

# **No es oro todo lo que reluce: ¿qué hay detrás de las promesas de gobierno abierto en Iberoamérica?**

**Mila Gascó Hernández**

## **INTRODUCCIÓN**

En enero de 2009, el presidente Obama firmó el *Memorandum of Transparency and Open Government* que declaraba el compromiso de la nueva administración con la creación de un nivel de apertura gubernamental sin precedentes basado en tres principios: la transparencia, la participación y la colaboración. Desde entonces, organizaciones y administraciones públicas de todo el mundo han puesto en marcha proyectos en este ámbito con el objetivo de redefinir las relaciones entre ellas y los ciudadanos.

Los beneficios atribuidos a las iniciativas de gobierno abierto son muchos y están universalmente aceptados. Diferentes autores han hecho referencia al hecho de que un gobierno abierto da lugar a procesos de toma de decisiones más efectivos, protege contra la corrupción, permite el escrutinio público y promueve la confianza de los ciudadanos en el gobierno. A pesar de estas importantes ventajas, la puesta en marcha de iniciativas de gobierno abierto no resulta fácil. Los diferentes significados que adquiere el concepto en distintos contextos, la falta de estrategia, la focalización en la apertura de datos como iniciativa estrella en este campo son sólo algunos de los factores que condicionan su pleno desarrollo. Pero es que, además, el gobierno abierto debe ir de la mano de una necesaria transformación interna de las administraciones públicas que debe pasar por el trabajo colaborativo y transversal y por una cultura de apertura que no siempre es sencilla de conseguir y difundir. Esta ponencia abordará estas cuestiones a partir de la revisión y análisis de la experiencia iberoamericana, lo que permitirá dejar constancia de la realidad y de la realización del gobierno abierto en la región.

## **¿QUÉ ES EL GOBIERNO ABIERTO?**

Un gobierno abierto es un gobierno transparente, un gobierno colaborativo y un gobierno participativo, que consigue sus objetivos a partir de una utilización intensiva de las TIC y de dos herramientas clave: el *open data* y el *open action* (Gascó, 2013). El Cuadro 1 define cada uno de estos aspectos.

## **INSERTAR CUADRO 1**

No existe un planteamiento único sobre los orígenes del término si bien son diversos autores los que sitúan dicho origen en la firma del Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto por el presidente Obama (Jiménez y Gascó, 2012; Wilson y Linders, 2011). En realidad, la idea de gobierno abierto no es nueva (Cobo, 2013; Ramírez-Alujas, 2010) y son varias las corrientes que han dado lugar a la popularización de este concepto. Una de las más aceptadas es la que relaciona el gobierno abierto con la evolución de la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (en adelante, TIC) al ámbito público y, por tanto, con los conceptos de administración y gobierno electrónicos (Jiménez, 2013; Jiménez y Gascó, 2012; Coroján y Campos, 2011; Gascó, 2009; Gascó, 2007a).

## INSERTAR CUADRO 2

Tal y como recoge el Cuadro 2, en términos de conceptos, podríamos afirmar que durante la primera etapa son más frecuentes las iniciativas de administración electrónica, definida como el conjunto de actuaciones que implican la utilización de las TIC en la organización interna de la administración, mientras que, en la segunda, predominan aquellas de gobierno electrónico; es decir, actuaciones que implican la utilización de las TIC en las relaciones externas entre la administración y el gobierno y los ciudadanos y las empresas. Finalmente, la tercera etapa es una etapa de apertura, hacia dentro y hacia afuera, de adopción de un paradigma de gobernanza y, por ende, de colaboración. Ello hace más pertinente hablar de actuaciones de gobierno abierto (Jiménez, 2013).

Una segunda corriente vincula el gobierno abierto con el concepto de innovación abierta. Para Chesbrough (2003), el padre del término, la innovación abierta asume que las empresas pueden y deben utilizar tanto las ideas internas como las ideas externas así como que pueden acceder al mercado a través de mecanismos tanto internos como externos. En el ámbito público, innovación abierta supondría innovar (capacidad de aplicar nuevas soluciones) con socios, compartiendo los riesgos y los beneficios.

Hablar de innovación abierta resulta especialmente pertinente cuando nos referimos al principio de colaboración del gobierno abierto. Efectivamente, Ramírez-Alujas y Dassen (2012) exponen que “un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la coordinación y acciones coordinadas no sólo con la ciudadanía sino con las empresas, asociaciones y demás agentes. Asimismo, potencia el trabajo combinado dentro de las propias administraciones, y entre ellas y sus funcionarios, de manera transversal” (p. 45). En la línea de la filosofía de la innovación abierta, la colaboración, por tanto, va más allá del ciudadano como individuo y de su derecho a saber y a participar en los procesos políticos: tiene en cuenta a otros actores, internos y externos a la administración, y persigue el trabajo conjunto y transversal.

## **GOBIERNO ABIERTO EN LA PRÁCTICA. UNA MIRADA A IBEROAMÉRICA**

Como hemos hecho nosotros, los principios del gobierno abierto (transparencia, colaboración y participación) suelen definirse en términos generales pero, en la práctica, dichos principios van de la mano de actuaciones que permiten su operacionalización. En esta sección haremos, referencia a dichos conjuntos de actuaciones concretando su desarrollo en el caso de Iberoamérica.

### **La transparencia**

La transparencia, para empezar, está relacionada con el derecho de acceso a la información y, por tanto, con la existencia de leyes que la regulen (Ramírez-Alujas, 2011). En este sentido, en las dos últimas décadas, alrededor de noventa países han adoptado normativa de estas características (Fumega y Scrolloni, 2013). Según estos autores, en América Latina, son trece los países que lo han hecho: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Sin embargo, no todos esos países parecen cumplir sus leyes con precisión. Según un estudio realizado por Associated Press en el año 2011, sólo cinco de dichos países (Chile, República Dominicana, Guatemala, México y Uruguay) atendieron las peticiones de

información en los plazos y forma garantizados por sus legislaciones<sup>1</sup>. Un sexto país, Perú, envió únicamente información parcial. Por su parte, Colombia, Ecuador y Panamá respondieron con alguna información que no resultó útil. El resto de países ignoró dichas solicitudes por completo. Estas diferencias son importantes porque ponen de manifiesto que tener una ley no es sinónimo de transparencia. En definitiva, la ley se tiene que aprobar y cumplir.

Otro estudio, realizado por Acces Info Europe y el Center for Law and Democracy, también da cuenta de la debilidad de los sistemas legales latinoamericanos en esta materia<sup>2</sup>. A través de la aplicación de un índice global que valora la fortaleza del marco legal de un determinado país para garantizar el acceso a la información a sus ciudadanos<sup>3</sup>, determina que sólo dos países, El Salvador y México, tienen marcos legales fuertes. En el otro extremo se encuentra República Dominicana. Los autores del estudio son cautos y especifican que estos resultados no tienen por qué estar relacionados con el funcionamiento de las leyes en la práctica.

El derecho a la información garantizado es clave en términos de rendición de cuentas. Sandóval-Almazán (2011) o Curtin y Meijer (2006) exponen que la transparencia contribuye a la rendición de cuentas y que un gobierno más responsable en este sentido es, también, un gobierno más legítimo. Otros autores han ido un poco más allá y han explicitado que, al mismo tiempo, la legitimidad refuerza la confianza del público en el gobierno (Hood, 2011; Hazell y Worthy, 2010; Jaeger y Bertot, 2010).

## La colaboración

La colaboración, el segundo principio del gobierno abierto, que ya hemos adelantado que implica un trabajo conjunto y transversal entre diferentes tipos de actores, dentro y fuera de la administración, en la práctica se encuentra relacionada con un conjunto de actuaciones que comprenden iniciativas de interoperabilidad, de innovación social y de co-producción. Estos son conceptos que han sido analizados por separado y de los que ya hace años que se está hablando. Sin embargo, toman mayor sentido, si cabe, en el marco de la filosofía del gobierno abierto.

La interoperabilidad ha sido definida por la Comisión Europea (2010) como “la habilidad de organizaciones diversas y dispares para interactuar con el objeto de alcanzar metas comunes, consensuadas y beneficiosas para todas ellas, compartiendo información y conocimiento a través de procesos de negocio y del intercambio de datos entre sus respectivos sistemas TIC” (p. 2).

Gil-García et al. (2007) y Dawes (1996) clasifican los beneficios de la interoperabilidad en tres categorías: técnica, organizativa y política. Los beneficios técnicos tienen que ver con el procesamiento de datos y con la gestión de la información e incluyen aspectos como la utilización de estándares abiertos y aplicaciones que persigan una reducción del coste en tecnología o la reutilización de datos, funcionalidades que pueden redundar en una disminución de los costes de desarrollo de sistemas de información (Gascó, 2011).

<sup>1</sup> Ver [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/23/actualidad/1332526283\\_217009.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/23/actualidad/1332526283_217009.html) y <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/mayoria-de-paises-en-america-latina-y-resto-del-mundo-reprueban-evaluacion-de-libertad-de-infor>.

<sup>2</sup> Ver <http://rti-rating.org/index.php>.

<sup>3</sup> El índice es un índice compuesto por siete variables, cada una de las cuales se mide a partir de un conjunto de indicadores: 1) derecho al acceso (3 indicadores), 2) alcance (9 indicadores), 3) procedimientos de petición (15 indicadores), 4) excepciones (8 indicadores), 5) apelaciones (14 indicadores), 6) sanciones y protecciones (4 indicadores) y 7) medidas de promoción (8 indicadores).

Los beneficios organizativos se vinculan a la solución a problemas o al fortalecimiento de capacidades organizativas. Gil-García et al. (2007) y Gascó (2011) enumeran algunos ejemplos: mejora de los procesos de toma de decisiones (consecuencia de la obtención de datos agregados y de información de mayor calidad), refuerzo de las redes profesionales, mejor control y coordinación de la organización o simplificación de la actividad administrativa y de los procesos de gobierno (lo que resulta en una mayor eficiencia en el quehacer de las administraciones públicas). Finalmente, los beneficios de tipo político hacen referencia al refuerzo de la imagen pública y a la creación de valor en el ámbito público: una mayor capacidad de promover la transparencia o la responsabilidad (*accountability*) ante los *stakeholders*, una visión holística de los servicios públicos (tanto por parte de los diferentes actores implicados como por parte de los beneficiarios/usuarios) y una planificación integrada son algunas de las ventajas en relación a esta categoría.

Lógicamente, el alcance de estas ganancias varía en función de las organizaciones y las características de los diferentes contextos pero, en términos generales, se trata de beneficios potenciales de una iniciativa de interoperabilidad (Gascó et al., 2012).

Los proyectos de interoperabilidad, por otra parte, no están exentos de dificultades o barreras que arriesguen la obtención de los objetivos que se pretenden. De hecho, cabría decir que, a pesar de esos importantes beneficios, la interoperabilidad es todavía la gran asignatura pendiente para muchos gobiernos. Como en el caso de las leyes de transparencia, un 75% de los países de América Latina cuenta con una estrategia de interoperabilidad, al menos entendida como una línea dentro de una política más general de gobierno electrónico. Criado et al. (2011) afirman al respecto: “la mayoría de los países iberoamericanos han promovido sus estrategias de interoperabilidad durante los últimos años. En particular, la segunda parte de la primera década del siglo XXI ha servido como punto de arranque para la mayoría de las actuaciones de los países de la región de cara a mejorar la colaboración intergubernamental en el ámbito del Gobierno-e. De hecho, durante los dos últimos años se ha producido la mayor parte de las normativas dentro de los países de la región. A su vez, en aquellos casos en que todavía no se puede dar por comenzada una estrategia de interoperabilidad, se ha reflejado una nítida voluntad de emitir actuaciones en breve lapso de tiempo e, incluso, algún caso manifiesta que se encuentran en proceso de discusión dentro del ejecutivo o el legislativo” (p. 82).

Sin embargo, la existencia de dichas estrategias (acompañadas muchas veces de su correspondiente marco legal) no ha servido para hacer de la interoperabilidad una realidad. Pando (2008) afirma que la mayoría de iniciativas son de carácter incipiente y de naturaleza bilateral y, en este sentido, no están institucionalizadas. Hay cierto intercambio de información entre administraciones públicas pero no se da de manera regular y, en cualquier caso, no implica una interoperabilidad organizativa. Criado et al. (2011) nombran algunos de los retos a los que los propios países hacen referencia (ver Cuadros 4 y 5).

#### INSERTAR CUADROS 4 Y 5

Un segundo concepto relacionado con el principio de colaboración es el de la co-producción, definida por la OCDE (2011) como una forma de planificar, diseñar, entregar y evaluar servicios públicos con la implicación directa de ciudadanos, usuarios y organizaciones sociales. La co-producción fomenta la innovación y favorece el diseño de nuevas prestaciones de utilidad pública, lo que genera nuevas actividades económicas y aumenta el valor público (Bovaird, 2012).

No ha habido hasta la fecha de redacción de esta ponencia una sistematización de las iniciativas de co-producción emprendidas por los gobiernos latinoamericanos. Ello no es fácil. En términos generales,

muchos de ellos, en la redacción de sus planes de acción sobre gobierno abierto, realizados como miembros de la Alianza de Gobierno Abierto<sup>4</sup>, hacen referencia explícita a la necesidad de consolidar la co-producción para impulsar el gobierno abierto. Pero esta voluntad no se ha institucionalizado, posiblemente, como consecuencia de diferentes tipos de servicios que pueden ser co-producidos y cuya responsabilidad recae en distintas instancias de gobierno, algo que se complica en aquellos países de estructura descentralizada o federal. En la realidad, por tanto, la valoración del estado de la co-producción en la región pasa por el análisis de una heterogeneidad de iniciativas, que sólo pueden ser identificadas cuando se hacen públicas, y que no dan una idea de la situación global.

Algo parecido ocurre con la innovación social, un tercer camino para conseguir un gobierno colaborativo. La Comisión Europea describe la innovación social como la generación de nuevas ideas (productos, servicios, modelos) para satisfacer necesidades que todavía no han sido cubiertas<sup>5</sup>. Se trata de innovaciones que surgen de los ciudadanos, de la comunidad, y que son sociales en sus objetivos (generación de valor social y no individual) y en sus medios (Phills et al, 2008). Por ello, ni su identificación ni su sistematización resultan sencillas a pesar de los esfuerzos de varias organizaciones o programas, como la CEPAL o URB-AL III, por compilar buenas prácticas en este ámbito (Esguevillas, 2013; Rey de Marulanda y Tancredi, 2010; Rodríguez y Alvarado, 2008).

Si bien valorar la implementación de prácticas de co-producción o innovación social en Iberoamérica es un ejercicio harto complicado, podemos realizar una aproximación analizando el grado de desarrollo de políticas e iniciativas de datos abiertos. Hay autores que se manifiestan en este sentido. Calderón y Lorenzo (2010), por ejemplo, afirman que la parte más importante, y a la vez más práctica, que puede hacer posible la colaboración entre la administración pública y terceros es la apertura de datos. Concha y Náser (2012), aparte de listar los beneficios que la apertura de datos tiene en términos de transparencia e interoperabilidad se refieren al potencial que tiene para fomentar la co-producción así como la innovación y nuevas actividades económicas. Si tenemos en cuenta que los datos abiertos también resultan clave para la promoción de la interoperabilidad (Jiménez, 2013), resulta que se convierten en herramienta clave en un gobierno colaborativo.

En este ámbito, América Latina ha registrado algunos avances en los dos últimos años. Así, en el año 2010, Uruguay fue el primer país latinoamericano en ofrecer una plataforma nacional de datos abiertos de gobierno<sup>6</sup>, en continuidad al trabajo que, desde comienzos de ese mismo año, venía realizando la Intendencia de Montevideo (Fumega y Scrolloni, 2013). Un año después, en septiembre de 2011, Chile lanzó su portal, el Portal de Datos Públicos<sup>7</sup>. Desde entonces, otros países han desarrollado sus propios portales. Ha sido el caso de Colombia<sup>8</sup> (que lanzó su portal en diciembre de 2011 con 9 conjuntos de datos y que ahora cuenta con 46), Brasil<sup>9</sup> (con 82 conjuntos de datos públicos que antes estaban

---

<sup>4</sup> La Alianza de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) es una iniciativa multilateral que pretende asegurar compromisos específicos de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las tecnologías para fortalecer la gobernanza. La iniciativa se lanza formalmente el 20 de septiembre de 2011, cuando los ocho gobiernos fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) aprueban una Declaración de Gobierno Abierto y anuncian los planes de acción de sus países. Desde septiembre de 2011, se han sumado a la iniciativa los compromisos de más de 50 países adicionales (Jiménez y Gascó, 2012). Más información en <http://www.opengovpartnership.org/>.

<sup>5</sup> Ver <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/>.

<sup>6</sup> Disponible en <http://datos.gub.uy/>.

<sup>7</sup> Disponible en <http://datos.gob.cl/>.

<sup>8</sup> Disponible en <http://datos.gov.co/>.

<sup>9</sup> Disponible en <http://dados.gov.br/>.

dispersos en Internet) o el reciente Portal de Datos del Gobierno de Costa Rica<sup>10</sup>. Los compromisos de los planes de acción desarrollados en el marco de la Alianza de Gobierno Abierto también ponen de manifiesto una cierta voluntad política a este respecto. Así, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, República Dominicana y Uruguay hacen referencia explícita en sus respectivos planes a actuaciones que tienen que ver con la apertura de datos. Es más, según el estudio realizado por Global Integrity en 2012<sup>11</sup>, de los 1.179 compromisos contemplados en dichos planes de acción, 190 están relacionados con iniciativas de datos abiertos, siendo éstas, junto con las de gobierno electrónico, las más populares (ver Cuadro 6).

A pesar de ello, todavía es pronto para valorar cómo se van a desarrollar estas iniciativas y si van a tener el impacto deseado. Fumega y Scrolloni (2013) hacen referencia a la importancia de una cultura de transparencia para que las actuaciones de apertura de datos sean exitosas. Los autores afirman que dicha cultura no siempre ha imperado en las administraciones públicas latinoamericanas. Citando a Gigler et al. (2011), admiten que, en los países de la región, la voluntad y capacidad para ofertar datos abiertos puede verse limitada por influencias en diferentes niveles, incluyendo corrupción, redes de clientelismo, capacidad limitada de servidores públicos y políticos que no rinden cuentas y son inmunes a las presiones electorales.

## La participación

La participación es el tercer principio del gobierno abierto. Las fronteras entre la colaboración y la participación no siempre están claras. De hecho, colaborar y participar no dejan de tener que ver con la implicación de terceros actores en los procesos gubernamentales y de la administración pública. Nosotros proponemos una diferenciación en función de los ámbitos en los que se produce dicha involucración. De este modo, tal y como ya hemos expuesto, para nosotros, la colaboración tiene que ver con la interoperabilidad, la co-producción y la innovación social y, por tanto, con el diseño, provisión y evaluación de servicios públicos que generan valor público. Por su parte, la participación está relacionada con la implicación en los procesos políticos y, como consecuencia, con actuaciones de consulta y deliberación con los ciudadanos y de participación en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas (Gascó, 2013).

Existen estrechos vínculos entre los principios de transparencia y de participación, dado que la segunda tiene lugar en función del conocimiento que se tiene sobre los procesos de toma de decisiones, lo que, a su vez, está condicionado por el acceso a la información y la transparencia de los gobiernos (Gascó, 2013).

La participación no es algo nuevo en América Latina. Existen desde hace años iniciativas en la región, impulsadas por gobiernos nacionales y, sobre todo locales, o por organismos internacionales, que han promovido la implicación de la ciudadanía en los procesos políticos. Las experiencias, innovadoras en muchos casos (como la boliviana Ley de Participación Popular o los presupuestos participativos de Brasil) han resultado de una diversidad y complejidad extraordinarias y no siempre han producido resultados positivos. Brasil, por ejemplo, ha sido el país con la mayor cantidad y consolidación de experiencias de participación, para lo que ha resultado decisiva la notable densidad asociativa que caracteriza a su sociedad civil (Olvera et al., 2012). En Bolivia, Ecuador y Venezuela, por hacer referencia a otros países, la participación se ha convertido en una parte central del orden jurídico-

<sup>10</sup> Disponible en <http://datosabiertos.gob.go.cr/>.

<sup>11</sup> Ver <http://www.globalintegrity.org/blog/ogp-action-plan-assessments> y <http://corrupcion101.wordpress.com/2013/01/09/los-paises-latinoamericanos-en-la-alianza-para-un-gobierno-abierto/>.

político y, por tanto, en elemento de consolidación del régimen político. En definitiva, “*en todos los países de América Latina hay experimentos participativos diversos, adscritos a proyectos políticos diferentes*” (Olvera et al., 2012: 80).

En cualquier caso, parece que en las jóvenes democracias de América Latina no acaba de haber un número suficiente de canales de participación. Las protestas sociales que se están produciendo en muchos países de la región, y especialmente en Chile, se han interpretado como un síntoma de esta limitación (Olvera et al., 2012; Calderón, 2012). La percepción ciudadana coincide con estas apreciaciones, tal y como muestra el Cuadro 7).

#### INSERTAR CUADRO 7

Por su parte, el *ranking* elaborado por la Unidad de Inteligencia del The Economist también pone de manifiesto que los niveles de participación política en América Latina no son elevados y que, por tanto, todavía hay lugar para acciones de mejora (ver Cuadro 8).

Parece que existe voluntad a este respecto. Tal como expone el Cuadro 6, la participación/implicación ciudadana es la tercera categoría de compromisos más popular en los planes de acción de los países latinoamericanos que pertenecen a la Alianza de Gobierno Abierto (131 compromisos). Chile, Colombia, República Dominicana y Uruguay son algunos de los países que han incluido actuaciones en este campo. No obstante, al igual que con el avance de los otros dos principios, resulta precipitado en este momento sacar conclusiones sobre los resultados que dichas actuaciones pueden arrojar.

En la búsqueda de una mayor y mejor participación ciudadana, el avance tecnológico y la ampliación de Internet representan una oportunidad porque permiten la interacción de manera original y con costes asumibles para los gobiernos (Insulza, 2013; Noveck, 2009). En concreto, las redes sociales acercan a la administración y al gobierno a los ciudadanos y a otros grupos de actores (Mergel, 2013; Calderón, 2012). En el caso de América Latina, la utilización de esta herramienta deviene clave y amplía las posibilidades para reforzar la participación pero, también, la colaboración y la transparencia. Ello es así dado el enorme crecimiento que ha experimentado su uso en los países de la región. Así lo pone de manifiesto el último informe de ComScore, presentado en mayo de 2013, que, entre otras cuestiones, especifica que el número de usuarios de Internet ha crecido un 12% entre 2012 y 2013 (frente al 7% de Asia-Pacífico, el 5% de Europa o el 1% de Estados Unidos y Canadá), que los latinoamericanos consumen casi cinco horas más al mes en las redes sociales que los habitantes de otras regiones o que Brasil es el país con un número de usuarios en Facebook más elevado<sup>12</sup>.

Ya han empezado a desarrollarse algunas iniciativas en este sentido como el Gabinete Digital del Gobierno de Rio Grande do Sul (Brasil), el Servicio Nacional del Consumidor de Chile, la Asamblea Nacional en Ecuador o la página *web* de la Municipalidad Metropolitana de Lima, (Ayala, 2011). Sin embargo, dichos esfuerzos todavía no son suficientes.

<sup>12</sup> Ver <http://es.scribd.com/doc/145498996/Futuro-Digital-Latinoamerica-2013-Informe>.

## CONCLUSIONES

Como ya avanzábamos en 2012 (Jiménez y Gascó, 2012), y como hemos vuelto a dejar constancia a lo largo de esta ponencia, sigue siendo pronto para evaluar el impacto de las iniciativas de gobierno abierto. La falta de operacionalización de los principios sigue siendo, en este sentido, una importante dificultad. En esta ponencia, hemos intentado contribuir a dicha operacionalización intentando delimitar el significado y alcance de la transparencia, de la colaboración y de la participación.

És esta únicamente una primera aproximación. Hay que seguir invirtiendo en la delimitación de los conceptos y, sobre todo, en su medición. Sin embargo, el análisis de los principios nos permite tomar un primer pulso al estado del gobierno abierto en América Latina. Creemos, a la luz del análisis realizado, que los avances han sido escasos tanto en términos de transparencia como de colaboración y participación. Ello resulta preocupante porque algunas de las actuaciones en este ámbito, como las relacionadas con la participación, no son recientes sino que tienen un largo recorrido en la región. El gobierno abierto sólo las ha vuelto a hacer públicas y, quizá, a darles prioridad política.

Sí que parece que, en la actualidad, hay un discurso, y quizá un cierto compromiso político, que se ha puesto de manifiesto en los compromisos de los planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto. Pero hay que ser cautos en este sentido. Por un lado, los planes son recientes (muchos apenas redactados en 2012) y no queda claro todavía cómo se implementarán. Por el otro, no todos los países latinoamericanos están participando en esta iniciativa. Por tanto, no se puede juzgar el avance del gobierno abierto en la región sólo por lo que se está haciendo en el marco de la misma. Finalmente, puede ocurrir, como se ha producido en el pasado, que la adopción del nuevo paradigma no suponga un proceso real de transformación como consecuencia del papel que las instituciones, formales pero sobre todo informales, juegan en el éxito de los procesos de innovación y modernización de la gestión pública (Gascó, 2007b, Gascó, 2006; Gascó, 2004). Es éste un aspecto en el que futuras investigaciones deberán profundizar.

## BIBLIOGRAFIA

- Ayala, Alexandra (2011), *Políticas de uso de herramientas web 2.0 en la administración pública de América Latina*, Quito: Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina.
- Bovaird, Tony (2012), *We're all in this together: User and community co-production of public outcomes*, Birmingham: Institute of Local Government Studies.
- Calderón, Fernando (2012), *La protesta social en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (2010), *Open government – gobierno abierto*, Alcalá La Real: Algón Editores.
- Chesbrough, Henry (2003), “The era of open innovation”, en *MIT Sloan Management Review*, 44(3): 35-41.
- Cobo, Cristóbal (2013), “Gobierno abierto: De la transparencia a la inteligencia cívica”, en A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas y Bojorquez, J. A. (eds.), *La promesa del gobierno abierto*, México DF y Tabasco: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Comisión Europea (2010), *European Interoperability Framework for European Public Services (EIF). Version 2.0*, Bruselas: Comisión Europea.
- Concha, Gastón y Naser, Alejandra (2012), *Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región*, Santiago de Chile: CEPAL.



- Coroján, Ana y Campos, Eva (2011), *Gobierno abierto: Alcance e implicaciones*, Madrid: Fundación Ideas.
- Corporación Latinobarómetro (2011), *Informe 2011*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Criado, Ignacio, Gascó, Mila y Jiménez, Carlos E. (2011), “Interoperabilidad de gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio comparativo y recomendaciones de futuro”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 50(junio): 77-104.
- Curtin, Deirdre y Mendes, Joana (2011), “Transparences et participation: Des principes democratiques pour l’administration de l’Union Européenne”, en *Revue Française d’Administration Publique*, 137-138: 101-121.
- Dawes, Sharon (1996), “Interagency information sharing: Expected benefits, manageable risks”, en *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(3): 377-394.
- Esguevillas, Javier (2013), *Innovación, políticas públicas locales y cohesión social en América Latina*, Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Fumega, Silvana y Scrolloni, Fabrizio (2013), “El acceso a la información y los gobiernos abiertos en América Latina”, en A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas y Bojorquez, J. A. (eds.), *La promesa del gobierno abierto*, México DF y Tabasco: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Gascó, Mila (2013), *Marco conceptual del gobierno abierto*, Bogotá: Observatics. Documento sin publicar.
- Gascó, Mila (2011), “Los retos de la colaboración. ¿A qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 49(febrero): 185-204.
- Gascó, Mila (2009), “El papel de las instituciones en el desarrollo del gobierno electrónico en América Latina: Algunas reflexiones”, en *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 14: 37-59.
- Gascó, Mila (2007a), “Evaluating the impact of anti-corruption measures”. Ponencia presentada en el V Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity, Johannesburgo, 2-5 abril.
- Gascó, Mila (2007b), “Institutions (also) matter in e-government. The case of Bolivia”. Ponencia presentada en el 18<sup>th</sup> Information Resources Management Association International Conference, Vancouver, 19-23 de mayo.
- Gascó, Mila (2006), “Cambio institucional y gobierno electrónico”. Ponencia presentada en el Seminario Taller Internacional “Capacitación, Tecnología de la Información y Gobierno Electrónico”, Santo Domingo, 2 de marzo.
- Gascó, Mila (2004), “¿Luces? y sombras de la reforma del Estado en América Latina”, en *Colección de Papers*, 8. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Gascó, M., Ysa, Tamyko y Fernández, Charlotte (2012), “Variables clave en la gestión estratégica de un modelo de interoperabilidad: ¿Decisiones políticas o cooptación tecnológica?”. Ponencia presentada al XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, 30 de octubre-2 de noviembre.
- Gigler, Borj Soren, Custer, Samantha y Rahemtulla, Hanif (2011), *Realizing the vision of open government data. Opportunities, challenges and pitfalls*, Washington, DC: Banco Mundial y Open Development Technology Alliance.
- Hazell, Robert y Worthy, Ben (2010), “Assessing the performance of freedom of information”, en *Government Information Quarterly*, 27(4): 352-359.
- Hood, Christopher (2011), “From FOI world to wikileaks world: A new chapter in the transparency story?”, en *Governance*, 24(4): 635-638.
- Insulza, José Miguel (2013), “Prólogo”, en A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas y Bojorquez, J. A. (eds.), *La promesa del gobierno abierto*, México DF y Tabasco: Instituto de Acceso a la Información

- Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Jaeger, Paul T. y Bertot, John Carlo (2010), “Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information”, en *Government Information Quarterly*, 27(4): 371-376.
- Jiménez, Carlos E. (2013), “Gobierno abierto y back office: Reflexiones para su implementación”, en *Boletín institucional e-Governa*, 26. Lima: Governa.
- Jiménez, Carlos E. y Gascó, M. (2012), “Y ahora...gobierno abierto. Nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas”. Ponencia presentada al XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, 30 de octubre-2 de noviembre
- Mergel, Ines (2013), *Social media in the public sector. A guide to participation, collaboration and transparency in the networked world*, San Francisco: John & Wiley Sons.
- Noveck Beth (2009), *Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful* Washington, DC: Brookings Institution Press.
- OCDE (2011), *The call for innovative and open government. An overview of country initiatives*, París: OCDE.
- Olvera, Alberto, J., Shankland, Alex, Squella, Arturo y Vallejo, Camila (2012), “Simposio: Participación política en América Latina”, en *Anuario de Derechos Humanos 2012*, 8: 69-89.
- Pando, Diego (2008), “Restricciones político institucionales que obstaculizan la interoperabilidad en América Latina”. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4-7 de noviembre.
- Phills, James A., Deiglmeier, Kriss y Miller, Dale T. (2008), “Rediscovering social innovation”, en *Stanford Social Innovation Review*, 6(4): 34-43.
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2011), “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, en *Revista Enfoques*, 9(15): 99-125.
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2010), “Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea...”, en *Revista Buen Gobierno*, 9(julio-diciembre): 2-35.
- Ramírez-Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás (2012), “Gobierno abierto: La ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”, en N. Dassen y J. C. Vieyra (eds.), *Gobierno abierto y transparencia focalizada.: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rey de Marulanda, Nohra y Tancredi, Francisco B. (2010), *De la innovación social a la política pública. Historias de éxito en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Rodríguez, Adolfo y Alvarado, Hernán (2008), *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Sandóval-Almazán, Rodrigo (2011), “The two door perspective: An assessment framework for open government”, *eJournal of eDemocracy and Open Government*, 3(2): 166-181.
- The Economist (2012), *Democracy Index 2012. Democracy at a standstill*, Londres: The Economist.
- Wilson, Susan Copeland y Linders, Dennis (2011), “The open government directive: a preliminary assessment”. Ponencia presentada a la 2011 iConference (iConference '11), Seattle, 8-11 de febrero.

## RESEÑA BIOGRÁFICA

Mila Gasco es licenciada y MBA por ESADE (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas) y doctora por la Universitat Rovira i Virgili en evaluación de políticas públicas (Premio Enric Prat de la Riba a la mejor tesis doctoral sobre gestión pública, organización y función pública, otorgado por la Escola d'Administració Pública de Catalunya). En la actualidad, es investigadora del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE y profesora externa de los estudios de Economía y Empresa y del Máster Oficial en Sociedad de la Información y el Conocimiento de la UOC (Universitat Oberta de Catalunya). Es, además, consultora por cuenta propia en el ámbito de la sociedad de la información. Con anterioridad ejerció como analista senior en el IIGC (Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña). Tiene una amplia experiencia docente (fue profesora en el Departamento de Gestión de Empresas de la Universitat Rovira i Virgili) e investigadora lo que le ha llevado a participar en numerosos congresos nacionales e internacionales, a publicar libros y artículos en castellano, catalán e inglés y a dirigir algunas tesis doctorales. Colabora con diversas instituciones como Google, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la Diputación y el Ayuntamiento de Barcelona, la Alcaldía de Valencia (en Venezuela) o los gobiernos nacionales de Brasil y República Dominicana. Sus intereses se centran en las políticas públicas de transición a la sociedad del conocimiento (y, particularmente, en el gobierno y la gobernanza electrónica), en la utilización de las TICs para el desarrollo y en la evaluación de políticas.

Cargo actual: Investigadora

Institución: Instituto de Gobernanza y Dirección Pública – ESADE

Dirección: Av. Pedralbes 60-62

08034 Barcelona

España

Teléfono: +34932806162

E-mail: [mila.gasco@esade.edu](mailto:mila.gasco@esade.edu)

## CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

**Cuadro 1:**  
**Definición de gobierno abierto**

Gobierno transparente	Gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación
Gobierno colaborativo	Gobierno que implica y compromete a los ciudadanos y otros actores, internos y externos a la administración, en su propio trabajo
Gobierno participativo	Gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos
<i>Open data</i> o datos abiertos	Puesta a disposición pública de los datos de la administración en un formato electrónico adecuado que facilite su reutilización
<i>Open action</i>	Utilización de la <i>web</i> 2.0 y, específicamente, de las redes sociales y del <i>blogging</i>

**Fuente:** Gascó (2013).

**Cuadro 2:**  
**El papel de las TIC en diferentes momentos**

Tipo de organización	Fase de modernización	Papel de las TIC
Burocrática	Inicial. El objetivo es ganar en eficacia y eficiencia	En la automatización de flujos de trabajo y reorganización de procesos internos
Profesional	Avanzada. Ya se ha adoptado el enfoque de la gestión pública (énfasis en la eficiencia pero, también, en la servir al ciudadano)	Sin olvidar lo anterior, las TICs facilitan la interacción con los ciudadanos a través de portales y páginas <i>web</i>
Relacional	Finalizando el proceso. Se ha adoptado el paradigma de la gobernanza (el ciudadano no es sólo un cliente sino que participa en los procesos de gobernabilidad)	Clave en relación a la transparencia y la <i>accountability</i> , por un lado, y con respecto a la colaboración interinstitucional, por el otro

**Fuente:** Gascó (2009).

**Cuadro 3:**  
**Gobierno abierto: Principios, herramientas y conceptos relacionados**

Transparencia	Apertura de datos Redes sociales	Acceso a la información Rendición de cuentas Legitimidad y confianza en el gobierno
Colaboración	Apertura de datos Redes sociales	Interoperabilidad Co-producción Innovación (social)
Participación	Apertura de datos Redes sociales	Consulta y deliberación con los ciudadanos Participación en la toma de decisiones Participación en la elaboración de políticas públicas

**Fuente:** Gascó (2013).

**Cuadro 4:**  
**Principales retos considerados para la interoperabilidad (%) \***

Retos	%
Barreras tecnológicas	68,75
Diversidad de idiomas	25,00
Demasiados actores	75,00
Cultura organizativa	87,50
Barreras legislativas / jurídicas	75,00
Barreras relacionadas con la seguridad y la privacidad	50,00
Sistema político	62,50
Altos costes	12,50

**Fuente:** Criado et al. (2011).

**Nota:** Pregunta multi-respuesta.

**Cuadro 5:**  
**Principales retos de carácter tecnológico (%)**

Retos	%
Poco desarrollo de infraestructuras	43,75
Diversidad de opciones para la adopción de estándares	50,00
Disgregación de las bases de datos	81,25
Alta discrecionalidad en la definición de sistemas de información	62,50
Inexistencia de modelos de datos comunes	87,50
Problemas de seguridad informática	56,25
Baja práctica en el uso de estándares	75,00
Ausencia del principio de neutralidad tecnológica	62,50
Problemas con los datos	93,75
Desconocimiento sobre información generada	62,50
Otros	12,50

**Fuente:** Criado et al. (2011).

**Nota:** Pregunta multi-respuesta.

**Cuadro 6:**  
**Tipos de compromisos impulsados por los planes de acción elaborados**  
**en el marco de la Alianza de Gobierno Abierto**

<b>Categoría</b>	<b>Número de compromisos</b>
Gobierno electrónico	199
Datos abiertos	190
Participación/compromiso ciudadano	131
Acceso a la información/libertad de información	93
Presupuesto y planificación financiera	79
Gobernanza subnacional	57
Servicio civil/función pública	50
Anticorrupción	34
Compras y contrataciones públicas	29
Construcción de capacidades/formación	28

**Fuente:** Global Integrity (2012).

**Nota:** Esta tabla hace sólo referencia al 75% de los compromisos identificados.

**Cuadro 7:**  
**% de ciudadanos que creen que no hay suficientes canales de participación en su país**

<b>País</b>	<b>Porcentaje</b>
Argentina	35
Bolivia	36
Brasil	33
Chile	39
Colombia	40
Costa Rica	32
Ecuador	25
El Salvador	28
Guatemala	26
Honduras	27
México	32
Nicaragua	29
Panamá	28
Paraguay	35
Perú	31
República Dominicana	37
Uruguay	25
Venezuela	25
<b>Media América Latina</b>	<b>31</b>

**Fuente:** Corporación Latinobarómetro (2011).

**Cuadro 8:**  
**Nivel de participación ciudadana (Índice de Democracia 2012)**

<b>País</b>	<b>Participación ciudadana</b>
Argentina	5.56
Bolivia	6.11
Brasil	5.00
Chile	3.89
Colombia	3.89
Costa Rica	6.11
Ecuador	5.00
El Salvador	3.89
Guatemala	3.33
Honduras	3.89
México	6.67
Nicaragua	3.89
Panamá	5.56
Paraguay	5.00
Perú	5.56
República Dominicana	4.44
Uruguay	4.44
Venezuela	5.56

**Fuente:** The Economist (2012).

**Nota:** La variables “participación política” puede tener una puntuación mínima de cero (poca participación política) y máxima de 10 (mucha participación política). Para The Economist la participación política implica participación en el debate público, derecho al voto y libertad para pertenecer a partidos políticos.