

Universidad Nacional de La Plata

Facultad de Informática

TICs y Gobierno Abierto

Experiencias en Municipios Argentinos y
Latinoamericanos

Trabajo Final de Especialización

Autor: Lic. Cristian Boccalari

Director: Prof. Lic. Javier Díaz

CoDirectora: Prof. Lic. Claudia Queiruga

Agradecimientos

A mi mujer, hijos, mamá, abuela, hermanos, amigos, por estar, siempre

A Claudia y Javier, por el constante apoyo

A la Universidad Pública, para que siga estando, siempre

A quienes aún les duele el dolor ajeno

Índice General

Capítulo 1	6
1.1. Fundamentación	6
1.2. Objetivo General	9
1.3. Objetivos Específicos.....	9
Capítulo 2. Gobierno Electrónico	10
2.1. Sociedad de la Información e Internet.....	10
2.2. Gobierno Electrónico: el primer paso	16
2.2.1. Etapas de Implementación de un Gobierno Electrónico	21
2.2.2. Barreras en la implementación de Gobierno Electrónico en América Latina	22
2.2.3. Panorama del Gobierno Electrónico en América Latina	24
2.2.4. Gobierno Electrónico en Argentina.....	26
Capítulo 3. Gobierno Abierto y TICs.....	27
3.1. Introducción	27
3.2. Principios del Gobierno Abierto	31
3.2.1. Transparencia Pública y Datos Abiertos (<i>Open Data</i>)	31
3.2.2. Participación.....	35
3.2.3. Colaboración	39
3.3. Gobierno Abierto en Latinoamérica.....	41
3.3.1. Alianza por el Gobierno Abierto (AGA)	41
Capítulo 4. Casos de Estudio	45
4.1. Municipios Latinoamericanos	46
4.1.1. Montevideo, Uruguay	46
4.1.2. Municipalidad de Palmares, Costa Rica	48
4.1.3. Porto Alegre, Brasil.....	51
4.2. Municipios Argentinos	54
4.2.1. Ciudad de Buenos Aires.....	54
4.2.2. Bahía Blanca	56
4.2.3. Mercedes.....	58
4.2.4. Rivadavia	59
Capítulo 5. Gobierno Abierto en Municipios. Recomendaciones	61
5.1. Fases de Implementación.....	62

5.1.1. Primera Fase: apertura de datos (<i>open data</i>)	62
5.1.2. Segunda Fase: Gobierno 2.0.....	66
5.1.3. Tercera Fase: Participación Ciudadana	66
5.1.4. Cuarta fase: colaboración.....	70
Conclusiones	74
Publicaciones.....	77
Bibliografía	78

Capítulo 1

1.1. Fundamentación

En las actuales “democracias representativas”, los ciudadanos participan en los asuntos públicos a través de los representantes elegidos a partir del voto en comicios populares e instituciones de carácter intermedio como lo son los partidos políticos. Las élites se reservan la deliberación política, mientras que le dejan al pueblo la tarea de votar a sus representantes y retirarse dócilmente hasta las siguientes elecciones (Coleman, 2003).

El voto, reflexiona Rosanvallon (2007), es ciertamente la expresión más visible y la más institucional de la ciudadanía. Es el acto que desde hace mucho tiempo simboliza la idea de participación política y de igualdad cívica. En la era dorada de la participación electoral, esa dimensión globalizante y condensadora del voto era la manifestación de una preferencia colectiva, antes que individual. Este tipo de democracia, visiblemente erosionada, es a la que el autor denomina “de elección”.

No obstante, a pesar de ser el sistema de gobierno más aceptado por la mayoría de los países, Colombo (2007) expresa que *“... las críticas actuales apuntan a una reducción de la calidad democrática; a que este modelo se considera demasiado rígido y alejado de los intereses ciudadanos y consecuentemente, afecta negativamente a la imagen que de este modelo de democracia tenemos los ciudadanos”*.

Coleman (2005), a su vez, también indaga sobre las diversas causas que se han propuesto y que explicarían este alejamiento entre el sistema político y la ciudadanía: *“... el declive del poder de las instituciones políticas en el contexto de la globalización; la emergencia de una forma de política menos ideológica y más consensual; la aparición de una ciudadanía más activa, mejor educada, menos sumisa y más exigente con las instancias político-administrativas; y la extensión de una cultura más individualista y consumista que ha erosionado las identidades políticas colectivas”*.

Considera, a su vez, que *“... las causas principales lejos de ser exógenas, se hallan en el seno de unas instituciones políticas que se han mostrado incapaces de reformarse y hacer sentir a los ciudadanos que están siendo debidamente representados”*.

Y es en este contexto de crisis del sistema democrático representativo, con un alto grado de apatía y desconfianza en la política por parte de los ciudadanos, que parecieran resurgir los ideales de la democracia directa ateniense, del siglo V a.C; o de

experiencias similares de países como EE.UU en los siglos XVIII o XIX, que luego de independizarse del imperio Británico ejercían prácticas participativas en sus comunidades locales a través de asambleas vecinales; o de la conocida experiencia en Suiza, que ya desde la época medieval los habitantes de muchos de los cantones tomaban decisiones en asambleas públicas.

Sin embargo, desde este trabajo se coincide con Bobbio (2000) en la insensatez de suponer que es posible, en sociedades tan complejas como las actuales, propiciar sistemas donde todos los ciudadanos participen en las decisiones públicas que les afectan, al estilo del pensamiento *rousseauiano*, y que el estado gobierne a través de llamadas continuas al pueblo.

Bobbio (2000) reafirma esta idea al decir *“... que la democracia directa no es suficiente y queda claro cuando se consideran que los institutos de la democracia directa en el sentido propio de la palabra son dos: la asamblea de los ciudadanos deliberantes sin intermediarios, y el referéndum. Ningún sistema complejo como lo es el de un Estado Moderno puede funcionar sólo con el uno o con el otro, y ni siquiera con ambos conjuntamente”*.

En la misma línea, Kelsen (1995), piensa que sería inviable en el mundo presente un sistema de democracia directa. Señala que *“... tal organización únicamente resulta posible dentro de comunidades pequeñas y en condiciones sociales sencillas. Inclusive en las democracias directas que encontramos en las tribus germánicas y en la Grecia antigua, el principio democrático aparece considerablemente restringido. Nunca tienen todos los miembros de la comunidad el derecho de participar en las deliberaciones y decisiones de la asamblea popular”*.

Lo que sí afirman tales autores es que son necesarios ciertos ajustes al sistema democrático representativo, a través de complementarlo con mecanismos e instrumentos que permitan que la ciudadanía participe activamente en determinadas cuestiones de índole público; en la necesidad de introducir e innovar en los elementos modernos de participación popular –iniciativas populares, revocaciones de mandato, referendos, audiencias públicas, etc.- que propicien un perfeccionamiento del sistema actual y conduzcan a un mayor y mejor acercamiento de la ciudadanía a los asuntos públicos.

Habermas, citado por Colombo (2007), así lo expresa al sostener que *“... las decisiones políticas deben ser tomadas de manera consensuada y siempre existiendo una intensa comunicación entre el gobernante y los gobernados. No puede permitirse, afirma, que la democracia representativa implique una delegación política que llegue al extremo de provocar una alienación entre ciudadanos y representantes políticos”*.

Font (2000), citado por Prieto Martín (2012), justifica la creciente necesidad de las administraciones de apoyarse en la participación ciudadana con el desequilibrio que existe entre una realidad socio-política que evoluciona rápidamente y unos mecanismos representativos democráticos que apenas han sido renovados desde su implantación. Brugué (2003) señala además cómo en las últimas décadas se ha desarrollado una ciudadanía más activa, mejor educada, menos sumisa y más exigente con las instancias político-administrativas, que *“si bien mantiene su apoyo a la democracia, respeta cada vez menos a la autoridad”*.

Y es en este contexto de una ciudadanía más activa, reclamante e informada sobre los asuntos públicos que es relevante hacer mención a algunos datos sobre la presencia de las TICs en nuestras sociedades, que, al decir de Valenti (2002), *“están determinando una nueva forma de organización económica y social”*, ya que, además de ser un excelente instrumento de comunicación multidireccional entre los distintos actores de la sociedad (gobierno, ciudadanos, organizaciones civiles, instituciones), propiciará la creación de una nueva institucionalización que permita estimular y regular la acción colectiva en el manejo de los conocimientos que esa sociedad está en condiciones de generar y gestionar.

Este es un período de cambios tecnológicos sin precedentes, en donde se ha pasado de 16 millones de personas usuarias de Internet en todo el mundo en el año 1995, a casi 3000 millones de usuarios globales a finales de 2014, mientras que el número de abonados a la banda ancha móvil alcanzará los 2.300 millones en todo el mundo, siendo un poco más de la mitad pertenecientes a países desarrollados¹.

En Latinoamérica, en particular, la población total de **usuarios de Internet asciende a 176,3 millones**, encabezado por Brasil con más de 70 millones de usuarios, seguido por México con 25,4 millones y Argentina con 18,5 millones de internautas. Los 176,3 millones de usuarios de Internet representan un incremento de más del 19% respecto del año 2013, cuando en la misma medición determinaron 147,5 millones de usuarios en la región (Fosk, 2014).

En esta línea y como explica Nemirovski (2010), existen formas más propicias que otras para relacionar intereses comunes desde la Administración Pública. Entre ellas se destaca la que llamamos **Gobierno Abierto**, que postula como elemento central en la relación entre un Estado y sus habitantes (no sólo los ciudadanos) la existencia de canales efectivos que permitan el contacto y la interactividad entre las partes. Es decir, prosigue el autor, esta forma de gestión se supone mejor para lograr los fines que una administración estatal se formula.

¹ <http://www.itu.int/en/ITU-D/statistics/Pages/default.aspx>

Sin embargo, continúa reflexionando el autor, hay un sendero previo a este tipo de concreciones: el de una fuerte apuesta por la **Sociedad del Conocimiento** como construcción común de equilibrio en el acceso a la información y a la comunicación, a los saberes y a la tecnología. El conocimiento como valor cultural y formativo de la sociedad es el dato que permitirá un uso inteligente del Gobierno Abierto. La expansión de instrumentos de la tecnología, capacitación del recurso humano, consolidación de redes y apertura democrática a la participación de todos los habitantes de un espacio institucionalmente delimitado (Nación, Provincia, Región o Municipio), sólo se logra mediante el conocimiento y el saber.

Y es sobre **Internet**, esa red de comunicaciones masiva que las personas ya se han apropiado, que las ideas de Gobierno Abierto deberán implementarse, prestando oídos a las peticiones de quienes debaten ahí, y desde ese mismo espacio, deberán impulsarse los vínculos con organizaciones civiles, empresas, sindicatos, universidades, de manera de fortalecer la participación de éstos, y otros actores importantes de la sociedad.

1.2. Objetivo General

- Analizar el estado de arte de la relación Gobierno Abierto y TICs y su implementación en municipios latinoamericanos

1.3. Objetivos Específicos

- Analizar las ideas de Gobierno Electrónico como etapas previas en el impulso de innovaciones tecnológicas en el sector público.
- Analizar el rol de las TICs como mediadoras y facilitadoras de una más fluida y cercana relación gobierno-ciudadanía, en pos de alcanzar los lineamientos de los gobiernos abiertos y democracias digitales.
- Conocer y describir las experiencias de implantaciones exitosas de políticas a nivel local de gobierno abierto en municipios de países latinoamericanos en general, y argentinos en particular.
- Elaborar una propuesta con recomendaciones generales que sirva de guía para aquellos municipios pequeños e intermedios de la provincia de Buenos Aires interesados en la implementación de políticas de gobierno abierto a partir del uso de las TICs.

Capítulo 2. Gobierno Electrónico

Al consultar bibliografía especializada sobre la incorporación y utilización de tecnología en las administraciones públicas se encuentran diversas formas de referirse a estas ideas. Se habla de e-Gobierno, e-Administración, Gobierno 2.0, e-Democracia, e-Gobernanza, Gobierno Digital, Gobierno en Línea, entre algunas otras. Todas, sin embargo, y a pesar de ciertas variantes conceptuales, hacen referencia en sus bases al impacto de la utilización de las TICs en los asuntos de Gobierno.

Estos conceptos, cercanos, fundantes, y en algunos casos que se intersectan a las ideas de Gobierno Abierto, eje de este trabajo final, serán revisados brevemente, en pos de enmarcar los diferentes usos que hacen de las TICs los Gobiernos, y con el simple objeto, a su vez, de comprender cuál ha sido el proceso cronológico de innovación pública a partir de la tecnología.

En este capítulo analizaremos como las TICs, e Internet en particular, y conceptos tales como Sociedad de la Información/Conocimiento, pueden ser oportunidades para hacer de los Gobiernos espacios más modernos, ágiles, eficientes, y eficaces.

A su vez, se enumerarán algunas amenazas a la incorporación no planificada de la tecnología en los procesos administrativos gubernamentales, en particular debido a la aún importante brecha digital existente en muchos países latinoamericanos.

Luego se presentarán algunos datos estadísticos respecto a la situación actual de países de Latinoamérica respecto a iniciativas de Gobierno Electrónico.

2.1. Sociedad de la Información e Internet

Existen variadas y diversas definiciones de lo que se entiende por Sociedad del Conocimiento. Muchos autores, incluso, diferencian Sociedad del Conocimiento de Sociedad de la Información. A los fines de este trabajo, y a modo de presentar brevemente esta temática, se presentan las definiciones más generales que nos servirán de guía para los próximos temas que se tratarán.

La Sociedad del Conocimiento (o de la Información) implica, al decir de Cardona (2009), nuevas oportunidades y desafíos a partir de tres características esenciales:

- Es global, trascendiendo fronteras geográficas y políticas.
- Se sustenta en la información como factor productivo intangible.
- Está intensamente conectada.

A su vez, en esta sociedad pueden identificarse otras características que se desprenden de las anteriores:

- **Descentralización coordinada:** las redes abiertas generan impactos sociales favorables porque impulsan iniciativas que suplen las expectativas del ciudadano.
- **Rendimientos Crecientes:** el valor de una red aumenta a medida que aumenta el número de participantes.
- **Conjunción de alcance y riqueza informativa:** el alcance se refiere al número de personas que participan en el intercambio de información, y la riqueza a la calidad de la información.
- **Inducción de Confianza:** la sociedad del conocimiento amplía y potencia las oportunidades de compartir información y desarrolla la confianza, a través de la integridad, la responsabilidad y el cumplimiento.

La OCDE (2005) utiliza el concepto de Sociedad del Conocimiento para *“... describir el creciente uso de las TIC, y el impacto social, político, cultural y económico que está teniendo la sociedad, los gobiernos y la economía. La sociedad de hoy está convirtiéndose en una sociedad más interconectada, interactiva, instantánea, rica en información, informal, y más incierta”*.

El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, en su manual de aplicación para Latinoamérica, y siguiendo a Valenti (2002), la define como *“... un determinado nivel de desarrollo social, económico y tecnológico, caracterizado por la participación de diversos agentes (Gobierno, empresas, investigadores, centros tecnológicos, organizaciones sociales y Ciudadanos) dispuestos a generar, difundir, y usar la información para la producción de conocimientos económicamente útiles (innovación) a los fines del desarrollo”*.

Los orígenes históricos de la denominada era de la información, datan de los adelantos tecnológicos logrados en la segunda guerra mundial, con el advenimiento de las primeras redes que permitían la transmisión de la información. Posteriormente aparece el ordenador programable, y el transistor. Tanto el ordenador programable, como el transistor, dieron origen a la posibilidad de almacenar, procesar y transmitir información de la manera como lo hacemos actualmente.

El comienzo de Internet, estuvo ligado a fines militares; con la tecnología digital se consiguió crear una red capaz de comunicar redes sin necesidad de apoyarse en

centros de control, y su uso pasa a manos de universidades norteamericanas, esta sería la primera red a la que se llamó ARPANET².

Hasta 1993 el uso del Internet estaba limitado a círculos técnicos, científicos y académicos. El auge del Internet se debe a la apertura de una red mundial conocida por sus siglas en inglés WWW (Word Wide Web), cuyo objetivo era que sus grupos de trabajo repartidos por diferentes países pudieran compartir sus conocimientos de forma eficiente. Internet se ha propagado dentro de la sociedad de manera inusual para cualquier otra tecnología precedente. 150 millones de personas tenían acceso a Internet a finales de 1998 (3,7% de la población mundial), más de 400 millones en noviembre de 2000 (6,7%), y casi 550 millones en febrero de 2002. En la actualidad son cerca de 3000 millones los usuarios globales de Internet³.

Autores como Castells (2000) destacan el aumento en la mediatización de las relaciones sociales que se produce a partir de las TIC. Trabajo, educación, entretenimiento, participación política y social, son entre otras, actividades que han ido incorporando parcialmente el uso de estas nuevas tecnologías y configuran un proceso que se identifica con la virtualización de las relaciones, que ha llevado incluso a una reinterpretación de lo que entendemos por virtual.

Pero quizás el aspecto más destacado de estos desarrollos tecnológicos es que por primera vez se produce la convergencia en redes de sectores que venían trabajando separadamente: la informática, las telecomunicaciones y la industria mediática. El resultado más visible de esta convergencia es Internet, considerada red de redes y materialización de la carretera de la información.

Tal como lo explica Castells (2000), el surgimiento de tecnologías novedosas viabilizó y ofreció una serie de opciones y transformaciones en la sociedad que no cesan de hacerse presente en la vida cotidiana de las personas, referidas a una serie de impactos en las distintas actividades de los miembros de las diferentes sociedades que conviven en el mundo. Es a partir de estos descubrimientos que se inicia una nueva era histórica, que brinda un lugar al conjunto de transformaciones que hasta la actualidad se producen en forma permanente y no dejan de sorprender.

Castells (2006) identifica cinco rasgos que constituyen el paradigma de la Tecnología de la Información.

- El primer rasgo indica que la información es la materia prima del paradigma.

² <http://es.wikipedia.org/wiki/ARPANET>

³ <http://www.itu.int/en/ITU-D/statistics/Pages/default.aspx>

- El segundo se refiere a la capacidad de penetración de los efectos de las nuevas tecnologías.
- El tercero habla de la lógica de interconexión, donde hay una interacción creciente del sistema de relaciones que utiliza las TIC.
- Que el paradigma se basa en la flexibilidad.
- Que existe una convergencia creciente de tecnologías específicas en un sistema altamente integrado.

Este autor señala, al analizar la web, que dado que Internet tiene que ver con la forma en que nos comunicamos y las capacidades para hacerlo, que contemplan rapidez, costo, cantidad de personas que participan, instantaneidad, agilidad y, considerando que la comunicación está en la base de nuestras instituciones culturales y sociales, Internet abre una ventana de oportunidades para que suceda una revolución en nuestro mundo social y distingue que, mientras en la denominada Web 1.0 se ofrece información al usuario, en la Web 2.0 se crean plataformas para generar interacción con el usuario.

El término **Web 2.0** fue acuñado por Tim O'Reilly⁴ en 2004 y hace referencia a una *“segunda generación en la historia de la web, basada en las comunidades de usuarios y una gama especial de servicios, como las redes sociales, los blogs, los wikis que fomentan la colaboración y el intercambio ágil de información entre usuarios”*. Se habla de una fase de Internet en la que los recursos están orientados a la interacción entre los usuarios.

Internet puede facilitar y amplificar el proceso en el que los ciudadanos se involucran en la democracia, tanto desde el punto de vista técnico como desde el punto de vista del cambio de paradigma implicado en la evolución hacia la sociedad de la información y el conocimiento. Las TICs han multiplicado exponencialmente la circulación de información y la capacidad de comunicación a nivel planetario en tiempo real, suponiendo una verdadera revolución de las intercomunicaciones humanas (Colombo, 2006).

Debido a que las TICs implican una facilitación y aceleración en la transmisión de la información, su utilidad en los procesos participativos resulta de interés. Permitirían ampliar y optimizar los canales de información, comunicación, consulta, deliberación y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Las TICs minimizan los problemas de tiempo y distancia que pueden afectar la participación política y disminuyen los costos de organización de la ciudadanía agrupada en algún colectivo social o político (Colombo Vilarrasa, 2007).

⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/Tim_O%27Reilly

En este sentido, podrían suponer un canal de comunicación interactiva y multidireccional entre representados y representantes que aumentaría la capacidad de información y comunicación en ambos sentidos, aumentando la transparencia y el posible control de los ciudadanos sobre el Gobierno. El fácil acceso de los ciudadanos a la información política y la interactividad en las relaciones entre éstos y sus representantes, hacen posible una comunicación más próxima y personalizada y permiten participar más directa y colectivamente en el sistema político (Colombo, 2006).

Subirats (2002) afirma que las TICs en el ámbito de las democracias representativas producen tres tipos de reacciones:

- Una visión **pesimista** que piensa que las TICs contribuirán a aumentar los problemas de la democracia representativa.
- Una visión **optimista moderada** que considera que las TICs contribuirán a resolver los problemas de la democracia representativa, pero no a superarla.
- Una visión **optimista** que cree que las TICs llevarán a la superación de la democracia representativa.

A su vez, el mismo autor, realiza una distinción entre las aplicaciones potenciales en el ámbito de las democracias que tienen las TICs.

- **Mecanismos consumeristas:** consisten en la utilización de las TICs para la gestión de las políticas públicas como elemento facilitador de la eficacia y eficiencia de las instituciones, concibiendo a los ciudadanos como consumidores de servicios públicos.
- **La estrategia demoelitista:** en este caso las TICs facilitan el acceso a la información y apertura de canales de participación sin que se vea alterada la lógica representativa de la decisión final por parte de las instituciones.
- **Redes pluralistas:** las TICs se utilizan para generar procesos de decisión compartida, que suponen una política más difusa en la que el Estado se interrelaciona con la Sociedad Civil, haciendo emerger nuevas formas de relación política.
- **Los procesos de democracia directa:** aquí las decisiones políticas son tomadas por los ciudadanos en un proceso de discusión y deliberación constante. En este caso, las TICs, permitirían la comunicación de un gran número de ciudadanos sin límites de tiempo ni espacio.

Respecto a los mecanismos consumeristas, previamente mencionados, quizás la noción de **Gobierno Electrónico** sea la más adoptada por muchas administraciones públicas que intentan mejorar su relación con la ciudadanía a partir de hacer más

eficientes y eficaces sus procesos administrativos, pero, en muchos casos, manteniendo las mismas estructuras organizacionales rígidas que hacen de los gobiernos una “caja negra” inaccesible para la mayor parte de la ciudadanía.

En cambio, las demás estrategias de uso de las TICs en las democracias (demoelitista, redes pluralistas), encajarían mejor con las nociones de Gobierno Abierto y Open Data, que suponen un avance y mejoría respecto a las ideas de Gobierno Electrónico en cuanto a la relación gobierno – ciudadanos, y el involucramiento de estos últimos en los asuntos públicos.

El Estado también tiene la responsabilidad de mantener el ritmo de la evolución de la era industrial a la era de la información. En lugar de apoyarse en servicios públicos masificados y centralizados ofrecidos mediante los clásicos canales verticales de la sociedad industrial, los ciudadanos y las empresas de hoy esperan de sus administraciones que mejoren los servicios públicos y sean más eficaces, reduzcan los gastos, fomenten la competitividad y generen riqueza para la nueva economía.

El entorno social, tecnológico, económico y cultural ha cambiado tanto en tan poco tiempo, que el Estado está, efectivamente, ante un panorama en donde necesita replantearse la manera en la que va a cumplir sus fines. Es por tanto, indispensable que desarrolle nuevos principios, funciones y estructuras. Sobre todo, dentro del marco de la legitimación del Estado, es necesario que las personas vean con claridad y crean en esta nueva visión del Estado (Lawson, 1998).

La posibilidad que las administraciones locales, por ejemplo, sean capaces de gestionar positivamente todos los cambios que trae consigo la revolución tecnológica plantea la necesidad de la formación de un nuevo tipo de liderazgo con capacidad para asimilar las nuevas formas de concebir y ejecutar la gestión pública y la gobernabilidad local; con capacidad de formular visiones compartidas por audiencias cada vez más amplias y heterogéneas.

Cardona (2009) nos recuerda que las TICs no son más que una nueva expresión de la importancia que están cobrando los denominados factores intangibles, como el conocimiento, frente al tradicional equilibrio de los factores productivos tradicionales, tierra, trabajo y capital. Que el vapor fue a la industria como la electrónica es a los sistemas de información. La Administración Pública fue diseñada a finales del siglo XVII con tecnología de esa época (papel, lápiz e imprenta), así las tecnologías antiguas soportan los músculos (físico), mientras que las tecnologías modernas soportan la mente (abstracto). Por lo tanto es una imperiosa necesidad pasar de los átomos a los bits, bajo la tutela de la Administración Pública.

2.2. Gobierno Electrónico: el primer paso

Que las TICs han transformado prácticamente todos los órdenes de la vida, ya sean aspectos económicos, laborales, productivos, culturales, comunicacionales, educativos, ya ha sido mencionado en secciones anteriores.

El uso de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), en la administración pública, ha generado cambios extraordinarios que han permitido acelerar y simplificar actividades y procesos, mejorar el acceso a la información y su uso, y en definitiva, generar valor tanto para los ciudadanos como para las empresas y el Estado. Este nuevo ámbito se ha denominado **Gobierno Electrónico**, entendiéndolo como el desarrollo del quehacer del Estado a través del uso de las TIC. Este desarrollo ha estado compuesto por un conjunto de elementos, entre ellos, la innovación tecnológica, la reorganización administrativa y la mejora continua de los servicios públicos.

Este nuevo paradigma tecnológico asociado a la prestación digital de servicios por parte de los poderes públicos pretende, según Cardona (2009):

- Proveer más y mejores prestaciones a los ciudadanos.
- Proveer puntos de acceso unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas y de servicios.
- Adicionar productividad, calidad y valor a los servicios.
- Proveer atención personalizada.
- Resolver trámites, consultas, reclamos y sugerencias “en línea”.
- Aumentar la participación ciudadana.
- Aumentar la calidad y reducir el costo de las transacciones dentro del Estado.
- Reducir el costo (en dinero, tiempo, molestia, etc) de tramitaciones en público.
- Aumentar la transparencia de la gestión pública.

El término **Gobierno Electrónico** (e-Government, o simplemente e-Gov, en inglés), fue usado el 17 de diciembre de 1999 por el entonces vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore, a través del memorando del presidente Bill Clinton, denominado “e-government directive”⁵. En él se indicaba que las agencias gubernamentales debían incorporar las TICs de manera de mejorar los servicios a los ciudadanos. De acuerdo con estos antecedentes, el Gobierno Electrónico puede ser entendido como “... *facilitar el acceso, uso y generar impacto, mediante el uso de tecnologías de información y comunicaciones, de los ciudadanos, organizaciones y gobierno a información servicios*”

⁵ <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/direct/memos/elecgovrnmnt.html>

y/o diálogo con la administración pública, en todos los niveles jerárquicos, organizacionales y territoriales”.

El Gobierno Electrónico es una herramienta de enorme potencial en términos de la Administración Pública y la gestión democrática. Específicamente, porque permite incrementar la calidad de los servicios públicos, mejorar el proceso de toma de decisiones y promover una mayor participación ciudadana durante el ciclo de gobierno. Marca, además, un paso fundamental en la transición hacia la Sociedad de la Información en tanto actúa como agente promotor de la alfabetización digital y la universalización del acceso a las nuevas TICs (Frick, 2008).

La gestión pública no debiera escapar a dicha tendencia general marcada por las profundas transformaciones que produce y puede producir la utilización intensiva de la tecnología, implementada con el objetivo de fortalecer las capacidades de las organizaciones y de aumentar su eficacia y eficiencia. Este objetivo se convirtió en un componente clave de todo proceso de modernización estatal, en la medida en que mejora la calidad de la información para la toma de decisiones, agiliza los tiempos para procesar y entregar bienes y servicios, disminuye las cargas administrativas impuestas a la sociedad, fortalece las capacidades de fiscalización del Estado, facilita la rendición de cuentas e incentiva la transparencia y la participación ciudadana (Poggi, 2013).

Sin embargo, Gobierno Electrónico no implica cambios en los valores ni en los principios que rigen el desempeño y prioridades del sector público, sino que fundamentalmente, destaca el uso de las tecnologías con la finalidad de elevar el rendimiento, la eficiencia y eficacia de los procesos gubernamentales y la prestación de los servicios públicos.

Y, hablar de aumentar la eficiencia de la administración pública, es repensar la forma en la cual se trabaja con la tecnología disponible, pero sobre todo ubicar a la sociedad en el centro de la acción estatal, revisando todas las iniciativas que tienden a hacer más eficiente la propia gestión del Estado a fin de mejorar los tiempos de respuesta, eliminar actividades inútiles o anacrónicas, bajar los costos, disminuir el consumo superfluo de recursos y reorganizarlos para evitar redundancias, entre otras.

No obstante, como en muchas otras temáticas novedosas, la cuestión de Gobierno Electrónico tiene diversas y variadas conceptualizaciones que hacen difícil encontrar una definición de referencia que englobe las distintas miradas sobre este tema. Muchas de las cuales, incluso, se solapan con otras nociones más cercanas al más moderno, aunque también difuso, concepto de Gobierno Abierto.

El Banco Mundial (2013), por ejemplo, se refiere al Gobierno Electrónico como *“... el uso de las tecnologías de información y de comunicaciones (TIC) para mejorar la eficiencia, eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, donde este puede ser visto simplemente como mover servicios al ciudadano en línea, pero en su más amplio sentido que se refiere a la transformación tecnológica con capacidad gobierno”*.

Grosvald (2000), por su parte, lo define como *“... todas aquellas actividades basadas en las nuevas tecnologías informáticas, en particular Internet, que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más transparente que el actual, tanto en las aplicaciones internas como las externas de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el sector público”*.

Según la Organización de los Estados Americanos (2006) el Gobierno Electrónico puede definirse como *“... el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación por parte de las instituciones de gobierno para: mejorar cualitativamente los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana”*.

Por su parte, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007) entiende por Gobierno Electrónico (o su sinónimo de Administración Electrónica) como *“... el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”*. Esta carta planteó un doble objetivo en el proceso del reconocimiento del derecho de acceso electrónico a las Administraciones Públicas:

- Reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las administraciones públicas y que contribuya también a hacer éstas más transparentes y respetuosas con el principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes.
- Promover la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo.

A su vez, reconoce el rol insustituible que le corresponde a los Estados en estas materias, para garantizar la universalización a toda la población y la continuidad de los servicios electrónicos y el fortalecimiento de la democracia.

Siguiendo las conclusiones de dicha carta, el Gobierno Electrónico debe inspirarse en los siguientes principios rectores:

- **Principio de igualdad:** con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos.
- **Principio de legalidad:** de forma que las garantías previstas en los modos tradicionales de relación del ciudadano con el Gobierno y la Administración se mantengan idénticas en los medios electrónicos. Los trámites procedimentales, sin perjuicio de su simplificación general, constituyen para todos los ciudadanos garantías imprescindibles. El principio de legalidad también comprende el respeto a la privacidad, por lo que el uso de comunicaciones electrónicas comporta la sujeción de todas las Administraciones Públicas a la observancia de las normas en materia de protección de datos personales.
- **Principio de conservación:** en virtud del cual se garantiza que las comunicaciones y documentos electrónicos se conservan en las mismas condiciones que por los medios tradicionales.
- **Principio de transparencia y accesibilidad:** garantiza que la información de las Administraciones Públicas y el conocimiento de los servicios por medios electrónicos se haga en un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario.
- **Principio de proporcionalidad:** de modo que los requerimientos de seguridad sean adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la Administración.
- **Principio de responsabilidad:** de forma que la Administración y el Gobierno respondan por sus actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que de los realizados por medios tradicionales. De acuerdo con dicho principio, las informaciones oficiales que se faciliten por medios electrónicos no pueden beneficiarse de una cláusula general de irresponsabilidad, ni incorporar una cláusula especial de esta naturaleza. En caso contrario, se dejará constancia con caracteres muy visibles y reiterados de que se trata de una página o portal electrónico no oficial y que no forma parte del sistema de Gobierno Electrónico.
- **Principio de adecuación tecnológica:** las administraciones elegirán las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades. Se recomienda el uso de estándares abiertos y de software libre en razón de la seguridad, sostenibilidad a largo plazo y para prevenir que el conocimiento público no sea

privatizado. En ningún caso este principio supondrá limitación alguna al derecho de los ciudadanos a emplear la tecnología de su elección en el acceso a las Administraciones Públicas.

Cardona (2009), luego de una amplia revisión bibliográfica, aunque no exhaustiva, ni excluyente sobre diferentes definiciones de Gobierno Electrónico, sintetiza cuáles son los elementos que dicho concepto engloba:

- Implica innovación en las relaciones internas y externas del Gobierno con:
 - Otras agencias gubernamentales.
 - Sus propios empleados.
 - El sector privado, tanto lucrativo como no lucrativo (ONGs, por ejemplo).
 - Los ciudadanos.
- Afecta la organización y función del gobierno en relación con:
 - El acceso a la información.
 - La prestación de servicios.
 - La realización de trámites.
 - La participación ciudadana.
- Busca optimizar el uso de recursos para el logro de sus objetivos gubernamentales.
- Su implementación implica el paso por una serie de fases, no necesariamente consecutivas.
- Está relacionado con la aplicación de las TICs.
- Es un medio, no un fin en sí mismo.

En América Latina, las primeras iniciativas de Gobierno Electrónico se implementaron hacia finales de la década del noventa. Estos proyectos siguieron los mismos lineamientos del gobierno electrónico a nivel mundial y se orientaron principalmente a volver más eficientes la ejecución presupuestaria, la administración financiera y la gestión aduanera e impositiva. En el marco general de la reforma administrativa, incorporaron el uso de TIC para poner fin a la “cultura del expediente” típica de la región (Frick, 2006).

Sin embargo, como en toda nueva área de políticas públicas, en el Gobierno Electrónico hay numerosos obstáculos que frenan, limitan e incluso imposibilitan su pleno desarrollo. Existen distintos factores legales, políticos, administrativos, sociales, institucionales y culturales que determinan las posibilidades reales de esta nueva herramienta, incluso más allá de las agendas estratégicas y los esfuerzos realizados por parte de los gobiernos y sus equipos de trabajo.

2.2.1. Etapas de Implementación de un Gobierno Electrónico

Uno de los criterios más generalizados para evaluar el desarrollo del gobierno electrónico es el utilizado por la OCDE (OCDE, 2005), sobre cuya base el Gobierno Electrónico puede considerarse como un proceso evolutivo de mejora o modernización del gobierno que consta de cuatro etapas, que van desde la simple oferta de información en sitios de Internet del gobierno, hasta la completa integración de procesos e información en los organismos públicos. Estos procesos, en el horizonte, ayudarían a promover una mayor y mejor participación democrática de la ciudadanía.

En la primera fase, llamada “presencia” o “información”, los gobiernos publican en Internet información sobre las actividades de los organismos públicos y sobre servicios y demás aspectos vinculados al Estado, a la que los ciudadanos pueden acceder a toda hora y desde cualquier lugar con conexión a Internet.

En la segunda etapa, denominada “interacción”, los gobiernos agregan a la simple entrega de información la posibilidad de que los ciudadanos puedan obtener e imprimir por conducto de Internet formularios que pueden completar antes de presentarse en las oficinas donde deben efectuar trámites, evitando así desplazamientos que de otra forma serían obligatorios.

En la tercera etapa, llamada “transaccional”, los organismos públicos ofrecen a los ciudadanos la posibilidad de realizar algunos trámites en línea, como el envío de formularios completados, consultas sobre saldos pendientes, obtención de certificaciones necesarias para otros trámites y el pago requerido para la expedición de determinados permisos.

La cuarta y última etapa, que se designa como “transformación” o “integración”, consiste en la puesta en práctica de un sistema que permite el intercambio fluido y seguro de información entre los organismos (interoperabilidad) y la automatización de los procesos de verificación y certificación de la situación de los ciudadanos que solicitan un servicio o permiso desde cualquier sitio con acceso a Internet. Esta situación genera un reto mayor para su implementación porque implica una redefinición de los servicios y de la operación de la Administración Pública. Para que tenga sentido el salto cultural, no sólo se deben ejecutar proyectos específicos y aislados dentro de las agencias gubernamentales, sino que también se requiere que se cree un proyecto sostenido de largo plazo que implemente todas estas iniciativas y propenda por su aplicabilidad a todo lo largo y ancho del gobierno.

La interoperabilidad de los sistemas de gobierno electrónico evita desplazamientos de un organismo a otro para obtener certificaciones o realizar pagos y se traduce en un cambio cualitativo en la calidad de la atención de la administración pública. Esta considerable reducción del tiempo y los costos que anteriormente generaba realizar personalmente esos trámites representa un beneficio significativo para los ciudadanos.

La Figura 1 muestra las distintas fases en la implantación de un Gobierno Electrónico en el camino hacia gobiernos más abiertos.

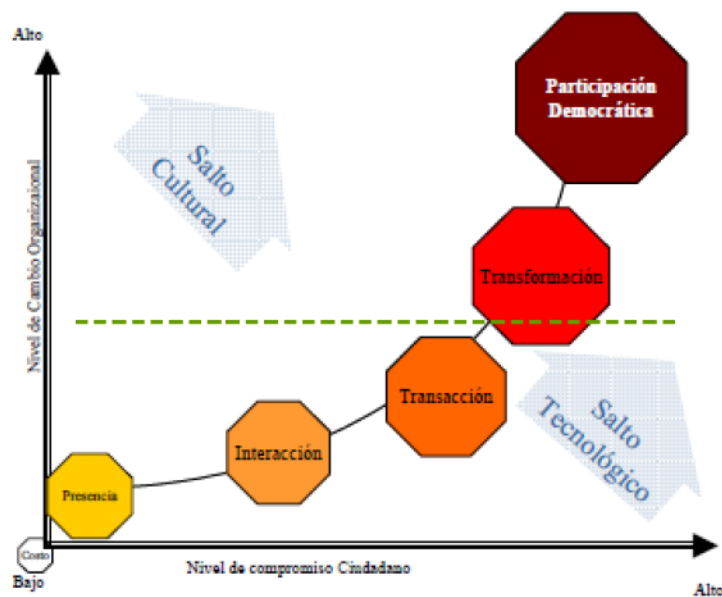


Figura 1. Fases Gobierno Electrónico (fuente: Cardona, 2009)

2.2.2. Barreras en la implementación de Gobierno Electrónico en América Latina

Un estudio del “Instituto Internet” de la Universidad de Oxford (2007) ha definido las barreras al Gobierno Electrónico como aquellos factores – reales o percibidos – de tipo legal, social, tecnológico o institucional que limitan el desarrollo del mismo ya sea porque :

- Frenan su demanda, desincentivando u obstaculizando la capacidad de los usuarios para utilizar servicios basados en TIC, o porque
- Frenan su oferta, desincentivando u obstaculizando la capacidad de los gobiernos para proveer servicios basados en TIC.

Este estudio identificó cinco categorías y treinta barreras que pueden bloquear o afectar el progreso del Gobierno Electrónico en América Latina. Las Tablas 1 y 2

muestran las barreras detectadas en la implementación de políticas de Gobierno Electrónico en América Latina

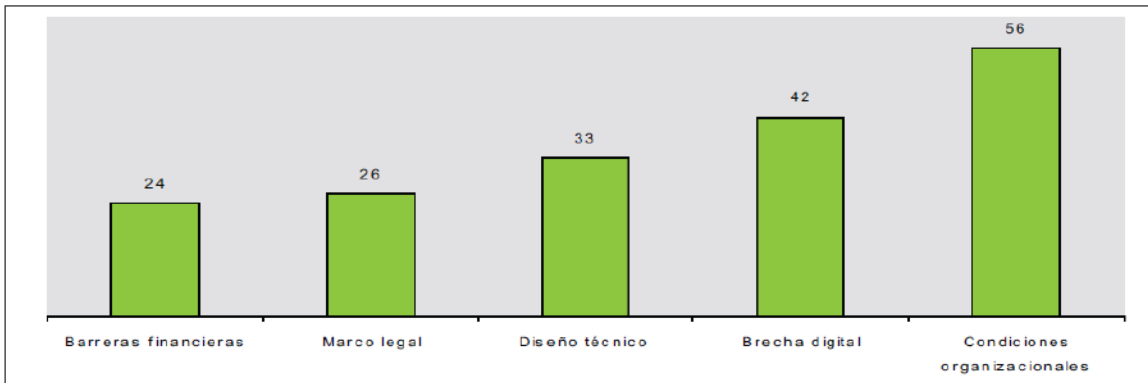


Tabla 1. Barreras a la implementación de Gobierno Electrónico en América Latina

Principales Barreras al Gobierno Electrónico en América Latina	
Categorías	Barreras
Económico-Financieras (24%)	Costos del desarrollo de servicios electrónicos
	Costos de la provisión de servicios por múltiples canales
	Dificultad de Demostrar beneficios a largo plazo
Brecha Digital (42%)	Bajo nivel de acceso a las nuevas Tecnologías
	Habilidad en el manejo de las TICs por parte de los ciudadanos
	Habilidad en el manejo de las TICs por parte de los funcionarios
Diseño Técnico (33%)	Preocupación por la Privacidad de la información
	Mecanismos de acceso para no videntes u otras discapacidades
	Falta de interoperabilidad de los sistemas
Legales (26%)	Falta de mecanismos seguros de autenticación e identificación
	Vacíos legales y diferencias en leyes y regulaciones a nivel nacional
	Normativas poco claras sobre protección y acceso compartido a la información
Organizacionales y Administrativas (56%)	Riesgos asociados a la responsabilidad jurídica
	Diferencias en las tradiciones administrativas y procesos internos del sector público
	Resistencia al cambio por parte de los funcionarios
	Falta de apoyo político a iniciativas de Gobierno Electrónico

Tabla 2. Principales Barreras al Gobierno Electrónico (adaptado de Frick, 2008)

2.2.3. Panorama del Gobierno Electrónico en América Latina

A pesar de las barreras antes mencionadas, en varias economías latinoamericanas los servicios de Gobierno Electrónico impulsaron el uso de aplicaciones digitales. A diferencia de lo ocurrido en los países desarrollados, donde las aplicaciones de negocios electrónicos abrieron el camino al uso de estas tecnologías, en nuestra región los sitios de Internet para las adquisiciones del Estado o las declaraciones de impuestos fueron las herramientas que promovieron las primeras transacciones digitales de los ciudadanos y las empresas, facilitando así su inclusión digital.

La optimización de la administración pública se produce en un marco de limitaciones que son parte de la naturaleza misma de un Estado democrático. El objetivo del Gobierno Electrónico no es sólo procesar información y reorganizar su gestión para minimizar costos o maximizar ingresos, como sucede en el sector privado, sino utilizar la información que procesa el gobierno para que, dentro de los límites establecidos por la constitución y las leyes, la administración pública opere en forma eficiente, transparente y beneficiosa para los ciudadanos (CEPAL, 2009).

La encuesta sobre Gobierno Electrónico de Naciones Unidas (2014) se produce cada dos años a través de su departamento de Asuntos Sociales y Económicos. Es el único reporte en el mundo que trata el estado del desarrollo de Gobierno Electrónico en las 193 naciones miembros. Sirve como una herramienta para que los decisores públicos identifiquen fortalezas y desafíos en Gobierno Electrónico y guíe sus estrategias y políticas.

Desde su concepción en el año 2003, la encuesta ha adoptado una mirada holística respecto al desarrollo de Gobierno Electrónico apoyándose en tres dimensiones:

- La disponibilidad de servicios online
- La infraestructura de telecomunicaciones
- El capital humano

Los resultados de la encuesta realizada en el 2014 muestran ciertas disparidades entre las regiones y países en cuanto al estado de desarrollo en políticas de Gobierno Electrónico.

Una observación general que arroja este informe es que el nivel de ingresos de los países incide en el estadio de desarrollo de Gobierno Electrónico.

La República de Corea mantiene el liderazgo desde el 2010. Lo siguen Australia y Singapur quienes han aumentado considerablemente su posición respecto a la última encuesta del 2012.

En América es EEUU quien lidera el ranking, ubicándose en el 7º lugar a nivel mundial, seguida por Canadá (11º), Uruguay (26º) y Chile (33º), mientras que Argentina, 5º en el ranking americano, se ubica en el puesto 46º a nivel mundial, por encima de Colombia (50º), Brasil (57º), México (63º). La Tabla 3 da cuenta del ranking de la encuesta 2014 de Naciones Unidas según el índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico.

Country	Rank 2014	EGDI 2014
United States of America	7	0.8748
Canada	11	0.8418
Uruguay	26	0.7420
Chile	33	0.7122
Argentina	46	0.6306
Colombia	50	0.6173
Costa Rica	54	0.6061
Brazil	57	0.6008
Barbados	59	0.5933
Antigua and Barbuda	60	0.5927
Mexico	63	0.5733
Venezuela	67	0.5564

Tabla 3. Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (EGDI) en América⁶

Mientras que la Tabla 4 permite visualizar el estado de desarrollo del Gobierno Electrónico en Argentina respecto a los líderes mundiales, regionales y subregionales.

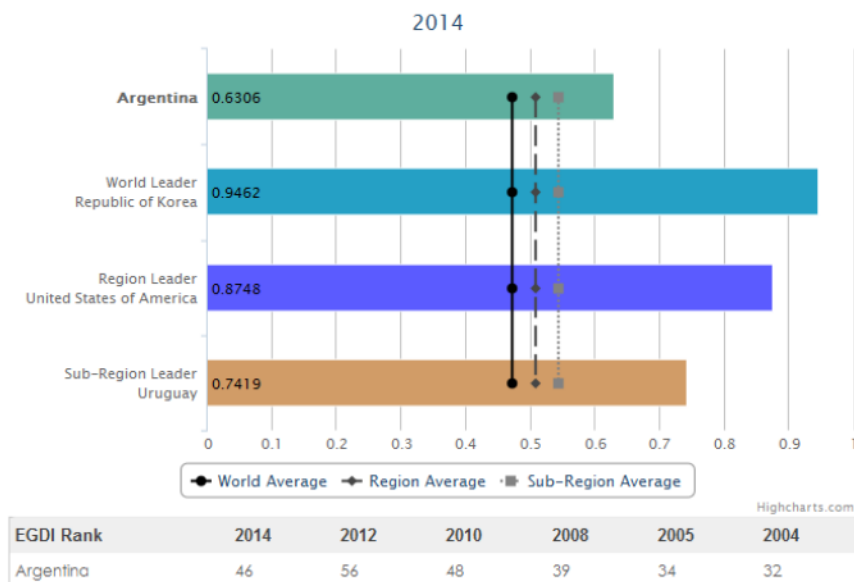


Tabla 4. Comparación de Argentina con los líderes en Desarrollo de Gobierno Electrónico

⁶ Fuente: Encuesta de Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico (2014)

2.2.4. Gobierno Electrónico en Argentina

Dentro del marco del Plan Nacional de Modernización del Estado⁷ puesto en marcha por el gobierno argentino en el año 2000, le cabe al proyecto de Gobierno Electrónico un papel primordial como instrumento necesario para la concreción de parte importante de las reformas horizontales y verticales en él incluidas.

En Abril del 2005 se sancionó el Decreto 378/2005⁸ a través del cual se aprobaron los lineamientos estratégicos que han de regir el Plan Nacional de Gobierno Electrónico y los Planes Sectoriales de los organismos de la Administración Pública Nacional (APN).

Dentro del Plan Nacional, la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información de la Secretaría de la Gestión Pública se encarga del desarrollo, junto con la Secretaría de Medios de la Presidencia de la Nación, de un nuevo portal⁹ del Estado Argentino que presenta no sólo un diseño innovador y notables mejoras en el contenido de cada uno de sus capítulos, sino que incluye un conjunto importante de productos, entre los que se destacan:

- **Directorio del Estado:** es un servicio que brinda información sobre la estructura, los cargos y los datos de todos los funcionarios de la APN, así como la forma de contactarlos ya sea vía correo electrónico como vía telefónica. Además este desarrollo incluye una Intranet propia de los funcionarios de la APN con información de mayor detalle.
- **Guía de Trámites:** cuyo objetivo es orientar al ciudadano en la realización de trámites ante la Administración Pública Nacional, dotando al ciudadano de información homogénea y centralizada sobre todos los trámites y servicios que brindan los organismos.
- **Ventanilla Única:** constituye una herramienta que permite a los ciudadanos vincularse con la APN para informarse y/o realizar diferentes gestiones, definiendo e implementando las tramitaciones para su constitución y coordinando para ello acciones a nivel Nacional, Provincial, Municipal y con organizaciones de la sociedad civil.
- **Atención al ciudadano:** espacio para que los usuarios puedan volcar sus inquietudes: reclamos, quejas, sugerencias, opiniones que se constituirán en insumos para la gestión de Gobierno.

⁷ <http://www.mecon.gov.ar/digesto/decretos/2001/decreto103.htm>

⁸ <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/105829/norma.htm>

⁹ <http://www.argentina.gob.ar>

Capítulo 3. Gobierno Abierto y TICs

3.1. Introducción

El concepto de Gobierno Abierto (*Open Government*, u o-Gov por su siglas en inglés) se encuentra en plena expansión y en permanente redefinición (Calderón y Lorenzo, 2010).

El uso de las herramientas de la Web 2.0 ha contribuido de manera decisiva a un cambio en los patrones y formas de trabajo en el espacio político. En paralelo, en las administraciones públicas desde fines de los años 90 del siglo XX, se fue incorporando de manera progresiva el concepto de “Gobierno Electrónico” o “Administración Electrónica” (e-Gov), como medio para impulsar nuevas transformaciones en los modelos de gestión del sector público y como eje paradigmático de una nueva camada de reformas que depositaban su fe en las posibilidades que demostraba tener el uso intensivo de las TICs (Ramírez-Alujas, 2010).

Si bien las estrategias de Gobierno Electrónico pueden contribuir a aumentar la transparencia de la administración, facilitar las gestiones administrativas de la ciudadanía y otorgarles un mayor control sobre sus expedientes, no resuelve la asignatura pendiente de la participación, ni garantiza el funcionamiento en red de todos los agentes involucrados en “lo público”, aunque se vayan utilizando herramientas y tecnologías que puedan facilitar la transición hacia modelos más avanzados. En palabras de Ramírez-Alujas (2010), muchas veces la mera introducción de tecnología en las organizaciones, en particular en los gobiernos, termina únicamente “*digitalizando la burocracia*”, sin un cambio en el trasfondo de prácticas y cultura organizativa.

Ya se ha analizado como la integración de la tecnología en cuestiones de la administración pública preexistente es la esencia del Gobierno Electrónico; por un lado, para hacer la vida del ciudadano más fácil en el momento de establecer interacción con los gobiernos, reduciendo intermediarios y estableciendo vías directas que permitan su involucramiento activo en la vida pública; por el otro, para permitir que la administración pública procese mejor la información propia y la que recibe de la ciudadanía, logrando de esta forma establecer prioridades de acción y mejorar la prestación de servicios públicos. Pero el Gobierno Abierto, como escriben Calderón y Lorenzo (2010), no se queda en la transformación formal de la administración, sino que busca un cambio de fondo, un cambio de valores, de procedimientos, de los dogmas mismos del acto de gobernar: se trata de una nueva concepción de la sociedad

y de la figura del ciudadano. Esto requiere de cambios en muchos niveles, que van más allá de la integración de la tecnología en la vida diaria de nuestras administraciones:

- **Cambios culturales en la forma de pensar la administración** y la función de quienes trabajan en ella, además de las actitudes ante lo novedoso, lo externo y lo abierto.
- **Cambio en los procesos de la administración pública** que han sido diseñados más en una lógica burocrática cerrada que para servir a los ciudadanos.
- **Cambio en las organizaciones públicas**, diseñadas en modelos jerárquicos, para permitir un trabajo en red y de carácter multisectorial.
- **Cambios en las formas de relacionarse con los demás actores sociales**, de manera que puedan integrarse a la acción pública sin demasiadas trabas y con la mayor información posible.

Dice Nemirovski (2010), refiriéndose implícitamente a las ideas ya vistas y más cercanas a Gobierno Electrónico, que no está mal asomarse al mundo del Gobierno Abierto desde el mero acceso a un portal. No es poco pagar tributos desde la red. No es un tema menor el voto electrónico y el uso de facturas digitales. Pero eso es el comienzo, promisorio y alentador, pero **sólo el comienzo**. La reiteración de prácticas digitales, el uso –con prueba y error- de mecanismos de interactividad en red con el gobierno, llevarán a la población a naturalizar estos procederes y, por consiguiente, a incorporarlos como prácticas culturales de su vida y de su relación con las autoridades. En el Gobierno Abierto, continúa reflexionando, todavía convivirán por un tiempo los átomos con los bits. Hay un tránsito de migración inexorable que en el transcurso del tiempo irá definiendo nuevos componentes, pero, sobre todo, novedosos comportamientos humanos, sociales e individuales.

A su vez, con la explosión de las nuevas tecnologías, afirman Ramírez-Alujas y Dassen (2014), la era del hermetismo de la información ha comenzado a ceder ante una ciudadanía cada vez más exigente e involucrada en los asuntos públicos, ejerciendo una saludable presión sobre los Gobiernos para que compartan información pública y permitan a los ciudadanos intervenir en la toma de decisiones que afectan a sus comunidades. Pero dicho movimiento no sólo ha revelado grandes ventajas para la ciudadanía, sino que ha demostrado ser una herramienta fundamental para las mismas administraciones públicas: la apertura de los Gobiernos implica mayor información de primera mano, implica incorporar nuevas capacidades provenientes de la sociedad y la posibilidad de colaborar con otros actores para alcanzar metas de interés común. Por lo mismo, tanto por sus potenciales democráticos como por sus ventajas administrativas, el Gobierno Abierto empieza poco a poco a consolidarse como un **nuevo paradigma de la gestión pública**.

No obstante, como ha referido en la fundamentación de este trabajo, pareciera materialmente imposible, al menos en la actualidad, pretender que toda la ciudadanía se interese y participe activamente en todas las decisiones públicas pues atentaría, en principio, en la agilidad que debiera tener un gobierno en la toma de decisiones sobre temas urgentes e importantes. Sin embargo, con el paulatino avance y masificación de las TICs, sí es cada vez más viable y necesario que los gobiernos, citando a Chapman y Hunt (1987), *“abran las ventanas del sector público al escrutinio ciudadano”*, que permita que aquéllos ciudadanos u organizaciones interesadas puedan informarse primero, proponer luego, y eventualmente colaborar en determinadas cuestiones de índole público.

“Durante mucho tiempo ha habido demasiado secreto”, dijo Barack Obama, actual presidente de los Estados Unidos cuando asumió su primer mandato, y proclamó los principios de Gobierno Abierto como marco de acción para toda la administración pública de los Estados Unidos; y fue desde los comienzos de la presidencia de Obama y sus esfuerzos por modernizar la administración federal, que hubo un redescubrimiento mundial del concepto de Gobierno Abierto dentro del sector público. Se cristalizó a partir del lanzamiento del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto¹⁰ donde se definieron los tres pilares que sustentan la estrategia y el sentido de este concepto. Al respecto, el propio presidente Obama decía: *“Mi administración está comprometida a crear un nivel de apertura sin precedentes en el gobierno. Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública, y colaboración. La apertura fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y la eficacia en el gobierno.”*

El Gobierno Abierto se postula como un renovado paradigma de reforma del Estado y modernización de la administración pública a partir de una nueva forma de articular las iniciativas de **Transparencia, Participación Ciudadana y Colaboración**, como muestra la Figura 2, de diversos actores para la co-producción de valor público (Ramírez-Alujas, 2014). Dichos principios implican un cambio no sólo de prácticas de la administración, sino de la misma concepción de la acción estatal y de la sociedad en su conjunto, donde la información no sea vista como algo exclusivo del Gobierno, donde se busca aprovechar las capacidades que surgen de la sociedad civil, de la ciudadanía y del mercado, y donde el ciudadano deja de ser un beneficiario de servicios públicos del gobierno para convertirse en actor involucrado y protagonista de la vida en sociedad y de su administración pública.

¹⁰ http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

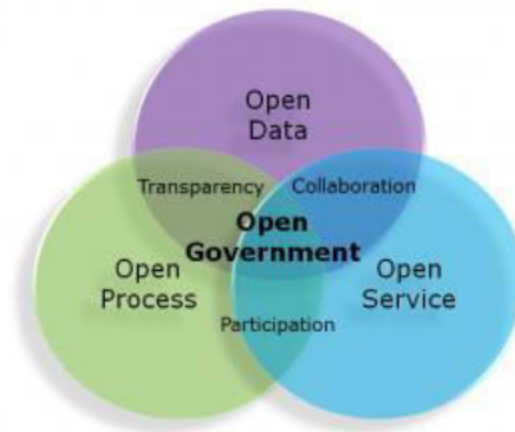


Figura 2: Principios del Gobierno Abierto

A lo largo y ancho del planeta se observan esfuerzos por integrar las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado en las acciones gubernamentales a través de páginas web, aplicaciones móviles y redes sociales, gracias a la visión de quienes vieron una oportunidad en vez de un problema en la multiplicación de actores con intereses en lo público, iniciando con los primeros pasos del llamado Gobierno 2.0, pasando por las estrategias de Gobierno Electrónico y llegando luego a las iniciativas de apertura de la información (Open Data). Dichos esfuerzos fueron encaminados en una meta común: el mejoramiento de la prestación de servicios y del accionar general de los gobiernos por medio de la interacción con los demás sectores de la sociedad (Lathrop y Ruma, 2010).

Desde este trabajo se coincide con la conceptualización de Gobierno Abierto que hacen Calderón y Lorenzo (2010) al decir que es aquel que *“... entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”*.

Sin embargo, es necesario remarcar que, aunque el concepto de Gobierno Abierto no signifique exactamente un nuevo desarrollo tecnológico, sino una verdadera filosofía de cómo gobernar, estamos convencidos que el gran avance de la tecnología, en particular de las TICs, son, y serán, el mecanismo preferido a adoptar por aquellas administraciones públicas que deseen transformar su relación con la ciudadanía, como así también aspectos organizacionales internos.

Oszlak (2014), al respecto, destaca tal importancia de las TICs en políticas de implementación de gobiernos abiertos, pues afirma que *“... un Gobierno Abierto entraña una relación de doble vía entre ciudadanía y estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC (tecnologías de la información y la comunicación) que*

facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos”.

Es decir, aquellos gobiernos interesados en adoptar estas ideas en sus administraciones deberán tener una fuerte convicción y decisión política que permita generar nueva institucionalidad (nuevas y novedosas “reglas de juego”) en la relación ciudadanía-gobierno. Abrir “las ventanas del sector público”, como decían Chapman y Hunt (1987), requerirá, en principio, de una sólida voluntad política que rompa y transforme el actual obsoleto esquema decisorio, que por diversas razones las administraciones modernas continúan negándose a impulsar.

El proceso que deberán seguir tales gobiernos seguramente incluirán la adopción y adaptación de la tecnología disponible para facilitar una fluida comunicación ciudadanía-gobierno; la apertura de múltiples y variados canales de diálogo e interacción con los ciudadanos para aprovechar su potencial contribución en los procesos decisorios, además del control y monitoreo de la gestión pública; y la generación de mecanismos adecuados para motivar a la ciudadanía en el uso de tales canales de comunicación, que permitan un mayor y mejor involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos.

3.2. Principios del Gobierno Abierto

3.2.1. Transparencia Pública y Datos Abiertos (*Open Data*)

La acepción actual de transparencia y acceso a la información pública debe buscarse en Estados Unidos, concretamente en la Ley de Libertad de Información (FOIA, por sus siglas en inglés). Esta Ley se promulgó en 1966 y estipula que cualquier persona tiene derecho a solicitar acceso a los registros y a la información de las agencias federales, siempre que tales registros no estén protegidos por una exención o exclusión de la FOIA (CEPAL, 2012).

Una ley que obliga, por ejemplo, a archivar todas las comunicaciones que se realicen en la administración para su posterior consulta a petición de cualquier ciudadano, incluidos los correos electrónicos.

Es decir, la transparencia no es naturalmente un concepto nuevo; muchos países tienen normativas hace ya varios años, existe también el ranking de Transparencia Internacional¹¹ que periódicamente mide la percepción que se tiene de cada país. Sin

¹¹ <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

embargo, la transparencia que estamos hablando no sólo es una barrera contra la corrupción, el control social y los abusos de poder, sino que es aún más estricta, se refiere a que un gobierno realmente transparente ofrezca a los ciudadanos suficientes datos de su gestión para que éstos puedan tratar estos datos y así tomar buenas decisiones, tanto para su beneficio como para participar y colaborar de las decisiones de los gobiernos (Concha y Naser, 2012).

Como refiere Calderón (2011) en su blog, *“... se trata entonces, de una nueva idea de transparencia, que está fuertemente apoyada en las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)”*. Sólo un ciudadano bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su país.

El Gobierno Abierto promueve una transparencia absoluta del quehacer de las entidades gubernamentales, en particular, plantea la necesidad de poner a disposición de la sociedad toda la información y datos públicos que no estén sujetos a reservas de tipo reglamentario o de seguridad, con el propósito de que los ciudadanos puedan ejercer realmente su derecho de acceso a la información pública, prevenir y luchar contra la corrupción al realizar el control y vigilancia a la gestión y resultados de las entidades gubernamentales, y, adicionalmente, habilitar las condiciones para que el mismo ciudadano pueda generar nuevos servicios aportando valor a la información y asumiendo el liderazgo en resolución de sus propias necesidades y problemas. En este sentido, la información y los datos públicos abiertos se convierten en un recurso fundamental que permite al mismo tiempo **fortalecer el sistema democrático e impulsar la innovación y creación de valor** (CEPAL, 2012).

Un estudio denominado *“How the public perceive community innovation systems”*¹² realizado en 2011 por el Instituto de Investigación Pew y referenciado en CEPAL (2012), da cuenta de una especie de círculo virtuoso en el que a mayor apertura del Gobierno, mayor participación se produce, y por tanto se exigen nuevos esfuerzos de transparencia al Estado, generándose mejores prácticas gubernamentales que nacen ya con respaldo ciudadano suficiente para dotarse de una suficiente legitimidad.

A su vez, si bien hay mucho consenso en diversos autores que en un Gobierno Abierto la principal característica es la transparencia, también es cierto que no es suficiente con publicar solamente la información; hay que hacerlo de manera estructurada y que pueda ser reutilizada. Con este objetivo se comparten los datos con un estándar para que cualquier ciudadano pueda generar servicios que ofrezcan más información y que pueda ser utilizada tanto para aportar como para fiscalizar la acción del gobierno.

¹²<http://www.pewinternet.org/2011/03/01/how-the-public-perceives-community-information-systems>

Y es en este contexto de transparencia de los asuntos públicos, que un hito esencial y necesario, usualmente el primero, es la **apertura de los datos públicos** (*open data*). Es Noveck (2012) quien sostiene que la apertura de datos se convierte en la base de la innovación pública, como ilustra la Figura 3, no sólo por su propuesta implícita de compartir información estatal y su componente de rendición de cuentas, sino fundamentalmente porque los datos sirven como canal de vinculación con agentes privados y públicos para integrarlos en la resolución de problemas complejos dentro de las esferas gubernamentales.

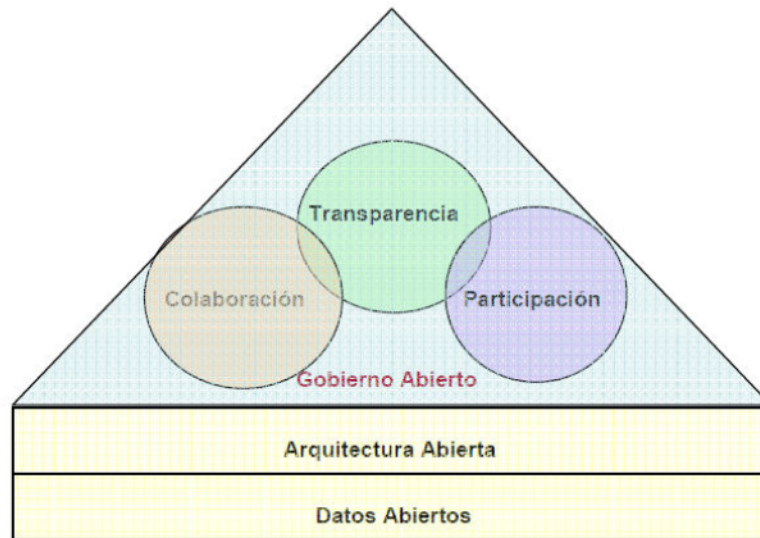


Figura 3. Relación entre Datos Abiertos y Gobierno Abierto (extraído de Concha y Naser, 2012)

No sólo se mira este proceso como parte de la transparencia activa del Estado, sino fundamentalmente desde una nueva plataforma de generación de valor cívico y ciudadano mediante la integración de nuevos actores en los procesos públicos. Los datos se convierten en una interfaz a través de la cual lo público y lo privado se vinculan con el objeto de construir nuevas soluciones, nuevos productos y nuevos enfoques para aquellos problemas que la administración gubernamental enfrenta día a día en su gestión.

Es necesario, a su vez, aclarar que no todos los datos, por estar simplemente disponibles para ser leídos o descargados en la Web, pueden considerarse datos abiertos. Los datos abiertos son aquellos datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen.

Según el Open Data Handbook (2012) los datos deben estar disponibles como un todo y a un costo razonable de reproducción, preferiblemente descargándolos de Internet.

Además, la información debe estar disponible en una forma conveniente y modificable; deben ser provistos bajo términos que permitan reutilizarlos y redistribuirlos, e incluso integrarlos con otros conjuntos de datos; todos deben poder utilizar, reutilizar y redistribuir la información. No debe haber discriminación alguna en términos de esfuerzo, personas o grupos. Restricciones “no comerciales” que prevendrían el uso comercial de los datos; o restricciones de uso para ciertos propósitos (por ejemplo “*sólo para educación*”) no son permitidas.

Al momento de plantear una estrategia de publicación de datos abiertos, será necesario, además, tener en cuenta el esquema propuesto por Berners-Lee (2009), el creador de la Web, para determinar qué tan “abiertos” y “usables” son los datos que se ofrecen. Este esquema clasifica los datos según 5 estrellas. El nivel más bajo (una estrella) se le otorga a aquellos datos que son publicados en cualquier formato, aunque sean difíciles de manipular, tal es el caso de un archivo PDF o imagen escaneada. Mientras que el nivel más alto (cinco estrellas) lo obtienen aquellos datos que sean posibles vincularlos con los de otras personas, dotándolos de contexto. Entre ambos extremos figuran los datos que aparecen estructurados (en formatos privativos como “Excel” de Microsoft, o libres como CSV¹³), o bien que utilicen URIs para identificar cosas y propiedades, mediante el uso de estándares como RDF¹⁴.

En este sentido, en Argentina recientemente se ha lanzado el portal de datos públicos abiertos¹⁵, sumándose al conjunto de portales similares¹⁶ que ya existían en Latinoamérica, brindando la posibilidad de descarga de datos mayormente en formato CSV, lo cual, y según el anteriormente mencionado esquema propuesto por Berners-Lee (2009), lo clasificaría con 2 estrellas.

A su vez, anualmente la fundación *World Wide Web*¹⁷ y el *Open Data Institute*¹⁸ del Reino Unido presentan el informe denominado “Open Data Barometer”¹⁹ que da cuenta del estado de arte, a nivel internacional, en cuanto a datos abiertos en diferentes gobiernos.

Este reporte es uno de los más comprensivos análisis sobre el tipo de información que los gobiernos alrededor del mundo han liberado en formatos abiertos (datos abiertos) y que en la mayoría de los casos son producto de compromisos gubernamentales

¹³ http://en.wikipedia.org/wiki/Comma-separated_values

¹⁴ <http://www.w3.org/RDF>

¹⁵ <http://datospublicos.gob.ar> (Argentina)

¹⁶ <http://dados.gov.br> (Brasil), <http://datos.gob.cl> (Chile), <http://datos.gob.mx> (México)

¹⁷ <http://webfoundation.org>

¹⁸ <http://theodi.org>

¹⁹ <http://opendatabarometer.org>

como parte de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA u OGP por sus siglas en inglés)²⁰.

La principal motivación de este reporte es conocer el estado internacional de los datos abiertos, ya que la apertura en formatos abiertos de la información representa un gran potencial para generar valor (social y económico), fomentar y estimular la transparencia, y a su vez calificar los países en base al nivel de publicación de datos gubernamentales claves, beneficios y pruebas de impacto de dichos datos. Este informe analiza de manera comparada el grado de disponibilidad, implementación e impacto emergentes de los datos públicos de 86 países (según el último reporte disponible a la fecha) de diversas partes del mundo, y los agrupa según ciertos criterios:

- **Alta capacidad:** los países incluidos en esta categoría son aquellos que más han avanzado en cuestiones de apertura de datos, extendiendo la cultura de los datos abiertos a todas las áreas de Gobierno. Ejemplo de países en este grupo: Reino Unido, Estados Unidos, Suecia, Francia, Canadá, Nueva Zelanda, Noruega, Japón, Singapur, Australia, entre otros.
- **Emergentes y Avanzados:** incluye a los países que han podido establecer programas de apertura de datos, y que tienen gran potencial de innovación en esta temática. En este grupo se encuentran países como España, Chile, Brasil, Uruguay, México, Irlanda, Argentina, entre otros.
- **De capacidad limitada:** estos países no han podido consolidar una política de apertura de datos por limitaciones relacionadas con el acceso digital de ciertos sectores de la sociedad, o bien como resultado de limitaciones propias del Gobierno y del sector privado. Aquí podemos encontrar a países como Indonesia, Turquía, Ghana, Jamaica, Tailandia, Vietnam, entre otros.
- **Iniciativas unidireccionales:** estos países tienen algunas iniciativas en esta temática, como pueden ser sitios web de determinadas áreas de Gobierno listando datos abiertos, pero que no tienen correlación con la capacidad de la sociedad civil de apropiarse o acceder a tales datos, ni del sector privado de involucrarse en el proceso de apertura de datos. En este grupo se incluye a países como Malasia, Arabia Saudita, Qatar, entre otros.

3.2.2. Participación

Otro de los ejes centrales del Gobierno Abierto lo constituye la **participación**, real efectiva y activa de los ciudadanos, pues a través de ella se logra cualificar la democracia, dotando de legitimidad a las decisiones públicas, además de contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia del aparato gubernamental.

²⁰ <http://www.opengovpartnership.org/es>

El concepto de participación ciudadana resulta demasiado “confuso” puesto que adquiere múltiples formas, que hace difícil definirlo, y por lo tanto, como afirma Valenzuela Mendoza (2013), es necesario, en primer lugar, enumerar lo que no se entiende por participación ciudadana en el contexto de un Gobierno Abierto: consultas ciudadanas no vinculantes a la decisión gubernamental; participación sin espacios públicos de colaboración; las movilizaciones ciudadanas; la implementación de figuras como el referéndum, plebiscito o revocación de mandato.

La participación cívica de un gobierno abierto se aparta del concepto tradicional o clásico de participación ciudadana. La participación cívica en un gobierno abierto se define como la acción pública que mueve a la ciudadanía de forma individual, en grupo o colectivamente a proponer soluciones o problemas que deban ser llevados a la agenda gubernamental para formar parte del proceso decisorio, que junto con el Gobierno se aboca a resolver. Implica que la participación es inclusiva, no exclusiva, y exige una participación cívica informada y voluntaria en el tema de política pública donde se pretende incidir, para lo cual la tecnología es catalizador de un marco de apertura (Valenzuela Mendoza, 2013).

En este trabajo al hacer referencia a “participación ciudadana” se hará teniendo en cuenta esta distinción que se ha hecho anteriormente respecto a la definición clásica o tradicional de este concepto.

La participación ciudadana implica, por lo tanto, siempre la cesión, distribución o delegación del poder por parte de los poderes públicos hacia la iniciativa ciudadana. Al respecto, Prieto Martín (2012) la define como *“... una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas, que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y control de las políticas públicas.”*

Ya Arnstein (1969) escribía, hace tiempo, en el artículo “Una escala de participación ciudadana” que *“... la participación ciudadana, cuando no es pura cosmética, es poder ciudadano”*. Aumentar la participación implica redistribuir el poder. Este mismo autor, mencionado en Calderón y Lorenzo (2010), proponía una tipología de niveles de participación definiendo ocho niveles, agrupados en tres planos, según se puede observar en la Figura 4:

- **Plano de la no-participación:** pretende sustituir a la genuina participación, mediante mecanismos de manipulación.
- **Plano de la participación simbólica:** se permite a la ciudadanía escuchar, tener voz e, incluso, ser escuchada.

- **Plano del poder ciudadano:** la ciudadanía participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo, o mediante auténtica delegación del poder.



Figura 4. Escalera de Participación Ciudadana (Adaptado de Calderón y Lorenzo, 2010)

No obstante, como se analiza en CEPAL (2012), la participación efectiva depende de tres elementos fundamentales: la disponibilidad de información completa y oportuna, el fortalecimiento de los espacios e instancias de participación, y la generación de estrategias que permitan formar y consolidar un ciudadano con una clara conciencia cívica que comprenda el poder que tiene la participación, y asuma la corresponsabilidad en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Las características de la participación ciudadana las resume Font y Blanco (2003) al afirmar que *“... la gente sólo participará si el proceso participativo es ampliamente visible, si los objetivos de la participación son claros, si tienen certeza de que la participación no implicará una pérdida inútil de tiempo, si prevén que podrán expresar sus opiniones libremente y si perciben que, efectivamente, las autoridades políticas tendrán en cuenta su opinión”*.

Entre los factores claves para el éxito de la participación ciudadana a través de las TICs, Prieto Martín (2012) enumera las siguientes:

- Planificación exhaustiva del proceso participativo.
- Compromiso de las instituciones políticas y de los organismos administrativos del municipio.
- Apropiada promoción de los procesos para darle una gran visibilidad a fin de movilizar a gran parte de la ciudadanía.

- La plataforma informática utilizada de apoyo deberá ajustarse a las particularidades del proceso participativo, y ser de fácil uso en todas sus fases. Esta herramienta deberá potenciar la búsqueda y transmisión de la información, facilitar la realización de debates de calidad, y debe ser capaz de responder rápidamente a los requerimientos de los usuarios.

Otro aspecto importante en este proceso es la mediación de las discusiones. Un mediador (o facilitador) es una persona cuya misión consiste en promover la discusión para que sea lo más productiva posible y desemboque finalmente en la consecución de los objetivos establecidos.

Se debe garantizar que todos los participantes tengan acceso adecuado a la herramienta de participación electrónica, debido, principalmente, a la existente desigualdad dentro de las sociedades tanto en los niveles de acceso a Internet, como en los conocimientos de los que disponen los ciudadanos para utilizar debidamente la tecnología.

Otro factor esencial es que todos los implicados en el proceso participativo, en especial los empleados y funcionarios públicos, reciban adecuada formación para utilizar el entorno electrónico.

3.2.2.1. Problemas de la Participación

Font y Blanco (2006) detectan dos *problemas en la representación mediante las asociaciones*:

- Problema 1: no todos los intereses que existen en la sociedad están igual de bien representados en las asociaciones.
- Problema 2: los portavoces de las asociaciones no siempre representan suficientemente bien al conjunto de sus miembros.

En una entidad lo bastante grande, explica Ortíz de Zarate en el artículo “*¿Por qué tanta obsesión con la participación ciudadana?*” del libro de Calderón y Lorenzo (2010), el individuo pierde el sentido de la responsabilidad, deja de percibir la relación causa-efecto entre lo que él o ella hace y las consecuencias de su acción. Unas pocas personas, con más tiempo libre o con más ambición, terminan siendo las únicas que realmente influyen. Por eso el gran reto de la participación, hoy, no es sólo el de habilitar vías desde la administración, sino sobre todo el de generar una cultura democrática dentro de las organizaciones: universidad, asociación, partido, sindicato, empresa, administración. Dicho de otra forma: sólo conseguiremos una participación

ciudadana de calidad si la sociedad en su conjunto se organiza según mecanismos democráticos. El cambio cultural es éste: ***pasar de pertenecer a participar***

3.2.3. Colaboración

La Real Academia Española (RAE) define colaboración como *“trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra”*.

La noción de colaboración no es exclusiva de un Gobierno Abierto, sino que alude a procesos más amplios de sinergia entre ciudadanía y gobierno, que se irá desarrollando progresivamente en la medida en que la Administración Pública tienda a flexibilizar los marcos institucionales, organizativos, relacionales y tecnológicos, para aumentar el compromiso de la participación cívica (Valenzuela Mendoza, 2013).

La colaboración en un gobierno cerrado (administración pública tradicional), se circunscribe a establecer acciones organizadas entre los diferentes órganos del mismo Estado, de manera que puedan cumplir objetivos de coordinación. El modelo tradicional al que se alude, supone que no es relevante abrir procesos, programas y políticas en términos colaborativos con la ciudadanía

La naturaleza de la colaboración en Gobierno Abierto, adquiere una connotación muy específica, como resultado de la interacción entre transparencia y participación para la solución de los asuntos públicos (Meijer, 2012).

El Gobierno Abierto permite desarrollar un nueva manera de entender y abordar los asuntos públicos, y es justamente la **Colaboración**, ya no sólo entre las instituciones públicas o entre los servidores públicos, sino y sobre todo, entre los ciudadanos y los privados como mecanismo de solución a las problemáticas comunes.

Hablar de Colaboración en el marco de un Gobierno Abierto, tal como lo explica CEPAL (2012), *“... involucra la innovación como eje fundamental para generar valor desde diversas instancias, la posibilidad de ser creativos en todas las esferas de lo público y la posibilidad de involucrar a personas expertas pero también a aquellos que sin tener un conocimiento específico, tienen el entusiasmo y los ponen al servicios de otros”*.

Es crear condiciones favorables para la realización de proyectos complejos, frente a una realidad donde el Estado deja de ser actor único, y se asume en procesos de negociación con actores sociales y privados. Al asumir una relación proactiva junto con la sociedad, el gobierno se asume más abierto a la participación desde una lógica de reconocimiento mutuo, lo cual requiere de ciertas condiciones de transparencia, a fin

de lograr las condiciones que hacen del gobierno abierto un modelo viable en términos políticos (Valenzuela Mendoza, 2013).

Los gobiernos deben ser colaborativos, incorporando herramientas que permitan la cooperación constante entre las distintas instituciones, públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil. Se intercambian nociones, conocimientos, necesidades, problemas soluciones, a través de canales cada vez más *aceitados* que permitan el *feedback* permanente (Calderón y Lorenzo, 2010).

La colaboración es entonces uno de los elementos que forman parte de ese gran cambio que se produce en las formas de gestionar los intereses públicos. Tradicionalmente, los ciudadanos han colaborado a través de mecanismos diferentes, unos impuestos y otros más espontáneos. Pero la colaboración vista a la luz del Gobierno Abierto ofrece a los ciudadanos la posibilidad de compartir lo que saben y sobre todo de crear soluciones que generan valor en donde realmente quieren y pueden aportar (CEPAL, 2012).

Siguiendo a Prieto Martín (2012), quien basándose en la ya mencionada escalera de participación de Arnstein (1969), propone una serie de niveles de colaboración ciudadana según su grado de intensidad creciente: “Colaboración”, “Delegación de Poder” y “Control Delegado”.

Por **Control Delegado** se refiere a los casos en que se atribuye a una institución u organismo participativo el control sobre algún ámbito de toma de decisiones. El tomador de decisión original puede retomar siempre el control en caso de necesidad, cuando excepcionalmente lo requiera la salvaguarda del interés público, pero por norma general estaría dispuesto a aceptar los acuerdos y resultados de la participación colaborativa. Esto no supone que las autoridades públicas se desentiendan de su responsabilidad como orientadoras de las políticas públicas, sino más bien que optan por desarrollarla por medio de la colaboración con otros actores sociales.

En cambio, al hablar de **Delegación de Poder** se refiere a aquellos casos en que únicamente se delega en el organismo participativo una serie concreta de “poderes” más parciales y limitados. De esta manera, es posible detallar con mayor precisión las atribuciones de la instancia participativa; lo que puede, y lo no puede, determinar. Es posible asimismo introducir más mecanismos de salvaguarda como la posibilidad de veto, revisión de decisiones, etc.

Finalmente, en el nivel más bajo, denominado **Colaboración**, aunque no exista una delegación explícita de poderes sobre la instancia colaborativa, la capacidad de decisión es implícita o explícitamente compartida, de acuerdo a principios y prácticas

de “colaboración honesta” entre los participantes, asumiendo que todos están trabajando juntos para encontrar y desarrollar las soluciones y propuestas más satisfactorias. Así, se entiende que lo reconocido y acordado por medio de esta cooperación debería necesariamente influir, de una manera significativa, la decisión final del tomador de decisión, así como en las acciones del resto de los participantes.

3.3. Gobierno Abierto en Latinoamérica

Las ideas del Gobierno Abierto han llegado con fuerza a América Latina y no sin razón, afirman Ramírez-Alujas y Dassen (2014). Siendo hace unas décadas una región caracterizada por regímenes autoritarios, las relativamente nuevas democracias del continente han sido escenario no sólo de cambios estructurales en sus bases institucionales, sino del surgimiento de una nueva ciudadanía cada vez más empoderada y menos conformista con sus gobiernos, los cuales aún presentan grandes problemas en cuanto a eficacia y eficiencia en la prestación de servicios y en el cumplimiento pleno de sus funciones básicas.

El innegable impulso de las TICs ha logrado apoyar el surgimiento de una sociedad civil organizada, una economía pujante y creciente, y una ciudadanía cada día más empoderada y atenta a las cuestiones públicas. No es extraño entonces que, en la búsqueda por una mayor legitimidad y por un mejoramiento de sus acciones gubernamentales, muchos países de la región hayan optado por diseñar e implementar planes de acción enfocados hacia la apertura y la transparencia, buscando el involucramiento de dichas capacidades ciudadanas y de los sectores productivos en la vida pública.

3.3.1. Alianza por el Gobierno Abierto (AGA)

AGA es una iniciativa internacional que busca propiciar compromisos concretos desde los Gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para consolidar la Democracia y elevar la calidad de los servicios públicos.

El valor distintivo de la AGA es ser una iniciativa co-dirigida por gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, a la cual se han asociado organismos multilaterales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Todos ellos unen esfuerzos desde sus respectivos roles y posibilidades para avanzar en el cumplimiento de los planes de acción.

Para ser miembros de esta alianza, los países participantes deben confirmar su acuerdo en cumplir con las cuatro expectativas comunes que le dan sustento:

- Suscribir la Declaración de Principios sobre Gobierno Abierto y aprobarla al más alto nivel.
- Asumir compromisos concretos, mediante la elaboración e implementación de un plan de acción nacional que se extiende más allá de las prácticas actuales en desarrollo y que debe ser llevado a cabo a través de un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas y con la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil.
- Comprometerse a un informe de evaluación a cargo de un panel de expertos independiente sobre el progreso del país en el cumplimiento de los compromisos incluidos en el plan de acción.
- Contribuir a la promoción del gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos y asistencia técnica, tecnologías y recursos, entre otros.

AGA plantea cinco ejes estratégicos para la elaboración de planes de acción a nivel nacional:

- **Mejoramiento de Servicios Públicos** por medio de la optimización e innovación en la gestión.
- **Incremento de la integridad pública** a través de estrategias de promoción de la ética pública y la lucha contra la corrupción.
- **Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos** gracias a la asignación adecuada de presupuesto, uso íntegro del financiamiento interno y externo, y el aprovechamiento y conservación de recursos naturales.
- **Creación de comunidades más seguras** partiendo de la colaboración con la ciudadanía en cuestiones de riesgo (seguridad ciudadana, atención a desastres, riesgos ambientales, protección civil, entre otros).
- **Responsabilidad corporativa y rendición de cuentas** que permita una regulación más allá de lo público y que involucre al sector privado.

Todos estos ejes deben reflejar los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas e innovación y tecnología (Open Government Partnership, 2014).

En paralelo, como detalla Goberna (2013), todos los compromisos a ser incluidos en los planes de acción deberán reflejar y estar guiados por cuatro principios centrales de Gobierno Abierto:

- **Transparencia:** la información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental deben ser abiertas, completas, oportunas, gratuitas y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formato bruto, susceptibles de ser procesados, que puedan ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.
- **Participación ciudadana:** los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.
- **Rendición de cuentas:** supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos y/o críticas que se les planteen, y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.
- **Innovación y tecnología:** la idea de que los gobiernos han aceptado y hoy se adhieren a constatar la importancia de proveer a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a la nuevas tecnologías, y el relevante rol que ellas tienen en la innovación, así como la importancia de éstas para aumentar la capacidad de los ciudadanos en el uso que de ellas hacen.

La Alianza para el Gobierno Abierto cuenta a la fecha con 64 países miembros, de los cuales **17 países son de América**, incluida Argentina, quienes se han comprometido a realizar reformas de Gobierno Abierto en estrecha coordinación con la sociedad civil; estos países están avanzando en la búsqueda de más transparencia, participación ciudadana, colaboración y rendición de cuentas en la gestión de sus gobiernos.

En Argentina los compromisos asumidos están centrados en las necesidades de la ciudadanía y buscan impulsar la interacción con y entre ciudadanos, agentes públicos, organismos públicos de los distintos poderes y niveles de gobierno, asociaciones de la sociedad civil y grupos de interés, entre otros.

El Plan de Acción presentado por nuestro país se sustentó en un proceso de consultas presenciales, realizado en forma colaborativa y horizontal en consonancia con los principios de Gobierno Abierto y fue coordinado por el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto de la Agenda Digital Argentina.

Según el Informe de Autoevaluación de Argentina para la AGA, y correspondiente al período 2013-2014²¹, en total se asumieron 19 compromisos, 16 de ellos ya se encuentran cumplidos, y los 3 restantes se encuentran cumplidos de manera parcial.

De los 19 compromisos presentados, 6 de ellos estuvieron orientados a la mejora en la prestación de servicios públicos, 7 al aumento de la transparencia y acceso a la información pública y los 6 restantes al aumento de la participación ciudadana.

El Estado Argentino, además, se ha comprometido dentro del Plan de Acción 2013-2014 a desarrollar y poner en marcha un “Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas”.

Este compromiso originó avances tales como: contrataciones realizadas en formato digital (firmado digitalmente), organismos obligados a aceptar el envío de ofertas, presentación de informes, documentos, comunicaciones, impugnaciones y recursos relativos a los procedimientos de contratación (en formato digital firmado digitalmente), la disponibilidad de toda la información en Internet para su consulta (garantizando la generación de oportunidades comerciales a nuevos potenciales oferentes y el control social directo sobre las compras que realiza el gobierno).

A su vez, y en el marco del Plan de Acción propuesto, se ha organizado un evento Nacional de Gobierno Abierto²² realizado a finales de Octubre del año 2014, en el cual participaron más de 400 personas, entre expositores, representantes de ONGs, organismos públicos y ciudadanos interesados en conocer más sobre la temática de Gobierno Abierto. También expusieron representantes de Brasil, Uruguay y México, quienes hicieron hincapié en la necesidad de establecer estándares comunes de trabajo y colaboración entre los países de la región.

En dicho evento se presentaron tres iniciativas nacionales de Gobierno Abierto: el Portal Nacional de Gobierno Abierto²³; el Portal de Participación Ciudadana²⁴; el Observatorio TIC de Argentina²⁵. Estos portales promoverán la participación y la colaboración ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas por parte del Estado.

²¹ <http://www.gobiernoabierto.gob.ar/multimedia/files/espa%C3%B1ol.pdf>

²² http://www.gobiernoabierto.gob.ar/Novedades/finalizo-con-exito-el-evento-nacional-de-gobierno-abierto_n167

²³ <http://www.gobiernoabierto.gob.ar>

²⁴ <http://participar.gobiernoabierto.gob.ar>

²⁵ <http://observatoriotic.gobiernoabierto.gob.ar>

Capítulo 4. Casos de Estudio

América Latina fue testigo de cambios en la forma misma de los Estados, en especial la transferencia de competencias hacia los niveles subnacionales de gobierno. Hasta hace tres décadas aproximadamente simples ejecutores de las disposiciones del Gobierno central, las regiones y los municipios se ven de repente enfrentados con una cantidad importante de responsabilidades y la necesidad de administrar nuevos recursos.

Así, en las últimas décadas, los Gobiernos locales se han convertido en actores protagónicos de la acción ciudadana, de la prestación de servicios y de la interacción entre los gobiernos y la ciudadanía. Dicha transformación es considerada uno de los cambios políticos y económicos más significativos de los últimos tiempos en la región (Falleti, 2010).

Existe un panorama complejo para los municipios latinoamericanos: por un lado, una ciudadanía cada vez más empoderada y exigente que demanda mejores servicios, mayor distribución y más participación en los aspectos públicos de sus comunidades; por el otro, una debilidad histórica de sus capacidades administrativas e institucionales que dificulta el cumplimiento satisfactorio de la creciente carga de competencias y responsabilidades transferidas desde el nivel central.

Pero, como reflexiona Bonivento (2014), *“donde puede verse un problema también puede verse una oportunidad”*; una ciudadanía activa significa una mayor participación y mayores posibilidades de colaboración para alcanzar metas sociales, significa la posibilidad de incluir las nuevas capacidades que surgen dentro de la sociedad en el diagnóstico de problemas, el diseño de estrategias, la implementación de programas y la evaluación de los resultados, permitiendo entonces que las demandas ciudadanas sean atendidas a través de la interacción constante entre sectores sociales. Esta es la esencia del Gobierno Abierto a nivel local: aprovechar las ventajas comparativas de su proximidad con la ciudadanía para profundizar la interacción y mejorar la gestión de las administraciones locales.

Los gobiernos municipales, precisamente por ser los primeros intermediarios de los ciudadanos en su contacto con la administración pública, ocupan una posición privilegiada en esa tendencia actual a ofrecer servicios a los ciudadanos mediante TICs. Rosén (2001) señala, además, que las *webs* municipales constituyen actualmente una de las principales fuentes que los ciudadanos consultan para obtener todo tipo de información local, que son más visitadas que las de cualquier otra administración pública y que inspiran un mayor grado de confianza en el ciudadano. Sin embargo, los municipios, más que cualquier otra administración, enfrentan el problema de falta de recursos y de personal cualificado que les permitan abordar los procesos de reforma y modernización que los ciudadanos están demandando (Prieto Martín, 2012).

Es en este contexto de gobiernos locales con muchas responsabilidades, pocos recursos, y demandas ciudadanas cada vez más complejas, que presentamos en este capítulo algunos casos de implementaciones, en Gobiernos Locales de Latinoamérica, de iniciativas de Gobierno Abierto, Gobierno Electrónico y Open Data, que intentan recuperar y propiciar el interés de la ciudadanía por los asuntos públicos.

4.1. Municipios Latinoamericanos

4.1.1. Montevideo, Uruguay

Montevideo es la capital de la República del Uruguay, y cuenta con una población estimada de 1.400.000 habitantes.

Montevideo fue la primer ciudad de Latinoamérica en contar con una política de datos abiertos (Patiño, 2014). En Febrero de 2010 aprobaron la resolución 640/10 que establecía el interés del gobierno en publicar datos gubernamentales según ciertas condiciones²⁶:

- Todos los datos son públicos, excepto si hay problemas de privacidad y seguridad.
- Todos los datos deben ser publicados como datos sin procesar.
- Los datos deben ser publicados tan pronto como sea posible.
- Los datos deben estar disponibles para la mayor cantidad de personas posibles.
- Los datos deben estar en formatos legibles por las máquinas.
- Los datos deben ser publicados en formatos en el que ninguna entidad tenga control absoluto sobre ellos (estándares libres).
- Los datos deben tener la libertad de ser usados y reutilizados, y sin la aplicación de derechos de autor.

El municipio, a partir de este conjunto de directivas, comenzó publicando los datos que estaban disponibles, desarrollando, a tal fin, un portal de datos abiertos²⁷ donde se publicaron los conjuntos de datos que disponían, mayoritariamente referidos a información geográfica.

Actualmente el portal cuenta con 47 conjuntos de datos disponibles (Figura 5) para su descarga en formatos varios, tales como CSV, TXT, SHP (archivos Shape).

²⁶ <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/transparencia/datos-abiertos/principios-para-el-manejo-de-datos-abiertos-en-el>

²⁷ <http://datos.montevideo.gub.uy>



Figura 5. Portal de Datos Abiertos del Municipio de Montevideo

Más importante aún que la liberación de datos realizada por el municipio ha sido la apropiación por parte de la sociedad civil de tales datos. En particular han emergido novedosos y heterogéneos proyectos informáticos con impacto social que hacen uso de los datos liberados y puestos a disposición de la ciudadanía por parte del municipio.

Algunos ejemplos son:

- **GxBus²⁸**: aplicación móvil disponible para Android e iOS que proporciona un servicio de información sobre el recorrido del transporte público entre distintos puntos de la ciudad de Montevideo, y el momento en qué los micros pasan por las distintas paradas. Esta aplicación hace uso de los datos abiertos publicados por el municipio.
- **Reporte de Accidentes de Tránsito²⁹**: aplicación web para el seguimiento de los accidentes de tránsito con lesionados en Montevideo mediante una representación en un mapa interactivo de los puntos donde ocurrieron. El mismo permite determinar cuáles son los puntos de Montevideo donde ocurrieron más accidentes viales, lo cual ayudará a las autoridades en la identificación de posibles problemas en la planificación urbana y seguridad vial.
- **Dónde Reciclo³⁰**: es una aplicación web que lista en un mapa todas las locaciones disponibles de reciclaje en Montevideo. En caso de que el dispositivo tenga GPS, la misma centra el mapa en la posición del usuario.

²⁸ https://play.google.com/store/apps/details?id=com.artech.gxbusdesarrollo.gxbus&hl=es_419

²⁹ <http://cobalys.com/reporteaccidentes>

³⁰ <http://www.dondereciclo.com.uy>

- **180 Data – Nombres**³¹: aplicación web que permite ver la evolución de nombres registrados en Montevideo de 1960 a 2010. Genera gráficos con la evolución del uso de un nombre dado y rankings de los nombres más populares.

A su vez, recientemente el municipio ha ido incorporando iniciativas más cercanas a las ideas de Gobierno Abierto que se han ido analizando en este trabajo, a partir del concepto “**Montevideo Abierto**”³².

Este concepto pretende ser una fuerza impulsora en la participación de la ciudadanía en la gestión del municipio, permitiendo la colaboración (a través de aplicaciones, interacciones, análisis de datos, visualizaciones o inferencias) en un mejor servicio a los montevideanos.

Propone el uso de nuevas tecnologías para facilitar el desarrollo de nuevos servicios desde y hacia la comunidad, basado en cuatro principios fundamentales: **Datos Abiertos, Servicios Abiertos, Software Libre y Conocimiento Abierto**. En todos estos aspectos, la apertura es en dos sentidos: publicando la mayor cantidad de información posible (aun adelantándose a la necesidad de los propios demandantes), y escuchando con atención los pedidos y sugerencias realizadas para incorporarlo en lo publicado.

Por otra parte, se busca avanzar en la colaboración entre organismos del Estado y la comunidad en general, con el objetivo de mejorar la infraestructura y los servicios disponibles para todos los habitantes del municipio.

Por estas iniciativas, en Octubre de 2014, la ciudad de Montevideo fue premiada por la Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (Ahciet), en el marco del XV Encuentro de Ciudades Digitales³³ que se celebró en la ciudad de Málaga, España, con el premio en la categoría “Gobierno Abierto”.

4.1.2. Municipalidad de Palmares, Costa Rica

Costa Rica se incorporó en enero del 2012 a la iniciativa multilateral conocida como Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)³⁴, que posteriormente, en Julio del 2013, ratificó a partir de la Declaración de Gobierno Abierto³⁵.

³¹ <http://data.180.com.uy>

³² <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/montevideo-abierto>

³³ <http://ahciet.net/index.php/noticias/noticias-ahciet/item/428-m%C3%A1laga-ser%C3%A1-la-sede-del-xv-encuentro-iberoamericano-de-ciudades-digitales-2014>

³⁴ http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/Gobierno_Abierto/CostaRicaOGP.gif

³⁵ http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/Gobierno_Abierto/CartaRatificacionOGP.pdf

Al formar parte de la Alianza de Gobierno Abierto, Costa Rica debió redactar un Plan de Acción de Gobierno Abierto³⁶ en el cual asumió compromisos relacionados con sus principios inspiradores: transparencia, colaboración, participación, rendición de cuentas e innovación utilizando las TIC. El Plan de Acción de Gobierno Abierto se construyó mediante un proceso de consulta a la ciudadanía.

En el marco de los compromisos asumidos el gobierno de Costa Rica lanza el portal de datos abiertos³⁷ que cuenta a la fecha con más de 250 conjuntos de datos ya publicados.

Asimismo, este país ha sido la sede del último encuentro regional de las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto³⁸ que se realizó en el pasado mes de Noviembre de 2014.

Y uno de los casos relevantes en cuanto a implementación de políticas de Gobierno Abierto y Open Data de Costa Rica es el del municipio de Palmares³⁹, con una población cercana a los 3600 habitantes.

Siguiendo la estrategia liderada por el gobierno nacional, dicho municipio ha logrado construir su propia página de datos abiertos municipal⁴⁰, donde cualquier ciudadano puede acceder a la información municipal de primera mano, incluyendo finanzas y presupuestos, imposición a bienes inmuebles, catastro y población, permisos de construcción y expedición de patentes comerciales según los distritos del cantón entre otros. Toda la información está a libre disposición de ser compartido a través de redes sociales y para ser descargado en formatos libres (por ejemplo en CSV), lo cual permite trabajar con ellos fácilmente.

El portal de datos abiertos incorpora además la posibilidad a los desarrolladores de software, a través de una interface RESTful⁴¹, y como muestra la Figura 6, a construir aplicaciones usando datos abiertos accesibles fácilmente a partir de dicha interface que los retornará en formato JSON para su mejor manipulación y procesamiento automático.

³⁶ http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/Gobierno_Abierto/PlanAccionGobiernoAbiertoCosta%20Rica2013_2014.pdf

³⁷ <http://datosabiertos.gob.go.cr/home>

³⁸ <http://www.ogpsanjose.org>

³⁹ <http://munipalmares.go.cr>

⁴⁰ <http://datos.munipalmares.go.cr>

⁴¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Representational_State_Transfer



Figura 6. Portal de Datos Abiertos del municipio de Palmares, Costa Rica

A su vez, en cuanto a políticas de Gobierno Electrónico, el municipio, por medio de su página web municipal permite que los ciudadanos puedan realizar pagos y trámites administrativos, solicitar citas personales, consultar el estado de sus gestiones con la municipalidad y obtener todos los formularios necesarios para sus diligencias.

En cuanto a acciones tendientes a implementar políticas de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, recientemente el municipio ha lanzado una plataforma web⁴² que pretende “... articular y crear las condiciones necesarias para garantizar la participación activa, comprometida y permanente de las y los diferentes representantes de las instituciones públicas, organizaciones privadas y en especial de la ciudadanía del Cantón de Palmares, en los procesos de formulación y ejecución de las estrategias emanadas a partir de los instrumentos de planificación local con alcance de corto, mediano y largo plazo”, y que, aunque está dando sus primeros pasos, invita a los ciudadanos a inscribirse en los talleres y grupos de trabajo, a presentar sus dudas e inquietudes, a fin que sus intereses se vean reflejados en los planes de acción municipal, tal como refleja la Figura 7.

⁴² <http://planificacionpalmares.jimdo.com>



Figura 7. Participación Ciudadana en Palmares, Costa Rica

4.1.3. Porto Alegre, Brasil

Porto Alegre es la ciudad capital del estado de Rio Grande del Sur, y cuenta con una población estimada en 1.421.000 habitantes.

A mediados del año 2011 es creada una plataforma web, denominada Gabinete Digital⁴³, para promover la transparencia y que sirva como canal de participación y diálogo que estimule la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

Mediante esta plataforma se realizan procesos consultivos a través de Internet; se incentivan las dinámicas colaborativas de construcción de políticas públicas y monitoreo de las mismas; se exploran nuevos lenguajes para aproximar a los ciudadanos al Gobierno; se promueve el intercambio de experiencias en el ámbito de la participación en red con otras esferas de la Administración Pública.

Existe originalidad en la metodología utilizada para vehicular las consultas públicas, ya que se dan mediadas por una selección aleatoria, lo que impide la preeminencia de los grupos de interés mejor organizados, con mayores recursos y competencias participativas. De este modo van surgiendo múltiples prioridades que encara el gobierno.

Entre las principales herramientas de participación con que cuenta este municipio se encuentran:

- **El Gobierno Pregunta:** básicamente consiste en el envío, a través de la plataforma online, de una pregunta por parte del Gobierno, y que la ciudadanía

⁴³ <http://gabinetedigital.rs.gov.br>

pueda responderla con proposiciones que luego serán incorporadas a la agenda gubernamental.



- **El Gobierno Responde:** a través de esta herramienta cualquier ciudadano puede enviar preguntas al Gobierno según determinadas temáticas predefinidas. El autor de la pregunta puede hacer campañas en redes sociales o vía email para promocionar su pregunta y ser así la más votada. La pregunta que reciba mayor cantidad de votos será respondida por el Gobierno mediante un video.



- **El Gobierno Escucha:** Las audiencias públicas se transmiten a través de Internet con la participación del público y especialistas, acompañados de un área en línea en el portal, donde preguntas y consideraciones se pueden enviar y contestar inmediatamente.



Esta iniciativa ha recibido varios premios nacionales e internacionales:

- Premio Bank Beneficiary Feedback concedido por el Banco Mundial.

- Premio CONIP de Excelencia en Innovación en la Gestión Pública Prof. Francisco Romeu Landi, concedido por el Instituto de Estudios de Tecnologías para la Innovación en la Gestión Pública (ITIP).
- Premio de E-Gov, a la excelencia en Gobierno Electrónico, concedido por la Asociación Brasileira de Entidades Estatales de Tecnología de la Información y la Comunicación (ABEP)
- Premio A Rede 2011, en la categoría Innovación en la Gestión Pública, concedido por la Revista A Rede.
- Premio TI & Gobierno 2011, en la categoría e-democracia, concedido por la Editorial Plano.
- Premio Gobierno Abierto PuntoGov Asaec, concedido por la Red de Gobierno Abierto Argentina
- Premio de la Organización de Naciones Unidas (ONU) por el sistema de participación ciudadana.

A su vez, la ciudad de Porto Alegre cuenta con un portal de Datos Abiertos⁴⁴ (Figura 8) con un total, a la fecha, de 52 conjuntos de datos publicados, en formatos tales como CSV, JSON, XLS, PDF, SHP, entre otros.



Figura 8. Portal de Datos Abiertos de Porto Alegre

En base a esos conjuntos de datos públicos, programadores y aficionados locales han desarrollado multitud de aplicaciones, mayormente móviles, que brindan diferentes servicios a su comunidad, tal como puede observarse en la Figura 9:

⁴⁴ <http://www.datapoa.com.br>

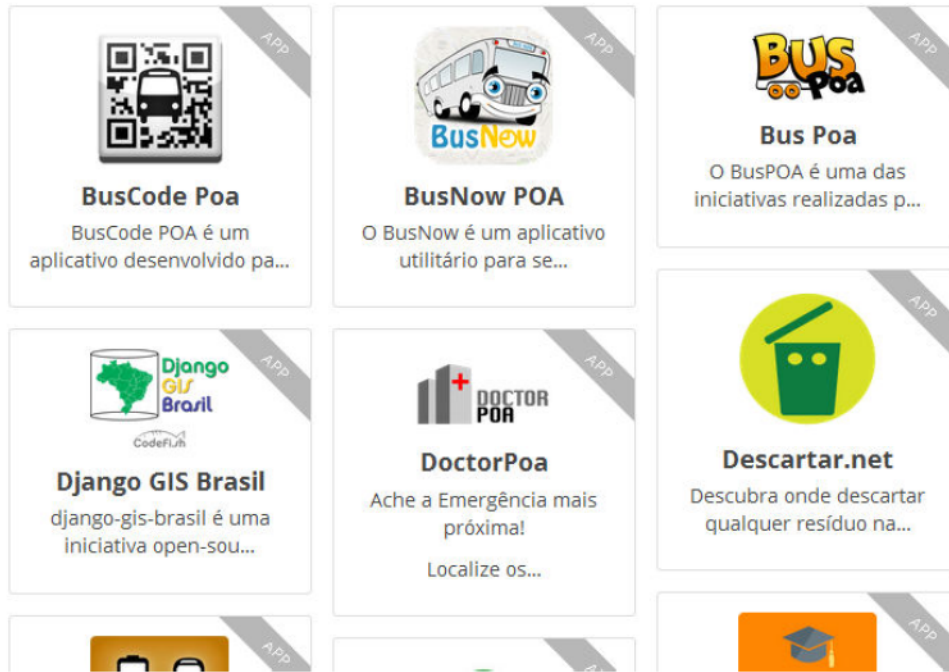


Figura 9. Algunas aplicaciones desarrolladas a partir de Datos Públicos de Porto Alegre

4.2. Municipios Argentinos

4.2.1. Ciudad de Buenos Aires

La ciudad autónoma de Buenos Aires es la capital de la República Argentina, y cuenta con una población estimada en 2.900.000 habitantes.

Esta ciudad es una excepción dentro del tejido institucional del Estado de la República Argentina al conseguir su autonomía del gobierno federal mediante la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, por lo que adquiere el status de una provincia.

La ciudad de Buenos Aires cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública (Ley Nº 104) de manera de garantizar la responsabilidad del Estado de responder de forma **completa, veraz, adecuada y oportuna** cualquier solicitud de la ciudadanía respecto a información sobre acciones del gobierno.

A finales de 2011, se reestructuró la organización ministerial de la ciudad y se conformó el Ministerio de Modernización para trabajar en cuatro ejes fundamentales: fortalecer y capacitar al capital humano del gobierno, desarrollar un plan de modernización de la administración pública, avanzar en la construcción de una ciudad inteligente e implementar una estrategia de apertura del gobierno e información a través de bases de datos.

Es en el año 2012, mediante el decreto N° 156/2012⁴⁵, que se sanciona la ley que regula las políticas de Gobierno Abierto llevadas adelante por dicha ciudad.

El artículo 1º de la mencionada norma, establece *“la implementación del sitio <http://data.buenosaires.gob.ar> como plataforma para facilitar la búsqueda, descubrimiento y acceso de aquellos conjuntos de datos del sector público que contribuyan a promover la transparencia, a incentivar la participación y colaboración de los ciudadanos en los asuntos de gobierno, y a estimular la innovación y el desarrollo social, económico y cultural en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires”*.

Es en el mismo año 2012 que se pone en funcionamiento el portal de datos públicos⁴⁶ de la ciudad de Buenos Aires donde se registra lo que se produce diariamente de las actividades del gobierno, y lo hace en formatos que faciliten su reutilización.

Dentro del Ministerio de Modernización se conformó la Dirección General de Información y Gobierno Abierto cuyos objetivos son *“generar, integrar y utilizar información precisa, oportuna y relevante para el ciudadano, que permita desarrollar una política de gobierno transparente, colaborativa y participativa”*⁴⁷.

De esta manera el gobierno de la ciudad se convirtió en la primera institución de la Argentina en conformar dentro de su estructura funcional un área encargada de trabajar sobre la implementación de políticas de Gobierno Abierto.

El camino hacia la apertura de datos públicos de la ciudad de Buenos Aires comenzó con el relevamiento de un conjunto de datos realizado por un equipo de profesionales del área digital. Sobre esta base luego se construyeron los primeros conjuntos de datos que fueron publicados, posteriormente, en formatos reutilizables.

En la actualidad el equipo de la Dirección de Gobierno Abierto está conformado por un conjunto multidisciplinario de profesionales que se encargan, algunos, de limpiar, refinar y construir bases de datos, de promover, otros, la cultura de Gobierno Abierto en la administración pública, y de un laboratorio donde se experimentan, incuban y desarrollan proyectos de innovación cívica.

El portal de Buenos Aires Data (Figura 10) utiliza la tecnología CKAN⁴⁸ y ha publicado hasta el momento 113 conjuntos de datos, en diferentes formatos, con información

⁴⁵ <http://www.buenosaires.gob.ar/gobierno-abierto/decreto-gobierno-abierto>

⁴⁶ <http://data.buenosaires.gob.ar>

⁴⁷ <http://www.buenosaires.gob.ar/gobierno-abierto/direcci%C3%B3n-general-de-informaci%C3%B3n-y-gobierno-abierto>

⁴⁸ <http://ckan.org>

proveniente de 10 de los 12 ministerios de la ciudad, y de la mayoría de sus secretarías de gobierno.



Figura 10. Portal de Datos Abiertos de la ciudad de Buenos Aires

Además de la apertura de los datos públicos, el Gobierno de la Ciudad ha promovido diferentes iniciativas que involucran a variados actores que puedan beneficiarse de los proyectos que hagan uso de datos públicos. Es así que en el año 2012 organiza el primer *hackaton*, en formato concurso, donde, además de los participantes que desarrollaban las aplicaciones en base a los datos publicados por el gobierno, también asistieron los funcionarios públicos responsables de la publicación de dichos datos.

Otra iniciativa interesante ha sido el *Hacks Hackers Buenos Aires Media Party* que es una comunidad global que reúne a periodistas con desarrolladores y diseñadores para integrar diferentes disciplinas en la generación de un nuevo modelo de periodismo digital, con los datos como eje principal. En el capítulo de Buenos Aires⁴⁹, edición 2014, estuvieron presentes más de 30 disertantes de todo el mundo y convocó alrededor de 1200 personas vinculadas a los medios, la tecnología y los datos abiertos. Se hicieron talleres, capacitaciones y demostraciones de herramientas tecnológicas y su aplicación en la industria de los medios (Zentner, 2014).

4.2.2. Bahía Blanca

Bahía Blanca es un municipio argentino ubicado al sur de la provincia de Buenos Aires que cuenta con una población superior a los 300.000 habitantes.

Se caracteriza por ser otro de los municipios pioneros en Argentina en la implementación de prácticas de Gobierno Abierto que, a través de su Agencia Municipal de Innovación y Gobierno Abierto⁵⁰, incentiva la apertura de Datos y la

⁴⁹ <http://mediaparty.info>

⁵⁰ <http://gabierto.bahiablanca.gov.ar/la-agencia>

difusión completa de Datos Públicos a los cuales todo ciudadano tiene derecho a acceder. Dicha Agencia, creada a partir del decreto Nº 110-7235/2012, tiene entre sus principales objetivos:

- Establecer una hoja de ruta digital que incorpore los diferentes proyectos de innovación tecnológica y digital vinculando a las organizaciones municipales, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, emprendedores y vecinos.
- Proponer, diseñar e implementar proyectos de Gobierno Abierto con el objetivo de transparentar información municipal, promover la participación y la colaboración con los diferentes actores de la sociedad civil.
- Diseñar e implementar estándares de datos abiertos a fin de promover la convergencia entre aplicaciones municipales y de terceras partes.
- Proponer y ejecutar una política de innovación en el centro de contacto con el vecino a fin de mejorar la comunicación ampliando los canales y sistematizando los procesos.

Desde el año 2012 la Agencia Municipal de Innovación y Gobierno Abierto ha puesto en funcionamiento el Portal online de Gobierno Abierto de Bahía Blanca⁵¹ (Figura 11), el cual es un espacio que tiene por objetivo articular y poner en práctica los tres pilares del Gobierno Abierto: transparencia, colaboración y participación. En la actualidad dicho portal cuenta con numerosos datos públicos organizados en 15 categorías (Declaraciones Juradas, Medio Ambiente, Ingresos del Municipio, Sueldos, Salud, Compras Municipales, entre otros), una sección donde es posible, a través de un formulario web, la solicitud de información pública⁵², y ofrece, además, la posibilidad de realizar consultas⁵³ que serán respondidas directamente por el Intendente Municipal.

⁵¹ <http://bahia blanca.opendata.junar.com/home>

⁵² <http://gabierto.bahia blanca.gov.ar/acceso-a-informacion-publica>

⁵³ <http://gabierto.bahia blanca.gov.ar/despacho-abierto>



Figura 11. Portal de Datos Abiertos del municipio de Bahía Blanca

A su vez, han surgido innovadoras iniciativas privadas de utilización de los datos publicados por el gobierno de Bahía Blanca. En particular es de destacar el proyecto “Gasto Público Bahiense”⁵⁴ que realiza un seguimiento detallado de las compras realizadas a los diferentes proveedores municipales.

Otro proyecto interesante ha sido el desarrollo de una plataforma de software⁵⁵ que permite el monitoreo ambiental en torno a las mediciones del Polo Petroquímico, establecimientos industriales y sistemas de tratamiento de efluentes cloacales urbanos cuyo destino final es la ría de Bahía Blanca.

Este municipio fue reconocido recientemente en la cuarta edición del Congreso sobre Smart City realizado en Barcelona⁵⁶ por sus políticas sobre Gobierno Abierto.

4.2.3. Mercedes

Mercedes es un municipio de los denominados medianos/chicos ubicado a unos 100km de la capital Argentina. A la fecha cuenta con una población estimada en 64.000 habitantes.

En el año 2009 se sanciona el decreto municipal N° 825/2009 que permitió la creación de la subsecretaría de reforma y modernización del Estado cuyo fin era el impulso del programa “Mercedes Digital”⁵⁷.

⁵⁴ <http://gastopublicobahiense.org>

⁵⁵ <http://www.quepasabahiablanca.gov.ar>

⁵⁶ <http://www.smartcityexpo.com>

El programa “Mercedes Digital” tiene un doble objetivo. En primera instancia se pretendió incorporar aspectos de gobierno electrónico que permitieran mejorar la calidad de los servicios prestados y reducir la brecha digital. Se incorporó tecnología en áreas sensibles como lo son salud, seguridad, educación y gobierno, y se generaron políticas de articulación con el programa nacional “Conectar Igualdad”⁵⁸, a fin de lograr una mayor inserción digital de los sectores de menores recursos.

Otro objetivo importante de este programa fue lograr una mayor cercanía del ciudadano en los asuntos públicos. A tal fin se plantearon diversas estrategias de implementación de políticas de Gobierno Abierto. Se tomaron algunas medidas en cuanto a transparencia y rendición de cuentas, y se crearon algunos canales de comunicación que faciliten la participación ciudadana. En particular, y a modo de ejemplo, desde el municipio desarrollaron la aplicación móvil “Mercedes Colabora”⁵⁹ que permite a los ciudadanos realizar denuncias anónimas sobre cualquier tipo de incidencia que detecten en la vía pública.

El programa “Mercedes Digital” obtuvo 5 reconocimientos:

- Premio Frida de la innovación tecnológica
- Participación del Foro de Gobernanza en Kenya 2011.
- Ranking Motorola Ciudad Digital en Argentina
- Premio de la consultora Prince and Cooke a la ciudad digital
- Premio a la página web otorgado por la Fundación CIPPEC.

4.2.4. Rivadavia

Rivadavia es un municipio chico ubicado al noroeste de la provincia de Buenos Aires, que cuenta con una población estimada en 12.000 habitantes.

En septiembre de 2014 el intendente de esta localidad promulga el decreto 1346/2014⁶⁰ el cual insta al poder ejecutivo a implementar una plataforma informática para facilitar la búsqueda, descubrimiento y acceso de aquellos conjuntos de datos del sector público que contribuyan a promover la transparencia, a incentivar la participación y colaboración de los ciudadanos en los asuntos de gobierno, y a estimular la innovación y el desarrollo social, económico y cultural en el ámbito de la Municipalidad de Rivadavia.

⁵⁷ <http://www.mercedes.gob.ar/digital>

⁵⁸ <http://www.conectarigualdad.gob.ar>

⁵⁹ <https://play.google.com/store/apps/details?id=info.modernizacion.mcolabora&hl=es>

⁶⁰ <http://munirivadavia.gob.ar/gabierto/descargas/decreto.pdf>

En su articulado, además, refiere que las diferentes secretarías y reparticiones de la administración pública deberán identificar en sus ámbitos aquellos conjuntos de datos elegibles para ser publicados en la mencionada plataforma, comprometiéndose a su adecuación y mantenimiento.

Es a finales del mes de septiembre del 2014 que se lanza oficialmente la primera versión de la plataforma de Gobierno Abierto (Figura 12), donde se comienzan a publicar los primeros datos públicos, divididos en 6 categorías: Actividad Económica, Salud, Presupuesto Participativo, Programa RED, Recibos de Funcionarios e información del Boletín Oficial. Los datos se presentan en diferentes formatos para favorecer no sólo su difusión sino también la reutilización de los mismos

A su vez, han desarrollado una sección donde cualquier ciudadano puede solicitar información pública a través del uso de un formulario web.

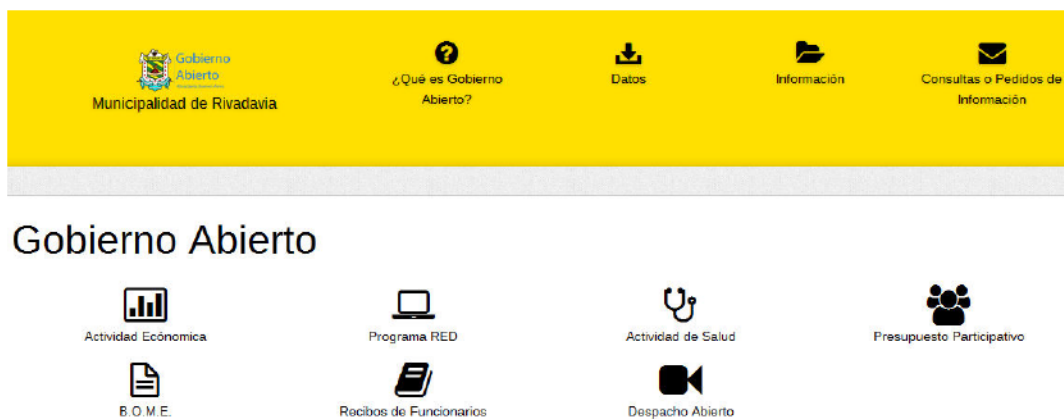


Figura 12. Portal de Gobierno Abierto del municipio de Rivadavia

Capítulo 5. Gobierno Abierto en Municipios. Recomendaciones

Como ya ha sido mencionado, los gobiernos locales están debiendo soportar la convergencia de las crecientes demandas ciudadanas y las altas restricciones presupuestarias lo cual ha obligado a los líderes locales a echar mano a la creatividad y pensar nuevas formas de gestionar y enfrentar los problemas de la sociedad, para responder a las exigencias y necesidades de los ciudadanos, cada vez más complejas.

Si los gobiernos locales no se entrenan en la capacidad de innovar, serán cada vez menos efectivos. La innovación, concebida como el incremento en los estándares de calidad en las políticas públicas, constituye una herramienta formidable para las administraciones públicas, sobre todo para los municipios que cada vez asumen más responsabilidades y funciones con los mismos y escasos recursos.

En este capítulo se desarrolla una propuesta de implementación de políticas de Gobierno Abierto para municipios chicos⁶¹ e intermedios⁶² de la provincia de Buenos Aires por ser éstos los lugares que mayor cercanía existe entre ciudadanos y gobierno.

El IBM Centre for the Business of Government, (Gwanhoo & Young Hoon, 2011), publicó un modelo para la implementación del Gobierno Abierto. Este modelo busca sintetizar en etapas el desarrollo de políticas o estrategias de Gobierno Abierto, como muestra la Figura 13, y con ello brindar una secuencia lógica que permita a las agencias del gobierno “*minimizar los riesgos y efectivamente aprovechar el poder de la tecnología para involucrar a la ciudadanía*” para lo cual identifica 4 fases (la primera centrada en el *open data*, y la segunda, en el proceso abierto y en la interacción entre ambas) que suponen niveles crecientes de implicación ciudadana, de apertura, complejidad técnica y gerencial:

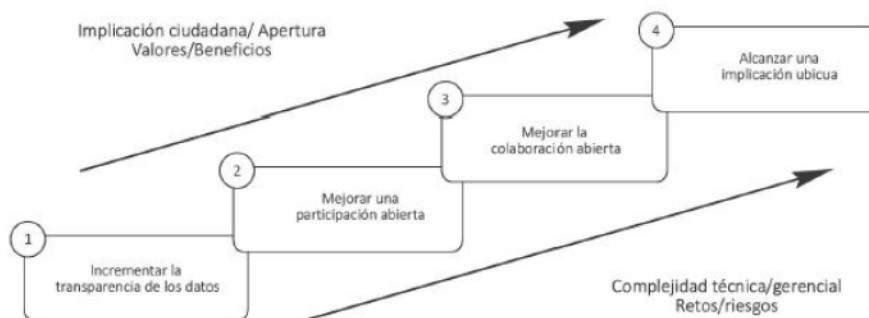


Figura 13. Fases implementación Gobierno Abierto (Fuente: Gwanhoo & Young Hoon, 2011)

⁶¹ Cuya población es menor a 50.000 habitantes

⁶² Cuya población oscila entre 50.000 y 100.000 habitantes

Considerando este modelo, y adaptándolo según los lineamientos de otras guías, Open Government Guide⁶³, Banco Mundial (2012), Universidad de Externado (2014), Sunlight Foundation (2013), Cruz-Rubio (2014), Open Government Partnership (2014), Programa Gobierno en Línea (2010), es que en este capítulo se exponen un conjunto de recomendaciones que ayudarán en la implementación exitosa de una política de Gobierno Abierto en municipios chicos e intermedios de la Provincia de Buenos Aires.

A tal fin se analizarán los elementos que componen las diferentes fases de implementación de políticas de Gobierno abierto teniendo en cuenta diversas perspectivas: la institucional/legal, la tecnológica y la ciudadana/empresarial.

5.1. Fases de Implementación

5.1.1. Primera Fase: apertura de datos (*open data*)

Esta fase se asume como una precondition necesaria de desarrollo de las demás, y en donde es prioritario identificar aquellos datos altamente relevantes para el público, así como asegurar la calidad de los datos en términos de relevancia, consistencia y periodicidad

Se refiere, por lo tanto, al momento en que el gobierno comparte el máximo de informaciones, de todo tipo, que obran en su poder, para que el ciudadano pueda actuar regularmente en base a dichas informaciones, tanto de una manera reactiva como proactiva. Estos datos deberían estar disponibles en formato electrónico, siguiendo estándares abiertos y que puedan ser procesados automáticamente por programas informáticos, de forma que cualquier interesado pueda crear aplicaciones que permitan agregarlos, combinarlos o utilizarlos a conveniencia.

Los gobiernos que desean cosechar los beneficios de los datos abiertos suelen comenzar por anunciar su compromiso con la idea de los datos abiertos, tras lo cual establecen objetivos ambiciosos para la publicación de datos. Comenzar con un compromiso público fuerte, desde una perspectiva institucional, hace que los datos abiertos sean una práctica compartida por las distintas áreas del gobierno, y puede sentar unas bases sólidas para que se continúe desarrollando la iniciativa tanto en los aspectos políticos como en los técnicos. Además el público general y el sector privado, fundamentalmente los emprendedores, tienen muchas oportunidades de interesarse e involucrarse en el proceso.

Los compromisos deberían indicar claramente los beneficios de la publicación activa de datos en formatos abiertos. Incluso puede hacer que los gobiernos incorporen a nuevos actores interesados en el proceso de divulgación de datos y de deliberación sobre la información publicada. Además de facilitar la supervisión de toda la iniciativa desde sus inicios, una temprana inclusión del público, tan temprana como para que tenga voz en la redacción del propio borrador del compromiso, aumenta el interés de la opinión pública.

⁶³ <http://www.opengovguide.com>

En este sentido, se sugiere identificar del total de los datos, aquel porcentaje más relevante para el público y concentrarse en este grupo de datos a fin de que sean de la más alta calidad.

Siguiendo algunas recomendaciones dadas por el Open Government Partnership (2014), el acceso a la información debe referirse a información que posea el gobierno, no sólo sobre aquella vinculada a las actividades del gobierno:

- No debe restringirse a los datos, sino a todo tipo de información; pueden incluir tanto la información publicada como el software que permite la publicación de la información, así como mecanismos para fortalecer el derecho de acceso a la Información.
- Deberán referirse tanto a transparencia reactiva como, fundamentalmente, a la proactiva.
- Deberán proveer acceso libre a la información.

A su vez, se puede complementar esta fase con una clara política de rendición de cuentas, que:

- Podrían incluir leyes, reglamentos y mecanismos orientados a que los funcionarios públicos y demás actores dentro del gobierno justifiquen sus acciones y acepten la responsabilidad por el fracaso en el desempeño de sus deberes.
- No debería ser una política puramente interna, sino tener un claro componente de apertura y transparencia que permita un seguimiento y conocimiento por parte de la ciudadanía.

Se recomienda a los gobiernos locales, por lo tanto, comprometerse con los datos abiertos de forma visible y substancial, y desde las más altas instancias jerárquicas que sea posible. Por ejemplo:

- A través de una declaración pública del intendente a todas las secretarías de gobierno en la que se defiendan y propongan los datos abiertos, estableciendo principios fundamentales, como los formatos abiertos y la transparencia.
- Establecer un organismo de coordinación o un grupo de trabajo que incluya a miembros del gobierno y vea encomendada la tarea de explorar este compromiso y sus implicaciones prácticas.
- Apoyar los instrumentos legislativos (ordenanzas) que apoyen la transparencia en las operaciones del aparato estatal, así como la integración de los datos abiertos en consideraciones de políticas públicas.

Desde una perspectiva tecnológica, existen, según el Banco Mundial (2012), tres escenarios en base a su grado de complejidad:

- Menos de 100 conjuntos de datos, con pocos cambios semanales

- Entre 100 conjuntos de datos y menos de 1000, con gran cantidad de cambios semanales
- Más de 1000 conjuntos de datos, con cambios intensivos y permanentes

En este trabajo, y a partir de las recomendaciones dadas para municipios chicos e intermedios, se está en presencia del primer escenario, donde la cantidad de conjuntos de datos a publicar no sería superior a los 100, y los cambios en tales conjuntos de datos no serían frecuentes.

En este escenario, entonces, las recomendaciones en cuanto al aspecto tecnológico, y para iniciarse en la publicación de datos abiertos, serían:

- En principio desarrollar un sitio web convencional (eventualmente en formato *blog*), que puede ser alojado en un *hosting* compartido, o bien en un VPS⁶⁴, con baja o media capacidad de procesamiento y almacenamiento. El costo de mantenimiento de un *hosting*, compartido o privado, es muy bajo. Se recomienda el uso de tecnologías con licencias libres u *open source* (usualmente gratuitas) para el desarrollo del sitio web que evitan la dependencia con proveedores privados de tecnología. Por ejemplo: el uso de Apache o Nginx como servidores web; Wordpress, Drupal, como manejadores de contenido; MySQL o PostgreSQL como motores de base de datos. Alternativamente puede utilizarse alguna plataforma online de desarrollo de blogs (Wordpress, Blogspot) que permiten implementar un blog y alojarlo gratuitamente (con ciertas restricciones) en sus servidores, mediante el uso de algún subdominio (a modo de ejemplo: <http://migobiernoabierto.wordpress.com>).
- Publicar en dicho sitio web los datos que se dispongan, preferentemente en “estado crudo” (sin ningún procesamiento). Sin embargo, en las primeras etapas se suele recomendar publicar los datos aunque ya hayan sido procesados y convertido a formatos privativos por el área de gobierno a su cargo. Usualmente las distintas áreas de gobierno disponen datos en formatos PDF, DOC (Word), XLS (Excel), u otros.
- Se debe preferir, en la medida de las posibilidades, la publicación de los datos en formatos abiertos, basados en estándares, antes que privativos. Se recomiendan los formatos: CSV, JSON, ODF, HTML, XML.
- Para la búsqueda de datos en el sitio web se puede incorporar la herramienta de búsqueda personalizada⁶⁵ brindada por Google, que tiene una versión gratuita.
- La actualización de los datos podrá ser manual en un principio, para lo cual será necesario contar con un equipo responsable de esta tarea, preferentemente del área IT.
- También es recomendable incorporar al sitio web un espacio de retroalimentación (puede ser simplemente un formulario web) por parte de los usuarios del portal de datos abiertos.

⁶⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/Servidor_virtual_privado

⁶⁵ <https://www.google.es/cse>

La Figura 14 ilustra una posible infraestructura tecnológica que permita desarrollar y mantener un portal de datos abiertos sólido y escalable con pocos recursos.

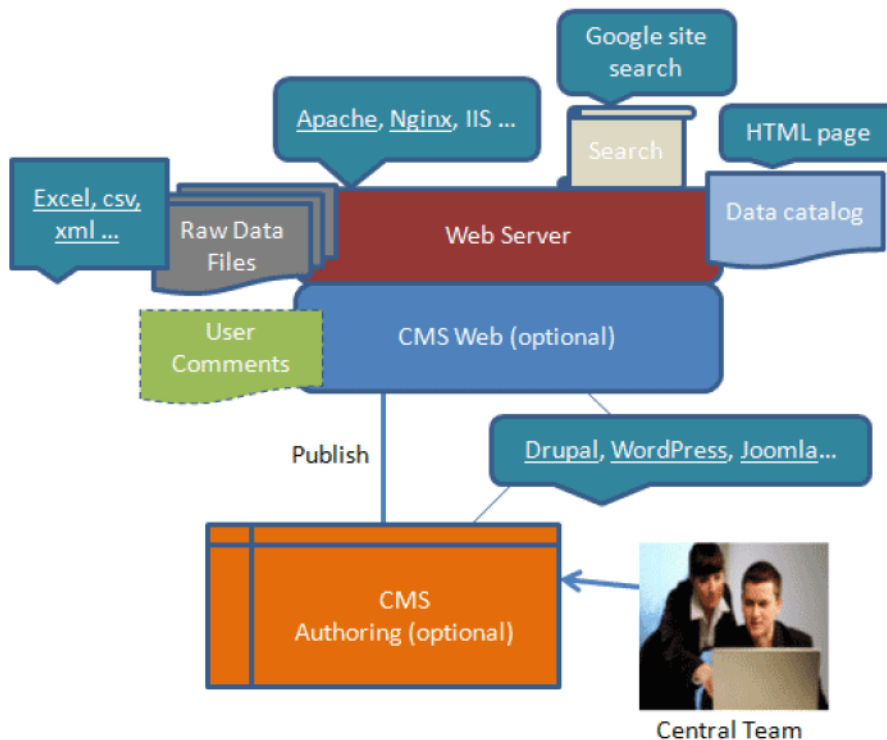


Figura 14. Infraestructura básica Portal de Datos Abiertos (fuente: Banco Mundial, 2012)

En el caso de municipios que cuenten con un departamento IT, con capacidades de desarrollo de software, una alternativa muy recomendable es adaptar el software CKAN⁶⁶, específico para implementar portales de datos abiertos que, a su vez, es gratuito, con licencia libre (Afero GNU GPL⁶⁷).

Este software, utilizado por muchos de los portales de datos abiertos existentes en el mundo, requiere de ciertos conocimientos en diversas tecnologías informáticas (Python, MySQL, servidores web, entre otras) para poder adaptarlo a las necesidades particulares del municipio, y montarlo en servidores de producción.

Algunas de las grandes ventajas del uso de este tipo de software respecto a las recomendaciones dadas con anterioridad son: el de ser una herramienta desarrollada específicamente para la publicación de datos abiertos; el de estar constantemente en desarrollo, con ampliaciones, corrección de *bugs*, mejoras; el de ser el software *de facto* a nivel mundial en implantación de portales de datos abiertos; y de las posibilidades generales que brindan los software que utilizan base de datos, que permiten mantener centralizada la información, realizar back-ups periódicos, realizar consultas variadas y de diversa complejidad, escalabilidad, robustez, etc.

⁶⁶ <http://ckan.org>

⁶⁷ http://es.wikipedia.org/wiki/GNU_Afero_General_Public_License

Otra posibilidad es la contratación a terceros del servicio de implementación de un portal de datos abiertos. Quizás ésta sea la alternativa menos recomendada por ser una opción usualmente demasiado onerosa para las economías de los municipios chicos e intermedios, y por generar una alta dependencia con el proveedor de la solución tecnológica. Sin embargo esta práctica muchas veces es adoptada por algunos municipios, usualmente grandes, para evitar la conformación y capacitación de un equipo IT especializado en el desarrollo y mantenimiento de un software de estas características.

5.1.2. Segunda Fase: Gobierno 2.0

Para la **segunda fase** se sugiere el uso intensivo de varios métodos y herramientas vinculadas a las redes sociales. En la primera fase, se abren los datos del gobierno, mientras en esta segunda etapa se abre el gobierno al público, a sus ideas y a su conocimiento. Para ello es posible hacer uso de herramientas web 2.0 como el microblogging (Twitter, por ejemplo), las redes sociales (Google Plus o Facebook, por ejemplo), y demás herramientas sociales que usualmente son de uso gratuito. Es decir, se realiza una implementación de las ideas relacionadas a Gobierno 2.0 a fin de dar a conocer las políticas que se están implementando en cuanto a Gobierno Abierto, y con el objeto último de lograr captar la atención e interés por parte de la ciudadanía.

Esta fase se recomienda sea administrada únicamente por un área de gobierno, usualmente el área de prensa, aunque puede crearse un área específica, a fin de mantener siempre un mismo estilo de comunicación con los ciudadanos, atender centralmente las primeras demandas de la ciudadanía, y evitar incurrir en contradicciones al momento de brindar información de índole pública.

En síntesis, las redes sociales funcionan como medio de comunicación e interacción, como medio para permitir la participación, como instrumento para informar, generar una presencia, establecer canales, compartir debates y generar conversaciones. Las redes sociales pueden usarse para apoyar todas y cada una de las herramientas del Gobierno Abierto, haciendo más accesible y transparente su uso, informando y permitiendo el debate y el desarrollo de conversaciones.

5.1.3. Tercera Fase: Participación Ciudadana

La participación ciudadana puede ser individual o colectiva, y puede también tener múltiples formas tales como la resolución de problemas comunitarios, las votaciones, el involucramiento en campañas, las protestas, las acciones de voluntariado, las peticiones ciudadanas, la actividad de grupos o asociaciones, la entrega de opiniones o propuestas mediante el uso de consultas públicas, así como la toma de decisiones participativas, por ejemplo, como aquellas relacionadas con los presupuestos participativos.

Para el desarrollo de la participación ciudadana, la Open Government Partnership (2014) sugiere algunas etapas que deberán ser motorizadas por los Gobiernos Locales.

Etapas inicial:

- Involucrar a los ciudadanos en la evaluación de la gestión de las instituciones de gobierno y en la detección de reformas prioritarias.
- Desde una mirada político-institucional, reformar la legislación para crear un ambiente que favorezca la actuación de las organizaciones de la sociedad civil, dado su importante rol en la exigencia de rendición de cuentas al gobierno, además de proporcionar apoyos y prestar servicios a los ciudadanos, apoyando y defendiendo la movilización ciudadana.

En esta fase inicial en búsqueda del involucramiento ciudadano en los asuntos públicos, puede ser útil el uso de algunas herramientas tecnológicas sencillas que funcionen como canal de interacción con la ciudadanía.

Teniendo en cuenta que serán los primeros pasos en la búsqueda de propiciar el interés y participación ciudadana en las cuestiones de índole pública, y los escasos recursos con que usualmente cuentan los municipios del tamaño que son de interés para este trabajo, será necesario comenzar con herramientas de fácil desarrollo, mantenimiento y adopción por parte de los ciudadanos.

En particular se puede hacer uso de encuestas y sondeos vía web, que sean promocionadas través de las redes sociales, a fin de conocer la opinión ciudadana respecto a reformas propuestas desde el poder político; otra opción fácil es agregar un formulario en el sitio web institucional que permita a los ciudadanos, de una manera simple, dar su opinión o cuestionar, en todo caso, ciertas decisiones políticas; también es una alternativa viable el uso de un correo electrónico oficial donde se reciban todo tipo de quejas, denuncias, opiniones o sugerencias por parte de los ciudadanos.

Sea cual fuere el medio adoptado para comenzar a transitar el camino hacia una participación ciudadana real y eficaz, siempre es recomendable que desde “el lado” del gobierno haya recursos asignados a validar, procesar y retroalimentar las peticiones que lleguen desde la ciudadanía. Es decir, es necesaria una doble vía de comunicación: ciudadanos-gobierno y gobierno-ciudadanos

Etapas Intermedia:

- Desarrollar alianzas entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar objetivos comunes.
- Promover el uso de herramientas digitales para conectar a las instituciones con la ciudadanía.
- Crear mecanismos destinados a fortalecer la legitimidad del gobierno mediante la inclusión en la toma de decisiones de las opiniones de los ciudadanos y otros actores relevantes, especialmente en aquellos asuntos relacionados con el acceso a la información, la financiación pública, la consulta y la participación.
- Incentivar la legislación y directrices sobre consultas ciudadanas para el desarrollo de políticas públicas.

En esta etapa, donde ya se han consolidado los más básicos mecanismos de participación ciudadana, es posible incorporar herramientas tecnológicas un poco más complejas, que permitan obtener de la ciudadanía algo más que una simple opinión.

Se recomienda la creación o potenciación de espacios abiertos y estables en el tiempo para informar y consultar a los ciudadanos, en donde se puedan desarrollar procesos de escucha activa. En particular los foros son herramientas útiles para incentivar a la población a dar su punto de vista sobre determinados temas, y permiten, a su vez, que la interacción ya no sea punto a punto con el gobierno, sino horizontal con otros ciudadanos.

Incluso, una gran ventaja de esta herramienta respecto a las mencionadas en la Etapa Inicial, es que toda la interacción que ocurra entre los ciudadanos-gobierno, gobierno-ciudadanos, o ciudadanos-ciudadanos, se encuentra centralizada en una plataforma tecnológica, y se mantiene almacenada a través del tiempo. Sirve para ser consultada por cuestiones ya discutidas, o bien para referenciar temas ya tratados con anterioridad.

Aunque los foros pueden ser presenciales o virtuales, se están potenciando mucho más la creación de espacios virtuales. A estos foros también se los conoce como foros ciudadanos deliberativos.

Es importante destacar que, para el caso de los foros virtuales, resulta fundamental dar una debida dinamización y publicidad a los mismos, tanto antes como durante su lanzamiento, como parte de la estrategia de promoción de estas herramientas de información y consulta sobre determinados temas, a fin de lograr el mayor nivel de repercusión e implicación posible de los actores interesados y de la ciudadanía en general.

Para la implementación de un foro se requieren ciertos conocimientos técnicos básicos. Hay muchas opciones de software libre (y gratuito) que implementan foros. En particular, y por nombrar los más conocidos, están:

- BBPress⁶⁸: se integra con el manejador de contenidos Wordpress⁶⁹.
- PHPBB⁷⁰: un foro muy utilizado, de fácil instalación y uso.
- FluxBB⁷¹: otra alternativa simple de instalar y mantener.
- Vanilla Forum⁷²: una opción con características un poco más avanzadas que los demás, pero que brinda mayores opciones en cuanto a configuración y adaptación.

Como recomendación general al incorporar alguna de estas herramientas en las políticas de Gobierno Abierto, es que, además de los recursos técnicos y económicos

⁶⁸ <https://bbpress.org>

⁶⁹ <https://es.wordpress.org>

⁷⁰ <http://phpbb.com>

⁷¹ <http://fluxbb.org>

⁷² <http://vanillaforums.org>

asignados, será necesario conformar un equipo, o asignar a un área de gobierno, la responsabilidad de responder, promover, incentivar y moderar los debates que vayan surgiendo desde la ciudadanía, como así también aquéllos propuestos por el propio gobierno, para que el foro se mantenga activo y actualizado, los ciudadanos se sientan escuchados, y puedan surgir ideas o propuestas innovadoras a partir de la interacción.

Etapas Avanzadas:

- Crear iniciativas para atraer a personas especializadas en diversos temas de interés público y asegurar los recursos necesarios para la institucionalización de la participación ciudadana, con el fin de apoyar los cambios culturales y de procesos en las estructuras gubernamentales, al mismo tiempo que se promueve el diseño, puesta en marcha, ejecución y evaluación de iniciativas para la participación ciudadana efectiva.
- Promover las competencias relacionadas con participación ciudadana como un elemento fundamental de quienes ocupan u ocuparán los cargos públicos.
- Establecer mecanismos que permitan la plena integración participativa en la vida cívica de niños, jóvenes y de otros segmentos sociales que puedan ser objeto de exclusión y/o que sean incapaces de expresar sus puntos de vista, y teniendo en cuenta las decisiones que puedan afectarlos, garantizando así que las oportunidades de consulta sean accesibles.

En esta fase, y de acuerdo al Open Government Partnership (2014), los gobiernos locales deben abrir el proceso de toma de decisiones de políticas públicas a todos los actores interesados:

- Se deberán incluir elementos de acceso a la información
- Se deberán incluir el derecho a ser escuchado, pero no necesariamente incluir el derecho de ser una parte formal implicada en el proceso de toma de decisiones.
- Se deberán especificar los mecanismos de participación.

Desde una perspectiva tecnológica, en esta etapa ya avanzada donde la sociedad, o parte de ella, ha adquirido cierto grado de conciencia cívica y se ha apropiado de la necesidad e importancia de participar activamente en los asuntos públicos, se recomienda que desde el gobierno se fomenten actividades de formación y fomento del desarrollo de aplicaciones cívicas, apoyándose en los conjuntos de datos abiertos disponibles, por parte de la sociedad civil, emprendedores, estudiantes, profesionales, entre otros. Por ejemplo, mediante la organización conjunta con la sociedad civil, se pueden propiciar eventos tipo *hackatons*⁷³.

A su vez, aunque no directamente relacionado con los elementos centrales que conforman un Gobierno Abierto, será necesario que el gobierno local arbitre los medios para que la mayor parte de la ciudadanía tenga la posibilidad de acceder a

⁷³ <http://es.wikipedia.org/wiki/Hackathon>

internet, insumo esencial de las políticas de participación ciudadana mediadas por las TICs.

Estas decisiones, además de favorecer la disminución de la brecha digital, permitirán que aquéllos ciudadanos interesados en hacer sentir su voz, podrán hacerlo sin ninguna restricción de tipo tecnológica. Estas medidas usualmente se implementan a través de la instalación de puntos de acceso gratuito a internet (en plazas, entidades de gobierno, bibliotecas, y en general en todo espacio público), o bien mediante la creación de centros tecnológicos, de acceso público y gratuito, que permitan disponer de computadoras conectadas a internet.

5.1.4. Cuarta fase: colaboración

En la **cuarta fase** se busca desarrollar y consolidar la colaboración intergubernamental, la consolidación de una colaboración con el público que permita la creación de valor público y la co-creación de bienes y servicios. Es decir, y como se ha precisado en este trabajo, en esta etapa los ciudadanos ya no sólo colaboran con “algo ajeno”, sino que se comprometen e implican en las cuestiones públicas, asumiendo las responsabilidades de su participación.

En esta ya avanzada etapa de colaboración y participación ubicua (omnipresente), ya se han consolidado los sistemas de transparencia e interacción, de carácter multicanal y multiplataforma de los medios sociales utilizados, y estas herramientas están adecuadamente insertas dentro de las estructuras de gobernanza. El conjunto de actores implicados nutren el ecosistema y logran un círculo virtuoso de implicación con el público.

Aunque no existen conocidas experiencias municipales donde se haya alcanzado tal grado de participación e involucramiento ciudadano en los asuntos públicos, sí hay casos en otros niveles de gobierno que se acercan a este ideal y pueden ser útiles para delinear el camino a seguir por los Gobiernos Locales que quieran adaptar y adoptar tales iniciativas.

En particular uno de los casos más exitosos en este aspecto ha sido el Gobierno Abierto del país Vasco, a través de su portal Irekia⁷⁴.

Como se puede apreciar en la Figura 15, Irekia cuenta con diversos espacios de participación y colaboración:

- Propuestas del Gobierno: pensado para que la ciudadanía aporte sus comentarios y dudas a las propuestas, anteproyectos de ley o iniciativas que los departamentos del Gobierno publiquen para recabar su participación.
- Peticiones ciudadanas: es un espacio donde las personas usuarias pueden crear sus propias propuestas sobre los asuntos que a cada uno le resulte de interés.

⁷⁴ <http://www.irekia.euskadi.net>

Este gobierno impulsa además la participación ciudadana a través de redes sociales que propician el debate de temas transversales y faciliten la intervención de todos, bien sean empresas, otras instituciones, administraciones, colectivos, etc.

Los aportes son analizados y puestos en conocimiento de las personas del Gobierno con responsabilidades o competencias en cada materia para que tengan conocimiento de las mismas y, aquellas ideas que puedan ser aprovechadas por el Ejecutivo, pasen a formar parte del material de los grupos de trabajo que preparan, diseñan y elaboran las diferentes iniciativas, medidas y propuestas legislativas gubernamentales. El objetivo es que en algún momento, esas aportaciones ciudadanas pasen a forma parte de las propias leyes, planes, decretos o iniciativas del Ejecutivo.



Figura 15. Portal de Gobierno Abierto (Irekia) del país Vasco

Esta verdadera plataforma cívica desarrollada por el Gobierno Vasco ha sido publicada con una licencia libre y puesta a disposición del gobierno que quiera descargarla para usarla, y eventualmente adaptarla a sus necesidades, de manera gratuita. El código fuente se encuentra disponible para su descarga⁷⁵ desde el propio portal Irekia, junto a diferentes manuales de uso, instalación y configuración.

Sin embargo, y debido a la complejidad de las tecnologías que utiliza esta plataforma (Ruby/Rails, CouchDB, PostgreSQL, entre otras) hace que sea dificultoso para cualquier municipio de las características que hemos estado analizando poder implementarla y sostenerla en el tiempo con los limitados recursos con que cuentan.

En el caso de municipios chicos o intermedios que ya estén implementando políticas de Gobierno Abierto como las anteriormente descritas, sí parece que es viable

⁷⁵ <http://www.irekia.euskadi.net/es/pages/10081-openirekia-publicacion-del-software-ogov-del-gobierno-vasco>

incorporar algunas herramientas informáticas adicionales que permitan que la ciudadanía se involucre en la co-creación de proyectos sociales, iniciativas legislativas, y demás actividades de carácter público, siempre a través de los lineamientos del gobierno municipal, que permitan que los distintos ciudadanos interesados, colectiva o individualmente, puedan influir e involucrarse responsablemente en los asuntos comunes de la sociedad donde viven.

Existen algunas herramientas gratuitas y con licencias libres, de fácil instalación y mantenimiento, que pueden ser útiles para que los gobiernos convoquen a la ciudadanía a colaborar en determinados asuntos públicos. En particular se recomienda, en principio, para el inicio del proceso hacia políticas colaborativas, comenzar con la puesta en funcionamiento de un software WIKI (por ejemplo, MediaWIKI⁷⁶), que básicamente permitirá la edición colaborativa y online de propuestas generadas ya sea desde el gobierno, o bien surgidas desde la ciudadanía.

De esta manera se lograría de una forma simple y económica gran legitimidad por parte del gobierno en determinados asuntos, y permitiría, a su vez, a aquellos ciudadanos interesados en determinadas cuestiones, que posean además la capacidad técnica para realizar aportes interesantes a las propuestas en discusión, poder influir en la decisión final.

Otras herramientas que podrían adaptarse para cumplimentar los objetivos de estrategias de colaboración entre gobierno y ciudadanía son los motores de redes sociales. Entre los más conocidos, cuyas licencias son libres, son gratuitos y de fácil instalación y mantenimiento, podemos recomendar el motor Elgg⁷⁷, escrito en el lenguaje de programación PHP, con capacidad de ser extendida su funcionalidad a partir del uso o implementación de *plugins*. En la misma línea de herramientas, otra elección posible es BuddyPress⁷⁸, otro motor de desarrollo de redes sociales para uso privado, también con licencia libre y gratuito, desarrollado en PHP, que se basa en el conocido manejador de contenidos Wordpress⁷⁹.

En la línea de plataformas cívicas complejas, en cuanto a su configuración, mantenimiento y eventual adaptación, existen numerosas variantes, todas con licencias libres, de descarga y uso gratuito, como Loomio⁸⁰, Agora Voting⁸¹ o Kuorum⁸², como muestra la Figura 16, que funcionan como una red social que permite que los ciudadanos puedan influenciar los procesos decisorios, a través de la posibilidad de

⁷⁶ <http://www.mediawiki.org>

⁷⁷ <http://elgg.org>

⁷⁸ <http://buddypress.org>

⁷⁹ <http://wordpress.org>

⁸⁰ <http://www.loomio.org>

⁸¹ <http://agoravoting.com>

⁸² <http://www.kuorum.org>

preguntas, votaciones y propuestas sobre, por ejemplo, normas que se estén discutiendo en los espacios legislativos locales, o iniciativas del poder ejecutivo. Este tipo de plataformas tecnológicas, tal como ocurre con el ejemplo dado del gobierno del país Vasco, son herramientas muy potentes, complejas técnicamente y de difícil mantenimiento para el tipo de municipios que se está analizando en este trabajo. Sin embargo siempre existe la posibilidad de asumir un proyecto de estas características si existe voluntad política de que así sea, eventualmente mediante la colaboración inter-municipal, o con otros niveles gubernamentales (provincial, nacional), para la puesta en funcionamiento y gestión de plataformas como las mencionadas, incluso solicitando el apoyo de centros universitarios o de enseñanza técnica de la región.



Figura 16. Capturas de pantalla de las plataformas cívicas Kuorum, Loomio y Agora Voting

Conclusiones

Durante el trayecto recorrido en este trabajo he ido analizando el estado de arte de Gobierno Abierto, inclusive aquellos conceptos que se asemejan o lo han influido, en muchos casos con límites difusos, tal son los casos de las nociones de Gobierno Electrónico, Gobierno 2.0, Democracias Digitales, Gobernanza, entre otros, pero que, en todo caso, y a pesar de existir aún ciertas confusiones, han contribuido a delinear poco a poco una idea más acabada y consensuada de qué entendemos por Gobierno Abierto.

Y cuando se describió Gobierno Abierto, inevitablemente, fue necesario repasar las ideas de Datos Abiertos (*open data*), por ser éstas un factor clave en cualquier estrategia de implementación de políticas de Gobierno Abierto. Abrir los datos al escrutinio público, en formatos estándares y según determinadas características, hacen que la transparencia y rendición de cuentas dejen de ser un anhelo discursivo para plasmarse en acciones concretas, apropiables por la sociedad civil. Como ciudadanos tenemos el derecho de saber, ya que la información que se genera en la administración pública es, ante todo, información de propiedad pública. En este sentido he enumerado múltiples iniciativas de Gobierno Abierto en nuestra región, mayormente a nivel nacional, con algunos casos relevantes a nivel municipal, lo cual da cuenta de la importancia de esta temática en la agenda pública de muchos de los gobiernos latinoamericanos.

En lo relativo a la colaboración y participación de la ciudadanía en los asuntos públicos mediante el uso de las TICs, en sus diversas escalas y a partir de los diferentes mecanismos enumerados, los avances no parecen ser los esperados. Existen pocas iniciativas a nivel nacional de gobiernos de la región y prácticamente nulas o muy escasas a nivel municipal, en fases tempranas de la participación ciudadana, que ofrecen algunos canales de comunicación, usualmente unidireccionales, para consultas, sugerencias y quejas ciudadanas, pero que no han alcanzado un nivel de implicancia ciudadana que pueda significar un compromiso real de la sociedad civil ante los asuntos de índole público. A su vez, no se ha podido plasmar aún, con información concreta y veraz, provistas por los propios gobiernos, los resultados obtenidos de la influencia verdadera que la incorporación de tales herramientas ha tenido en la toma de decisiones posteriores.

Como bien lo ha señalado Anttiroiko (2004), si bien las TICs tienen potencial para reestructurar el gobierno, fortalecer la democracia y crear una relación más estrecha entre las administraciones públicas y los ciudadanos, es necesaria una cierta madurez general del entorno organizativo y social para poder aplicar plenamente las TICs a la gobernanza pública. Y es en los niveles gubernamentales inferiores, como son los municipios, donde claramente se encuentran falencias o escasos ejemplos de implantación exitosa de estos mecanismos de participación de los ciudadanos en la cosa pública.

Las causales de esta situación son variadas y difusas, existiendo, en general, obstáculos de carácter tecnológico, legal y cultural, que son los que impiden, siguiendo a Kossik (2004), el desarrollo de un modelo de participación asentado en las TICs. Desigualdades regionales en el acceso a Internet, débil cultura digital, bajos niveles de confianza en la seguridad tecnológica y jurídica de las transacciones en línea, se combinan con bajos niveles de conciencia pública sobre las posibilidades de participación ciudadana en la vida política. Y quizás sean éstas las causales de las diferencias existentes en el grado de avance de las iniciativas de Gobierno Abierto que hemos analizado para diferentes municipios latinoamericanos, en general, y los argentinos más relevantes, en particular.

Empíricamente se ha podido comprobar que aquellas ciudades que cuentan con mayores y mejores recursos, ya sean humanos, tecnológicos o económicos, son quienes ofrecen a la ciudadanía de herramientas tecnológicas de mayor complejidad y calidad, y que, a su vez, impulsan eventos culturales (talleres, workshops, congresos, *hackatons*, etc) sobre estas propuestas, que allanan, de alguna manera, el camino para que la ciudadanía conozca, adopte, y se involucre en estas novedosas iniciativas.

A su vez, junto con los indudables beneficios que podría traer aparejado el Gobierno Abierto, y que fueron descriptos oportunamente en diferentes capítulos de este trabajo, también se han observado ciertos riesgos. Por ejemplo, el incremento de la participación ciudadana puede conducir a la consecuencia perversa de que crezcan las desigualdades sociales en el acceso y la utilización de las TICs. Una encuesta realizada por Naciones Unidas (2012) revela que la participación ciudadana a través del uso de estas herramientas no es equitativa y, por el contrario, ahonda las diferencias sociales en la medida en que los sectores más desfavorecidos no tienen acceso a las mismas ni tienen la formación cultural para hacerlo.

Es decir, la implementación de las ideas que conforman la noción de Gobierno Abierto seguramente deberá posar, a su vez, la mirada en otras cuestiones más cercanas al desarrollo y provisión de una infraestructura tecnológica a nivel ciudad que garantice de alguna manera un acceso mayoritario e igualitario a las TICs por parte de la población.

Finalmente, a modo de conclusión general, y a partir de lo recorrido en este trabajo es posible concluir con cierto optimismo que, si bien como se ha referido, la adopción de políticas de Gobierno Abierto no sólo debe considerarse una innovación tecnológica, sino más bien un cambio cultural en las maneras en que los gobiernos se relacionan con los ciudadanos y otros organismos, es la tecnología la que impulsará y traccionará la ya innegable tendencia a gobiernos más abiertos y proactivos a las demandas sociales, más eficientes en su gestión, y, fundamentalmente, más legitimados a los ojos

de una sociedad cada vez más exigente y consciente de sus derechos. Y que es posible, incluso en aquellos municipios de escasos recursos llevar adelante estrategias concretas y coherentes de Gobierno Abierto si la voluntad y convicción política es firme y la ciudadanía se hace eco y acompaña este tipo de iniciativas.

Publicaciones

ICTs and Democracy. Open Government Experiences in Argentinean Cities (Cristián Boccalari, Claudia Queiruga , Javier Díaz). Enviado para su evaluación y publicación a CeDEM15⁸³ “International Conference for E-Democracy and Open Government 2015”, a realizarse en Donube University Krems, Faculty of Bussiness and Globalization, Austria, del 20 al 22 de mayo de 2015. Este trabajo fue aceptado para su publicación en la categoría “Reflections” y actualmente se encuentra en proceso el envío de la versión final (camera ready).

⁸³ <http://www.donau-uni.ac.at/en/departement/gpa/telematik/edemocracy-conference/edem/vid/20773/>

Bibliografía

Anttiroiko, A. (2004): *Introduction to democratic e-Governance*. eTransformation in Governance. New directions in government and politics. London, Idea Group Publishing.

Arnstein, S. (1969): *Una escala de la participación ciudadana*. Journal of the American Planning Association (JAIP), Vol. 35, No. 4.

Banco Mundial (2012): *Open Government Data Toolkit*. Disponible para su descarga: <http://data.worldbank.org/open-government-data-toolkit>.

Banco Mundial (2013): *Gobierno Electrónico*. Descargado de: http://siteresources.worldbank.org/INTEGOVERNMENT/Resources/e-Gov_guideline.pdf

Berners-Lee, T. (2009): *Linked data. Design issues*. <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>

Bobbio, N. (2000): *El futuro de la democracia*. Ed. Fondo y Cultura Económica. Colombia.

Bonivento, J., Gandur, M., Najles, J. (2014): *Gobierno Municipal Abierto en América Latina. De la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa*. OEA. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. Brooklyn, Nueva York.

Brugué, Q., Donaldson, M., & Martí, S. (2003): *Democratizar la democràcia. Reptes i mecanismes de participació en l'àmbit local*. La Democràcia dels Ciutadans. Barcelona: Fundació Catalunya SegleXXI.

Calderón, C., Lorenzo, S. (2010): *Open Government. Gobierno Abierto*. Algón Editores. España.

Calderón, C. (2011): *Los límites del Open Data: Datos veraces, completos y contextualizados*. Disponible en <http://www.cesarcalderon.es/?p=29383> (consultado en Diciembre del 2014).

Cardona, D. (2009): *Las Tecnologías de la Información y la Comunicación, TIC, en la relación Administración Pública – Ciudadano. Caso Colombia y Perú*. Editorial Universidad del Rosario. Facultad de Administración

Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007): Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santiago de Chile.

Castells, M. (2000): *La era de la información. Vol. I.* Alianza Editorial, Madrid, España.

Castells, M. (2006): *La sociedad red. Una visión global.* Alianza Editorial, Madrid, España.

CEPAL (2009): *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo.* Editores: Wilson Peres y Martin Hilbert.

CEPAL (2012): *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad.* Editores Gastón Concha y Alejandra Naser.

Chapman, R., Hunt, M. (1987): *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system.* Londres, UK.

Coleman, S. (2003): "The future of the Internet and Democracy. Beyond metaphors towards policy", en *Promise and problems of e-Democracy: challenges of Online Citizen Engagement*, Paris: OECD.

Coleman, S. (2005): *Direct representation. Towards a conversational democracy*, London: Institute for public policy research (ippr).

Colombo, C. (2006). *Innovación Democrática y TIC. ¿Hacia una democracia participativa?*. Revista de Internet, Derecho y Política. UOC, Barcelona, España.

Colombo Vilarrasa, C. (2007): *E-participación. Las TICs al servicio de la innovación democrática.* UOC, Barcelona.

Concha, G., Naser, A. (2012): *Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región.* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) CEPAL.

Cruz-Rubio, C. (2014): *Hacia el Gobierno Abierto: una caja de herramientas.* Organización de los Estados Americanos (OEA), Departamento para la Gestión Pública Efectiva.

Falleti, T. (2010): *Decentralization and subnational politics in Latin America.* Cambridge University Press.

Font, Joan y Blanco, Ismael (2006): *Polis, la ciudad participativa*. Diputación de Barcelona.

Fosk, A. (2014): *Futuro Digital Argentina 2014*. Informe ComScore Latinoamérica. Disponible en comscore.com.

Frick, M. (2006): *Tracking e-Gov in South America. Origins and Impacts o strategies in Argentina, Chile and Uruguay*. Capítulo VII del libro *Latin America Online: Cases, Successes and Pitfalls*. Mila Gascó-Hernández, Instituto Internacional de Gobernanza de Catalunya. Barcelona, España.

Frick, M. (2008): *De la teoría a la práctica: Cómo implementar con éxito el gobierno electrónico. La experiencia regional y las barreras de la e-innovación*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (GEALC).

Goberna (2013): *El Gobierno Abierto y los Desafíos Tecnológicos en Latinoamérica*. Escuela de Política y Alto Gobierno. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid, España.

Gobierno Electrónico de Naciones Unidas (2014): *e-Government for the Future we want*. Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos.

Grosvald, G (2000): *El Gobierno Electrónico quiere ser más que promesas*. Revista Democracia Digital. México.

Gwanhoo L., Young Hoon, K. (2011): *An Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement*. IBM Centre for the Business of Government

Instituto de Internet, Universidad de Oxford (2007): *Breaking Barriers to eGovernment. Overcoming obstacles to improving European public services*. European Commission Information Society and Media. Directorate-General, eGovernment Unit.

Kelsen, H. (1995): *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM, México.

Kossick J, Robert M. (2004): *El rol de la tecnología de la información y de las comunicaciones en el fortalecimiento de la participación ciudadana y en la configuración de la democracia: la experiencia inicial de México*". Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nº 29, Caracas.

Lathrop, D., Ruma, L. (2010). *Open Government: collaboration, transparency and participation in practice*. O'Reilly Editors.

Lawson, G. (1998): *NetState - Creating electronic government*. Editorial Demos. Londres, Inglaterra

Linskens, J. (2000): *Hacia un Gobierno Electrónico*. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana

Meijer, A.; Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). *Open government: connecting vision and voice*. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 78, N° 1.

Naciones Unidas (2012): *E-Government Survey: Executive Summary*. Disponible para su descarga: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpadm/unpan048579.pdf>.

Nemirovski (2010): *Un Cambio Cultural*. Capítulo 4 del libro *Gobierno Abierto* de Calderón y Lorenzo.

Noveck, B. (2012): *"Demand a more open source government"* (en línea). http://www.ted.com/talks/beth_noveck_demand_a_more_open_source_government.html.

OCDE (2005): *e-Government for Better Government*. OECD Publishing. París, Francia.

Open Data Handbook (2012): *Manual sobre Datos Abiertos*. Open Knowledge Foundation.

Open Government Partnership (2014): *Local Government*. Descargable desde: www.opengovguide.com/local-government.

Organización de los Estados Americanos (2006): *Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico. Módulo 1: Introducción al Gobierno Electrónico*. Portal Educativo de las Américas (educoea).

Oszlak, O., Kaufman, E. (2014): *"Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional"*. OEA, IDRC-CRDI, RedGeALC.

Patiño, J. (2014): *Datos abiertos y ciudades inteligentes en América Latina. Estudio de Casos*. CEPAL, IDRC-CRDI.

Poggi, E. (2013): *Gobierno Electrónico, Gobierno Local y Gestión Tecnológica*. En *Gobierno Electrónico a nivel local. Experiencias, Tendencias y Reflexiones*. Fundación CIPPEC, Universidad de San Andrés. Buenos Aires, Argentina

Prieto Martín, P. (2012): *Creando 'La Ciudad Simbiótica': una propuesta para el diseño participativo interdisciplinar y la construcción colaborativa de sistemas de software cívico*. Tesis Doctoral. Universidad de Alcalá, España.

Programa Gobierno en Línea (2010): *Manual para la Implementación de la estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia*. Ministerio Colombiano de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Bogotá, Colombia.

Ramírez-Alujas, A. (2010): *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea*. Revista Buen Gobierno, nº 9: 94-133. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1820326

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011): *Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene*. Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública. Volumen IX (Nº 15).

Ramírez-Alujas, A., Dassen, N. (2014): *Vientos de Cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. BID.

Rosanvallon, P. (2007): *La contrademocracia. La Política en la Era de la Desconfianza*. Ed. Manantial, Buenos Aires, Argentina.

Rosén, T. (2001): *e-Democracy in practice. Swedish experiences of a new political tool*. Swedish Association of Local Authorities and Swedish Federation of Country Councils and Regions.

Subirats, J. (2002): *Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y la comunicación*. Papers sobre democracia, Nº 24, www.democraciaweb.com

Sunlight Foundation (2013): *Lineamientos para Políticas de Datos Abiertos*. Washington, EEUU.

Universidad Externado de Colombia (2014): *Guía de Buenas Prácticas en Gobierno Abierto*. Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de la Información. Bogotá, Colombia.

Valenti P. (2002): *La Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe: TICs y un nuevo Marco Institucional*. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación, Nº 2. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

Valenzuela Mendoza, R. (2013): *Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la Colaboración con una Sociedad más Abierta*. Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública. Nro 21. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Zentner, M. (2014): *Una Fiesta para el Futuro*. Diario Página/12. Agosto, Argentina.