

Panamá: Capacitación para la utilización del Portal de Datos Abiertos

Brasil: Organización de las Primeras Jornadas Nacionales de Open Data

Brasil: *Partnership with the Digital Culture Laboratory*

Formación y gestión de información /comunicación

Finlandia: Formación sobre legislación para gestionar datos abiertos, protección a la privacidad e información personal

Finlandia: Formación en lenguaje claro y sencillo, con términos precisos

Brasil: Formación a distancia: capacidades sobre acceso a la información

Brasil: Plan de construcción de capacidades para fortalecer la calidad de la información

Tanzania: “*Interactive Fiscal Transparency*” para el aprendizaje y acceso a la información de la ciudadanía acerca del Presupuesto Nacional

República Dominicana: Jornada de Sociabilización y Sensibilización de la Normativa de Transparencia y Libre Acceso a la Información Pública.

Argentina: Plan de capacitación de enlaces y responsables de acceso a la información pública

Canadá: Profesionalización de la gestión de la información

Estados Unidos: Profesionalización de la gestión de la información

Diagnósticos internos y externos sobre el acceso a la información

Brasil: Investigación de las demandas sociales de acceso a la información

Brasil: Diagnóstico sobre actitudes y conocimiento para el acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal

Brasil: Sobre las Unidades de Ombudsman Federales en el acceso a la información pública

8. Otros

Panamá: Difusión de censos nacionales (INEC)

Argentina: Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (ENTIC) en Hogares y Personas

