

13

GOBERNABILIDAD

Gobierno abierto

Capítulo 13: GOBERNABILIDAD

Gobierno Abierto

Este capítulo explora la evolución del término “gobierno abierto” y sus dimensiones y las condiciones necesarias a través de una lente teórica. Además, se analiza de manera comparativa y exploratoria la situación global, latinoamericana y argentina acerca de la apertura de los gobiernos. Sobre la base de ese análisis, se proponen varias políticas e iniciativas para Argentina para a través de ellos promover y facilitar la apertura del gobierno y así crear la fundación para un sistema democrático más participativo, inclusivo y transparente.

13.1 Introducción

El tema del gobierno abierto ha recibido mucha atención durante los últimos años; especialmente desde 2009, cuando el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, anunció la *Open Government Initiative* (OGI) que se dedica a los principios de la transparencia, la participación y la colaboración (Bertot, McDermott, & Smith, 2012). Eso lanzó nuevamente la popularidad de la idea de abrir los gobiernos y hacer los procesos más accesibles a la ciudadanía.

En el presente capítulo se trata de abordar qué se entiende y practica por gobierno abierto. En la parte teórica, se indagará los tres conceptos que crean la base de un gobierno abierto: primero, la transparencia, la cual conlleva principios, tensiones y las múltiples visiones acerca de la misma, como así también en qué medida se necesita de la transparencia para llevar adelante el gobierno abierto; segundo, la participación y los principios que determinan su alta calidad, las actividades que podemos llevar adelante en pos de una participación pública, esto nos permitirá adentrarnos en la relación que surge entre la transparencia y la participación; tercero, la colaboración y sus claves para poder comprender a fondo la colaboración en Argentina y poder ver la diferencia entre la deliberación y la colaboración. Además, se tratará de justificar la existencia del gobierno abierto, viendo cómo este nos puede ayudar a consolidar nuestro actual sistema político, sin embargo no solo basta con tratar de querer llevar adelante el gobierno abierto: existe una serie de requerimientos que se deben cumplir para poder hacer de este una realidad.

La siguiente parte explorará la situación global, regional y nacional del gobierno abierto a través de una lente comparativa y exploratoria, enfocándose especialmente en los países de un alto nivel de apertura en sus gobiernos, los países latinoamericanos y una comparación dentro de la República Argentina con el fin de identificar los buenos casos de relevancia para la situación en Argentina.

Por último, se analizará y describirá los casos identificados en la parte anterior y, sobre la base de eso, se deducirán proposiciones prometedoras para una implementación a nivel municipal, provincial y federal en Argentina.

13.2 Teoría

Ninguno de los conceptos que se tratan en ese capítulo es nuevo en sí mismo. Son ideas y prácticas que se han utilizado a lo largo de la historia en distintas regiones, épocas y políticas. Podemos identificar sistemas políticos y regímenes que permiten a sus ciudadanos la participación en diferentes niveles, grados y formas distintas, que practican la transparencia en mayor o menor medida y que saben conectarse directamente con la ciudadanía practicando una política de aper-

tura (Llinares, 2010, pág. 51). Somos capaces de estudiar esas formas distintas, clasificarlas, medirlas y evaluarlas. Sin embargo, el gobierno abierto reclama una nueva forma de gobernar, exponiendo todos los conceptos mencionados anteriormente al mismo tiempo y en un grado más avanzado. “Esa nueva forma de entender las relaciones y el papel que se juega ante la ciudadanía (...) tiene más que ver con la actitud y forma de entender el rol que se debe jugar (el gobierno abierto), que con una forma concreta de practicarlo (Llinares, 2010, pág. 51)”.

13.2.1 Evolución y definición del término “Gobierno abierto”

Aunque el término “gobierno abierto” se transformó en algo que se puede referir como paradigma principal en la modernización administrativa y gubernamental, el contenido de la expresión es muy difuso. La búsqueda de una sola definición precisa y universalmente reconocida fracasa por la pluralidad de definiciones anteriores. En la literatura, los términos “apertura del gobierno” y “transparencia” frecuentemente se usan como sinónimos (Bertot, Jaeger, & Grimes, 2010). Piotrowski (2007), como ejemplo, define el gobierno abierto como transparencia gubernamental. Se nota que en el discurso público y en grandes partes de la literatura académica el término “gobierno abierto” se refiere a iniciativas acerca de la apertura de informaciones gubernamentales. Sin embargo esa definición es muy restringida. De hecho la comprensión de un gobierno abierto no solamente incluye la apertura en términos de datos e informaciones, sino también la apertura de canales interactivos entre el gobierno y los ciudadanos - la interacción cívica (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012, pág. 10). Weinberg (2010) combina mecanismos participativos como el acceso a arenas de toma de decisiones con elementos de transparencia y acceso a informaciones. Curtin y Mendes (2011) introducen *vision* y *voice* para referirse a la habilidad de ver (la transparencia) y la necesidad de hablar (la participación)¹.

Para entender mejor la evolución del concepto de gobierno abierto, Herzberg (2013, págs. 40-41) distingue entre dos fases históricas. En la primera fase, desde el final de la segunda guerra mundial, un gobierno abierto se puede equiparar con la apertura de datos gubernamentales al público. En esa comprensión, la transparencia forma la dimensión clave. La segunda fase inició con la elección de Barack Obama y la presentación de la *Open Government Initiative (OGI)* en 2009. El núcleo de la OGI forma el compromiso de la nueva administración de dedicarse a tres dimensiones principales: la transparencia, la participación y la colaboración (Bertot, McDermott, & Smith, 2012, pág. 2491). Eso no solamente resultó en la prominencia mundial del tema de gobierno abierto sino también en un cambio fundamental acerca del contenido de la expresión. El foco ya no se encuentra en el concepto parcial de transparencia. *Open government* se refiere a un gobierno con habilidades de interacción entre el gobierno y la sociedad civil (Herzberg, 2013, pág. 41).

Ese modelo de dos fases, además, nos permite clasificar las dos palabras más influyentes adentro del discurso de gobierno abierto: *Open data* y *Open innovation*. El cambio de la importancia de transparencia a la interacción significa una prioridad del enfoque de innovación abierta sobre el enfoque de datos abiertos. Una interacción abierta quiere decir una interacción profunda entre el gobierno, las empresas y la sociedad civil acompañado por varios canales de participación. El objetivo de esa interacción intensa es la resolución de problemas conjuntamente. Esa concepción no desafía la democracia representativa establecida pero quiere

¹ Para una revisión más completa de varias definiciones académicas se recomienda el artículo de Mariñez Navarro (2013, págs. 305-311).

completar el sistema político con elementos de interacción del ambiente no gubernamental. En ese sentido el desafío más grande es la búsqueda de métodos y formatos que permitan la introducción del conocimiento distribuida por toda la sociedad en el aparato estatal (Herzberg, 2013, págs. 41-43).

13.2.2 Definición de gobierno abierto

Teniendo en cuenta esas consideraciones en este trabajo se usa la definición sugerida por Meijer et al. (2012, pág. 13) pero con el complemento de la colaboración entre la sociedad civil, las empresas y las administraciones gubernamentales según Herzberg (2013):

Gobierno abierto es el grado en el que los ciudadanos pueden controlar e influir los procesos gubernamentales por los medios de acceso a informaciones del gobierno, acceso a arenas de toma de decisiones y colaboración entre la sociedad civil, la economía y las administraciones gubernamentales.

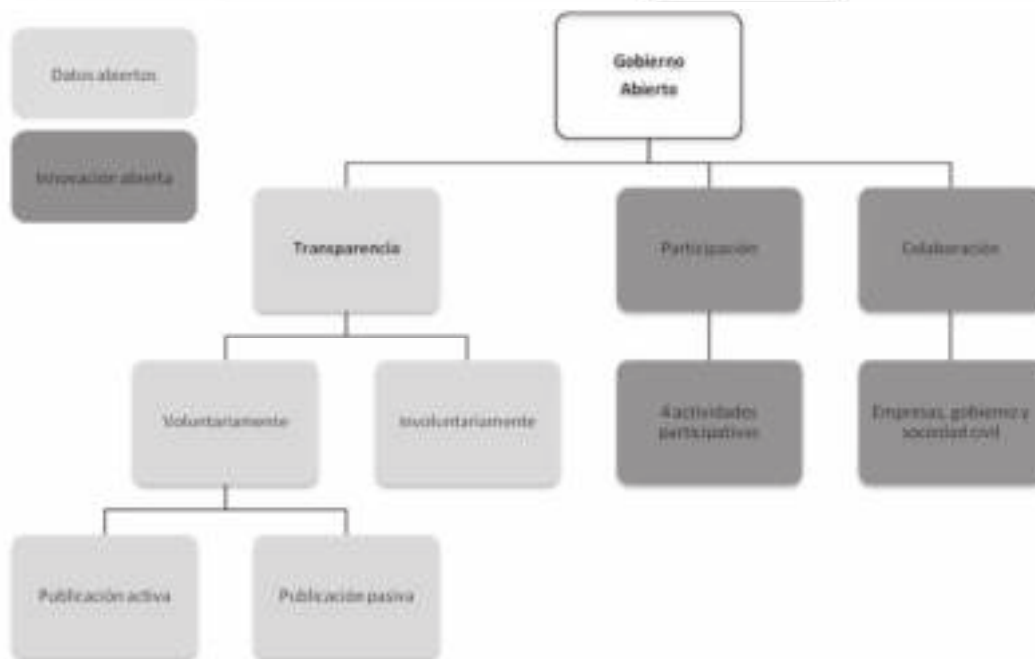
No puede afirmarse que en un futuro, cercano o lejano, el enfoque que se pone aquí no cambiará de nuevo. Es probable que el modelo de dos fases mencionado previamente se extienda en una o posiblemente varias fases adicionales (Herzberg, 2013, págs. 43-44).

Para clarificar esa definición de trabajo se presenta el Esquema 13.1. La transparencia tiene dos dimensiones: la información puede ser revelada voluntariamente por los actores, por ejemplo en páginas web (activo) o cuando los usuarios piden los datos (pasivo). Además, puede ocurrir que ciertas informaciones sean reveladas sin el consentimiento del dueño – sea por *hackers*, *whistleblowers* u otros canales (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012, S. 14). La dimensión de la transparencia sigue en la tradición de los datos abiertos, la noción del gobierno abierto en la primera fase.

La participación y la colaboración juntas constituyen lo que Herzberg (2013) nombra como innovación abierta, que se enfoca en la interacción entre las distintas partes de una sociedad. La participación se divide en cuatro actividades principales: la participación en línea, participación cara a cara, participación de canales formales y crear una cultura de gobierno abierto (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011). Además, se puede distinguir entre el acceso a arenas formales e informales. Los canales formales normalmente son mejor institucionalizados y por eso más efectivos que los canales informales. El problema en el concepto del gobierno abierto es que en los sistemas tradicionales de las democracias representativas no existan suficientes arenas formales para participar a un alto grado. Así es que los ciudadanos empiezan a usar canales informales como foros o eventos de deliberación pública. De eso se espera un efecto indirecto (una deliberación pública puede resultar en un artículo en un periódico importante lo que puede afectar el discurso público y la toma de decisiones sin que el acto de la deliberación tenga un efecto directo y formal).

En ese papel, la colaboración incluye el intercambio de ideas y prácticas entre las empresas, la sociedad civil y el gobierno. La idea principal es que los tres sectores puedan mejorar sus acciones, su conocimiento y su toma de decisiones por medios de la colaboración. En comparación a la transparencia y la participación, la idea de la colaboración es la menos elaborada en la literatura acerca del gobierno abierto. Aunque siendo una noción muy prominente en el discurso de la apertura del gobierno, lo que se entiende por la colaboración es un poco difuso. En los siguientes párrafos, se tratará de explicar cómo se distingue la participación y la colaboración e ilustrar una de muchas maneras posibles cómo se puede realizar la colaboración y el intercambio entre el gobierno, las empresas y la sociedad civil. En las secciones siguientes se hablará en más detalle sobre las distintas dimensiones que juntas constituyen la noción del gobierno abierto.

Esquema 13.1: Las dimensiones del gobierno abierto



Fuente: IIE sobre la base de Herzberg (2013) y Meijer et al. (2012).

13.2.3 Transparencia

Hoy en día, la gente se encuentra confrontada con una nueva era de tecnologías de información. Eso no solamente tiene grandes implicaciones para el público sino también para los gobiernos. La información es un activo nacional y es la responsabilidad de las administraciones nacionales, sub- y supra-nacionales convertirse en coordinadores y activadores de iniciativas de los ciudadanos. Más que nunca existen incontables posibilidades para establecer conexiones y canales de comunicación entre la gente para juntar habilidades con el potencial de resolver problemas y desafíos no solamente en sus vecindades sino a un nivel nacional e internacional (Mariñez Navarro, 2013, pág. 328).

El cargo del gobierno acerca de las políticas de información es diverso. Aparte de sus funciones regulativas también se encuentra en la función de recolector, productor, proveedor y usuario de información. La información está usada como instrumento de política por el estado, de esa manera se toma decisiones de cómo y cuándo se acumulan datos y cómo son analizados, procesados, guardados y publicados (Dawes, 2010, pág. 377).

13.2.3.1 Tensiones de la transparencia

Según Karr (2008) existen tres tensiones duraderas asociadas con el uso de información gubernamental. La primera tensión es entre el volumen y la magnitud de datos y la complejidad de datos por los ciudadanos sin profundos conocimientos técnicos. La segunda se trata de encontrar un equilibrio focalizado entre información detallada que al mismo tiempo protege la privacidad y la confidencialidad de los sujetos que forman parte de la base de datos. Finalmente, el público quiere entender y analizar datos “globales” cuando en realidad muchos registros de datos están distribuidos por múltiples organizaciones gubernamentales.

A pesar de esas tensiones, el acceso a la información gubernamental está recibiendo un nuevo enfoque reflejando dos tendencias generales en todo el mundo: primero, un esfuerzo para reformar el gobierno con un énfasis en la apertura y la transparencia. Segundo, haciendo crecer la disponibilidad y el desarrollo de tecnologías de información que habilitan tanto a organizaciones como a individuos para encontrar, compartir, combinar y usar el contenido de bases de datos (Dawes, 2010, pág. 378).

13.2.3.2 Principios de la transparencia

Dawes (2010, pág. 382) introduce dos principios para simplificar y balancear las consideraciones para lograr transparencia basada en la información: *usefulness* (utilidad) y *stewardship* (administración). En ese sentido, “utilidad” se refiere a alentar la aplicación, la innovación y la exploración de datos. La “administración” se preocupa por asegurar la responsabilidad, validez y legitimidad de los datos en cuestión. Es imperativo que los dos principios se desarrollen al mismo tiempo. Avanzar solamente en uno de los dos no solo tiene menos efecto sino que puede tener efectos negativos no intencionales.

Hasta ahora el énfasis ha estado en la transparencia gubernamental hacia lo público. Obviamente, la publicación de información interna es algo bueno y necesario para descubrir y revelar fechorías de parte del gobierno y ser así un eje central en un sistema democrático. Pero, la transparencia gubernamental no es la solución global. Según Swartz (2010, pág. 268), el gobierno no es la única fuente de informaciones. En su opinión, muchas acciones políticas se realizan por canales informales, fuera de las leyes y del escrutinio público. A pesar de eso, activistas en favor de la transparencia no toman en cuenta esas prácticas en sus peticiones por más apertura. El autor sugiere que el acceso a informaciones corporativas y no gubernamentales es igual de importante que las publicaciones de las entidades administrativas.

13.2.3.3 Vistas alternativas acerca de la transparencia

La conclusión natural de un gobierno transparente es que los límites entre los gobernadores y los gobernados se hagan más borrosos y así sea más difícil distinguir quién se queda afuera y quien adentro (Koelkebeck, 2010, pág. 287). ¿Pero realmente es tan fácil?

Meijer (2009) argumenta que la transparencia definida como ausencia de secretos y posibilidades de escrutinio público se considera tradicionalmente como medio para reducir la incertidumbre e incrementar la confianza en la administración pública. Cuando el gobierno se hace más transparente la gente puede entender mejor sus operaciones y los desafíos que hay que superar (Koelkebeck, 2010, pág. 287). Sin embargo, como la transparencia medida por computadora no es interactiva sino unidireccional, muchas veces fuera de contexto y en alto grado selectiva y reducida, estimula la desconfianza por que los datos no pueden ser interpretados adecuadamente (Meijer, 2009).

La calidad de la información a disposición constituye otro problema en el sentido de que los datos no solamente deben ser de alta calidad intrínseca sino también contextualmente apropiados (Wang & Strong, 1996 en Dawes, 2010). Además, la suposición de que la información es imparcial y neutral resulta en más dificultades en el uso de aquellos datos (Radin, 2006). La evaluación de la calidad depende entonces mucho del uso interno. Como es imposible para los proveedores de los datos anticipar todos los usos posibles, es imperativo que también publiquen los metadatos, los cuales pueden demostrar ser tan importante como los datos originales (Dawes, Pardo, & Cresswell, 2004).

13.2.3.4 ¿Que transparencia requiere el Gobierno abierto?

Fung y Weil (2010) explican que existen dos escollos principales con el potencial de derrocar el fortalecimiento del gobierno y del sector cívico por medidas de transparencia (Mariñez Navarro, 2013, págs. 311-312). Primero, la “transparencia gubernamental, aunque impulsada por intenciones progresistas, podrían desviar una atención excesiva hacia los errores del gobierno y, por lo tanto, tendrían la consecuencia de reforzar una imagen conservadora del gobierno como incompetente y corrupto” (Fung & Weil, 2010, pág. 106 en Mariñez Navarro, 2013, pág. 312), lo cual expone la fe en las administraciones a una prueba dura. El segundo punto se enlaza con la duda de Swartz (2010). Mariñez Navarro lo propone a continuación: “Toda esta energía dedicada a hacer un gobierno abierto tiene el costo de dejar las operaciones de grandes organizaciones del sector privado, como bancos, fabricantes, proveedores de servicios salud, productores de alimentos, compañías farmacéuticas y similares, de forma opaca y secreta” (Fung & Weil, 2010, pág. 106).

¿Cómo, entonces, se diferencia una transparencia del gobierno abierto de la transparencia anterior que solamente intenta cumplir con el derecho fundamental de que todos los ciudadanos tengan acceso a la información pública? (Mariñez Navarro, 2013). Solo publicar datos no es útil si los datos no son usables. Demasiado enfoque ha sido puesto solamente en la publicación de datos sin tomar en cuenta si los objetivos de la transparencia están cumplidos (Reich, 2010). En un gobierno abierto la apertura debe ser más focalizada para que los diferentes sectores se puedan beneficiar de la transparencia (Mariñez Navarro, 2013). Eso implica que las necesidades, intereses y capacidades de los usuarios – las organizaciones civiles, públicas y corporaciones –deben encontrarse en el centro de la atención. El objetivo principal de las políticas de transparencia focalizado es mejorar las capacidades de los usuarios para la toma de decisiones (Fung, Mary Graham, & Weil, 2007 en Mariñez Navarro, 2013, pág. 320).

Uno de los ejemplos para perseguir el uso más eficiente del lado de los consumidores, los proveedores de los datos, en muchos casos el gobierno, debe estandarizar la forma en que se publican los datos (Mariñez Navarro, 2013, págs. 319-320) y publicar los datos en tiempo real y en línea (Reich, 2010) en un formato que es legible por los programas más aplicados (Excel por ejemplo).

13.2.4 Participación

13.2.4.1 Definición

En general, la participación recibe mucho menos atención en comparación con la transparencia. En la sección anterior se estableció que la transparencia y el acceso a la información son valiosos en la medida que la gente saque provecho de esas posibilidades. La tarea de abrir los datos no es nada fácil. Pero el desafío de dar voz significativa a los ciudadanos es igualmente, si no todavía más, difícil. Significa desarrollar estrategias para alcanzar grandes partes de la ciudadanía, facilitar su inclusión de una manera eficaz y abrir los procesos de la toma de decisiones a la influencia de los ciudadanos. La participación permite a los miembros del público contribuir con ideas y pericia para que el gobierno pueda implementar políticas públicas con el beneficio de la información y el conocimiento que se encuentra extendido en toda la sociedad (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011).

Según esa definición de participación, la gente recibe una voz en el gobierno. Se mejoran la calidad de los planes gubernamentales, las políticas y los programas para capacitar a los ciudadanos para compartir sus ideas, opiniones y conocimientos con el gobierno. Todo con el objetivo de mejorar la toma de decisiones. La participación es el canal para que la gente pue-

da proporcionar un *feedback* e influir en como las agencias toman e implementan esas políticas (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011).

13.2.4.2 Principios de la participación de alta calidad

Según el informe del *IBM Center for the Business of Government* existen siete principios para distinguir entre actividades participativas de alto nivel y la calidad de otras actividades. Conforme a ese reporte, los convocantes de la participación pública de alta calidad deben realizar los siguientes puntos (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011, pág. 15):

- Educar a los participantes: poner a disposición de los ciudadanos, información sobre temas y las opciones en cuestión, para que estos puedan articular opiniones de manera informada.
- Presentar los asuntos de una forma imparcial: ofrecer toda la información de una manera neutral para que las decisiones no sean afectadas por los proveedores de los datos, impidiendo una disputa imparcial.
- Lograr diversidad: la inclusión de un grupo de ciudadanos demográficamente bien equilibrado y consciente de la comunidad afectada por las decisiones.
- Compromiso de parte de los tomadores de decisiones: lograr que los encargados de la toma de decisiones se acoplen al proceso participativo y usen los resultados de este en su decisión final.
- Alta calidad de deliberación: asegurar un alto nivel de discusión para que todas las voces sean escuchadas.
- Demostrar el consenso público: producir información que ponga el enfoque en las prioridades compartidas de la ciudadanía.
- Sustener la participación: la participación no para con la toma de decisiones sino que se necesita de la colaboración para facilitar mecanismos de *feedback*, para monitorear y evaluar los progresos en la implementación de las políticas.

13.2.4.3 Cuatro actividades de participación pública

En la siguiente sección se explicará los cuatro tipos de actividades participativas que se pueden distinguir. Hay que mencionar que esa tipología no es la única. Sin embargo, provee una base para diferenciar entre distintas formas de participación. Originalmente, esa tipología se refiere a los planes de gobierno abierto del gobierno estadounidense. Aquí, se presenta esa misma tipología por su orientación y uso en la práctica. Sin embargo, aunque el esquema es aplicable en la práctica, su importancia teórica es limitada. El Esquema 13.2 presenta las cuatro categorías de actividades participativas.

Esquema 13.2: Cuatro actividades de participación pública

Fuente: IIE sobre la base de Lukensmeyer, Goldman y Stern (2011, pág. 17).

La participación en línea se usa para generar nuevas ideas y acercamientos a la resolución de problemas. Además, esa forma de participación pública provee acceso a los líderes de agencias, educa al público, anima la colaboración y facilita los mecanismos de feedback formales tanto como informales acerca de planes y programas políticos (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011, pág. 17).

Los planes del gobierno abierto incluyen una variedad de actividades cara a cara. Ejemplos que encajan en esa categoría son audiencias públicas, mesas redondas, reuniones de la ciudad y otros foros de deliberación. Aunque la participación en línea seguramente se hará más y más importante en el futuro, todavía no alcanza la importancia y la efectividad de las formas de participación cara a cara en términos de construir consenso entre los ciudadanos (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011, pág. 25).

La participación pública formal se refiere a modos de participación que ya existen en las reglas y regulaciones de agencias gubernamentales como formas de consultar al público. Normalmente se trata de actividades más tradicionales como comités concejales o participación formal en los procesos de rulemaking. Además, el gobierno abierto requiere un cambio de cultura adentro de las agencias gubernamentales que, generalmente, no están acostumbradas a incluir a la ciudadanía. Ese objetivo se puede lograr por el entrenamiento de los profesionales, incentivos, nuevos puestos y unidades dentro de las agencias, la aplicación de los estándares de participación de alto nivel (como fue visto en la sección anterior) y por la evaluación y mejora de prácticas corrientes (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011, págs. 27-30).

13.2.4.4 Relaciones entre la participación y la transparencia

Aunque la conexión entre la transparencia y la participación parece ser evidente, la literatura académica no explora mucho las posibles relaciones entre las dos. A veces se enfoca en la transparencia sin preguntar si más información fortalece la participación. Viceversa, la cuestión continúa si todos los participantes dentro de un proceso participativo están lo suficiente informados (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012, pág. 14). Meijer et al. (2012) concluyen que una relación sinérgica entre la transparencia y la participación no puede ser asumida automáticamente. Los dos conceptos también pueden actuar independientes. De hecho, los autores

proponen tres posibles relaciones entre la participación y la transparencia que se pueden observar. Esas tres relaciones son presentadas en el Esquema 13.3.

Esquema 13.3: Tres relaciones entre la participación y la transparencia



Fuente: IIE sobre la base de Meijer et al. (2012).

El ideal acerca del gobierno abierto es la primera relación: la relación sinérgica entre transparencia y participación. La transparencia asegura el acceso del público a informaciones gubernamentales mientras los medios de participación permiten el acceso al gobierno. Existen varios patrones de refuerzo. La participación eficaz resultando en cambios de políticas solamente es posible cuando los ciudadanos saben que las decisiones se están tomando (Noveck, 2009). Al mismo tiempo, los canales y posibilidades de participar tienen la capacidad de abrir y mejorar la transparencia (Piotrowski & Borry, 2010). En ese caso es difícil decidir si la transparencia es una condición para la participación o al revés (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Pero eso tampoco es la cuestión central aquí. Lo que cuenta es que los dos elementos democráticos llevan el potencial de mejorar al otro de una manera reforzada.

En segundo lugar, existe la relación complementaria. Quiere decir que a veces es posible realizar la ciudadanía activa por medios de transparencia y bajo condiciones diferentes según las formas de participación (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Las nociones actúan independientes del otro pero en formas positivas. El estado inicial del ciclo político, la participación, es más importante porque los ciudadanos quieren aportar sus propias ideas al desarrollo de las políticas respectivas. Durante la fase de la implementación, la gente vigila y evalúa el progreso mediante información abierta (Welch, 2010).

No siempre la interrelación entre la visión y la voz tiene que ser reforzada. Bajo circunstancias distintas, es posible que la transparencia y la participación se impacten de una manera negativa. La tercera noción, la de la relación socavando, captura esa influencia. Meijer et al. (2012, págs. 14-15) ilustran esa interacción con el ejemplo de la transparencia de distintos expertos: depende del grado de la transparencia, el intercambio de ideas puede ser limitado porque los expertos temen que sus posiciones puedan provocar reacciones negativas.

Es importante notar que existen circunstancias donde la interrelación entre participación y transparencia no es sinérgica pero sí complementaria, o hasta socavando. Hoy en día, el discurso se enfoca en la relación reforzándolo. Por eso es imperativo tener las otras dos relaciones en cuenta – especialmente la última necesita una inspección minuciosa para evitar efectos negativos en el desarrollo de políticas hacia la apertura de los canales y medios de

participación y de la transparencia a fin de establecer el gobierno abierto (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012).

En la nueva época de las tecnologías de comunicación, el gobierno debe concebirse como una plataforma de democracia participativa. Sus características son la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la colaboración entre el gobierno y los ciudadanos por medio de las tecnologías de información y también una *classe politique* que establece una confianza hacia los funcionarios que actúan de forma responsable y con ética pública (Mariñez Navarro, 2013, pág. 108).

13.2.5 Colaboración

13.2.5.1 Definición

Según Llinares (2010), internet ha cambiado las formas de relación, la manera de comunicarnos y los mecanismos de influencia. Esos procesos han llevado a la humanidad hacia una nueva revolución que no solamente afecta a las formas de producción sino también penetra en muchos aspectos a nivel social. Según el autor, eso no va a dejar a la política sin tocar. Un elemento clave que forma parte de ese gran cambio en las formas de gestionar los intereses públicos es la colaboración.

La colaboración mejora la efectividad del gobierno, por medio de diferentes actividades se pretende animar asociaciones y cooperación dentro del gobierno, a través de los diferentes niveles del gobierno y la sociedad civil, empresas y otras instituciones privadas (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011, pág. 11).

Es cierto que el borde entre la participación y la colaboración parece borroso a veces. Especialmente cuando actividades participativas incluyen empleados del gobierno o cuando ciudadanos trabajan juntos para desarrollar soluciones colaborativas para solucionar problemas (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011).

13.2.5.2 La colaboración en el modelo gobierno abierto

La historia muestra que sin la colaboración de todos, los asuntos públicos no pueden ser concebidos. Tradicionalmente, la colaboración entre los ciudadanos ha funcionado a través de mecanismos diferentes – unos espontáneos, otros cooptados (Mariñez Navarro, 2013, pág. 311). Hay que ofrecerles a los ciudadanos la posibilidad de compartir lo que saben y lo que cada uno puede contribuir al interés y el bien de los demás por medio de la colaboración. Eso puede crear soluciones y valor en donde la gente realmente ve la necesidad y la posibilidad de aportaciones (Llinares, 2010; Mariñez Navarro, 2013). Llinares (2010, págs. 52-72) propone 10 claves que se debe tener en cuenta para entender los cambios hacia un entorno colaborativo².

La colaboración representa una posibilidad potencial para llegar a un gobierno más eficaz y legítimo. Según Cusba (2012 en Mariñez Navarro, 2013) el gobierno no deja de ser el núcleo de la toma de decisiones pero él se puede beneficiar de contribuciones que funcionen fuera de él. Adicionalmente, esas contribuciones no deben ser limitadas a los ciudadanos y la socie-

² Para una comprensión más profunda se propone leer el texto original indicado en la bibliografía.

dad civil, sino también los representantes de la economía necesitan formar parte en la búsqueda de soluciones políticas (Herzberg, 2013).

13.2.5.3 Diferencia entre deliberación y colaboración

En ese punto es importante distinguir entre prácticas deliberativas y colaborativas. Aunque relacionadas, las dos siguen siendo nociones distintas. La deliberación se enfoca en la discusión entre los ciudadanos sobre las políticas públicas – facilitada por la posibilidad de comunicarse incluso a largas distancias. Mientras que la deliberación mide la calidad de una democracia sobre la base de la uniformidad procesal e igualdad de *inputs*, la colaboración se enfoca en la efectividad de la toma de decisiones y los *outputs*. La deliberación requiere una agenda para una discusión ordenada y la colaboración solicita la división de un problema en varias partes, las cuales pueden ser asignados a miembros del público y de la administración (Noveck, 2010, pág. 62). Pero, según Noveck (2010), los experimentos deliberativos que se han realizados sobre la base de la comunicación – como *deliberative* polls, asambleas de barrios o paneles de ciudadanos – han sido fútiles.

Mientras la colaboración es un medio para un fin, el consenso que se quiere establecer por la deliberación es un fin en sí mismo. Eso implica que la colaboración ocurre durante el proceso de la toma de decisiones creando una multitud de oportunidades para mejorar la calidad de la toma de decisiones dentro del gobierno y fortalecer una cultura de participación. Aunque la colaboración también se enfoque en medios de participación, no se engrana en la participación por su propio bien sino para desarrollar e implementar soluciones específicas. En contrario a la igualdad de la participación de las masas – que se considera democrática porque todos participan de la misma manera – la teoría atrás de la democracia colaborativa dice que la habilidad de auto seleccionar en que arena uno quiere participar es lo que hace esa forma igualitaria (Noveck, 2010, págs. 62-65).

13.2.5.4 Colaboración en la práctica

Entonces, ¿qué son las practicas concretas de una democracia colaborativa y abierta? Noveck (2010) usa el ejemplo de la construcción de un puente para ilustrar una posible estrategia colaborativa. La administración establece el proceso y usa el *framing* (enquadre) de las preguntas a realizar para recibir información dirigida de parte de los usuarios (p. ej. camioneros o conductores), de los ingenieros o de entusiastas informadas. El público puede contribuir con datos, pruebas y evidencia para analizarlos y formar parte de la edición, redacción e implementación de las políticas. También es posible alentar a empresas privadas, ONG o individuos para desarrollar sus propias estrategias para financiar y mantener la obra. Los ciudadanos ya no hablan sobre el proceso de manera deliberativa, sino se convierten en el proceso.

Obviamente, hoy en día ya existe una arquitectura de participación que involucra corporaciones, cabilderos, ONG, *think tanks*, científicos, expertos y otros participantes en grupos deliberativos que asesoran a los oficiales. Lo que hace falta son canales para hacer al gobierno sensible al público; así como es sensible a los intereses de las empresas y poderosos grupos de intereses. Las estrategias actuales de involucración de los ciudadanos sufren de una influencia política excesiva y normalmente no pasan hasta el final de la elaboración de la política. Según Noveck (2010), la cultura de cabilderos es atrincherada y produce fracaso tras fracaso.

¿Pero que evitará que pase lo mismo con el nuevo concepto de la colaboración? La idea detrás de la democracia colaborativa es hacer proliferar muchas oportunidades pequeñas y distintas para la apertura. Muchas decisiones que se toman en gobiernos de todo el mundo podrían ser mejores si la tecnología fuera usada para abrir la arena a unas decenas de exper-

tos y entusiastas. El objetivo es facilitar la colaboración y participación entre y para esos individuos apasionados y motivados, también para que encuentren la forma y el área en la que quieran implicarse (Noveck, 2010, pág. 66).

Al final, el gobierno sigue en el centro de la toma de decisiones como el árbitro neutral que sirve al interés del público. Pero con las formas de colaboración, las administraciones pueden beneficiar de las contribuciones de los ciudadanos informados. Según Nye (2008), la forma de liderazgo ha cambiado en el mundo interdependiente y globalizado. En la época de sociedades basadas en la información, las redes remplazan a las jerarquías. Los líderes no se encuentran más en la cabeza de una empresa o de un gobierno, sino en el centro de un círculo. Nye usa los términos *shared and distributed leadership*. La colaboración lleva un gran potencial en forma de más efectividad del gobierno. Eso implica una mejor toma de decisiones y una resolución de problemas más activa la cual estimula crecimiento económica y social (Noveck, 2010, págs. 67-68).

Cuadro 13.1: Ejemplos exitosos para la participación y la colaboración ciudadanía en el sector público

Área	Página web
Sistemas de feedback y recomendación	FixMyStreet.com
	Patientopinion.org.uk
Planeación urbana	FutureMelbourne.com.au
	Unifiedneworleansplan.com
Exanimación de patentes	Peer-to-Patent.org
	PatentFizz, IP.Com o Patent Debate
	AmericaSpeaks.org
	MoveOn.org
Reuniones de la ciudad en el siglo XXI	deliberative-democracy.net
	calhealthreform.org
	californiaspeaks.org
	democracylab.org
	european-citizensconsultations.eu
Observación política	govtrack.us
	data.gov

Fuente: IIE sobre la base de Hilger y Ihl (2010, 81).

13.2.6 Justificación del gobierno abierto

Queda la pregunta de la justificación a la idea del gobierno abierto. ¿Por qué es algo que vale la pena perseguir? El problema es que el concepto del gobierno abierto es filosófico, casi ideológico. El valor no se puede estimar tan fácilmente, porque se mide a través de la mejor calidad de vida de los ciudadanos (Nemirovski, 2010).

Un argumento reconocido en la literatura es que el gobierno abierto tiene el potencial de fortalecer la confianza en el funcionamiento de la democracia. Existen dos tipos generales de impactos: el primero considera la mayor eficiencia de las administraciones públicas y la mejora en la provisión de bienes y servicios públicos lo que es “fundamental para reactivar la con-

fianza ciudadana en el funcionamiento de las instituciones de la democracia y representantes” (Medina, 2010, pág. 215). El segundo vinculado con la apertura y la transparencia del proceso político. La herramienta de las posibilidades participativas resulta en una mayor aproximación al ideal del gobierno del pueblo. La involucración activa en los temas que conciernen a toda la ciudadanía fortalece los ideales de la democracia (Medina, 2010).

Además, como ya hemos visto en el apartado anterior, la apertura de un sistema resulta en un aporte de vistas adicionales lo que tiene un impacto positivo de la capacidad en la resolución de problemas (Surowiecki, 2004). Según Noveck (2010), los gobiernos están habilitando *single points of failure* cuando están concentrando el poder de la toma de decisiones en las manos de unos pocos – sean los legisladores, representantes o funcionarios del poder ejecutivo. Se supone que solamente los profesionales tienen las capacidades y los recursos para tomar buenas decisiones. Pero Tetlock (2005) observa que eso no es verdad, no existe el monopolio de información o conocimiento profesional para los políticos. Eso quiere decir que el estado profesional tiene mucho menos efecto en la calidad de las decisiones que se espera. Es decir que depende de poca gente para la toma de decisiones no es la mejor opción. En las palabras de Page (2007): “*Diversity trumps ability.*” En conclusión, debe ser bueno abrir los canales de la política en una forma más inclusiva. El gobierno abierto no solamente reconoce esas preocupaciones, sino también las hace suyas para la aplicación de los conceptos de participación y colaboración sobre la base de la transparencia.

13.2.7 Requerimientos de gobierno abierto

13.2.7.1 Tecnología e innovación

En la etapa inicial de internet, los recursos computacionales eran tan caros que la construcción de grandes páginas web era limitada a organizaciones o instituciones con grandes posibilidades financieras. En consecuencia, el gobierno se hizo casi el único proveedor de información cívica. Además, la selección de los datos para la publicación quedaba en las manos de los oficiales encargados. Hoy en día, la situación es muy distinta. Los instrumentos para desarrollar páginas web son más flexibles, más baratos y más poderosos que en aquel tiempo. Esa evolución abrió internet a organizaciones de voluntarios como a individuos motivados, expandiendo el alcance institucional. Ese proceso que sigue pasando es un requerimiento fundamental para la efectividad del gobierno abierto. Pero no solo eso, si no también es legítimo suponer que en cualquier momento que el gobierno, o cualquier otra entidad, publican datos en línea, alguien en algún lugar va usar esos datos para producir algo innovador y valioso. Organizaciones no estatales, servicios públicos, trabajo de voluntarios y empresarios tienen incentivos de varias formas para explorar y avanzar de manera innovadora para proveer y presentar datos (Janssen, Charalabidis, & Zuiderwijk, 2012; Robinson, Yu, & Felten, 2010).

Mano a mano con las nuevas tecnologías viene la necesidad de un compromiso del lado del gobierno para proporcionar la infraestructura de base para el desarrollo digital. Un ejemplo concreto es la extensión y el acceso a internet. Hay que considerar la banda ancha como un derecho humano – no solamente en las ciudades y las regiones urbanas, sino también en la periferia (Nemirovski, 2010, págs. 95, 100).

13.2.7.2 Apertura de datos

En ese aspecto, es importante que todos los datos sean publicados (con pocas excepciones), o por lo menos disponibles dentro un tiempo razonable, gratis, abierto y usables. Así, el gobierno les facilita a los ciudadanos el acceso para poder implementar sus propias ideas de cómo conectarse mejor con su gobierno (Robinson, Yu, & Felten, 2010). Además, subir los

datos en línea ofrece una forma más eficiente y más barata en lugar de guardar las informaciones en archivos análogos. Sin embargo, existen varios incentivos contra la publicación abierta y gratis. Schrier (2010, pág. 307) identifica siete razones generales para los gobiernos para dejar sus datos encerrados. En ese caso, la publicación de esos datos puede resultar por ejemplo por ataques de hackers y de *whistleblowers*. Se trata de transparencia involuntaria de la punta de vista del gobierno. Los actores son individuales u organizaciones que busquen la transparencia total – p. ej. WikiLeaks.org entre otros (Brito, 2010). Esas siete preocupaciones son ilustradas en el Esquema 13.4.

Esquema 13.4 Siete razones para no abrir datos



Fuente: IIE sobre la base de Schrier (2010, pág. 307).

Sin entrar en demasiados detalles, hay que mencionar unas ideas generales detrás de los obstáculos mencionados en el esquema. Obviamente existen datos que legalmente o por el posible uso criminal no se puede publicar (informaciones privadas, historiales médicos, historiales criminales, etc.). Aparte de eso, hay información que hay que salvaguardar (p. ej. infraestructura clave y planes para su protección). No se comparte esa información para proteger la seguridad nacional. Normalmente, esas restricciones son aceptadas por el público y parecen lógicas. Muchos datos continúan en forma no digitalizada, por ejemplo información en mapas sobre las ubicaciones de tipos de infraestructura o fotografías, pero los datos más importantes ya han sido transformados en archivos digitales. Con el paso del tiempo, esa información que sigue en medios antiguos se hará siempre menos relevante. Relacionado a los medios antiguos es el hecho que a veces los datos, aunque ya estén digitalizados, siguen en bases de datos que ya no están en uso y por cuales el acceso está restringido. Así resulta muy difícil extraer esos datos y ponerlos en uso (Schrier, 2010).

También existe información que, sin tomar en cuenta las restricciones legales, su exposición es éticamente problemática. La publicación de direcciones de correos electrónicos puede resultar en un uso indebido (p. ej. para mandar anuncios y otros usos comerciales). La apertura pública de esos datos entre agencias gubernamentales, y también entre agencias y actores privados dará lugar a la creación de bases de datos con una enorme cantidad de informaciones con la habilidad de correlacionar entre ellos (p. ej. la licencia de conducir, multas de esta-

cionamiento, uso de electricidad y agua, tipo de auto, impuestos, etc.). Además, se puede correlacionar esas infamaciones personales con los *browsing habits* y actividades en las redes sociales. Aunque, hoy en día son prácticas usuales, hay que plantear la pregunta sobre la ética de esas acciones (Schrier, 2010).

Al final queda una cuestión práctica de los costos. A veces simplemente no vale exponer los datos porque los costos superan los beneficios proyectados. Finalmente, los contribuyentes pagan la publicación de datos gubernamentales. Hay que tomar en cuenta sus intereses cuando se toma la decisión de si o no publicar los datos. Obviamente, sin estándares precisamente definidos, sigue siendo una decisión subjetiva que puede ser corrompida por incentivos desleales (Schrier, 2010).

13.2.7.3 ¿La apertura de datos como solución global?

La apertura de datos, facilitado por las nuevas tecnologías e innovaciones requiere dos asunciones: primero, que el gobierno esté listo para un proceso de apertura que considera visiones opuestas a la suya como algo beneficioso y quiere construir un ambiente acogedor a contribuciones constructivas. Seguidamente, el gobierno tiene que renunciar por los menos a una parte de su control, así transformando el sector público de un sistema tradicionalmente cerrado a un sistema abierto.

Sin duda la apertura de datos tiene muchos aspectos positivos – políticamente, socialmente, económicamente y operacionalmente. Sin embargo, hay que clarificar unos mitos de *open data* (Janssen, Charalabidis, & Zuiderwijk, 2012):

- La publicación de datos no automáticamente pierde beneficios, el uso los crea: los datos no tienen un valor intrínseco; solamente el uso de los datos. La capacitación del uso, entonces, es tan importante como la publicación. Eso incluye formatos fáciles para usar.
- Toda la información debe ser publicada sin ningún tipo de restricciones: hay que tomar en cuenta si los datos deben ser publicados y cuándo. Eso depende de la legislación de cada entidad gubernamental, los recursos necesarios, riesgo de potenciales usos indebidos, la calidad de los datos y los beneficios potenciales.
- Todos los usuarios de los datos disponen de los recursos, del conocimiento y las capacidades para trabajar y usarlos adecuadamente: en realidad, el análisis de muchas bases de datos requieren conocimientos profundos de estadística y diferentes tipos de relaciones causales, la adquisición de los cuales requiere inversiones caras.
- *Open data* resultará en *Open government*: es cierto que la apertura de datos resulta en más transparencia. Pero como nos han enseñado Herzberg (2013) y Meijer et al. (2012), también se necesita participación y colaboración. Además, más disponibilidad de información podría resultar en menos comprensión, más confusión y, entonces, menos confianza (Strathern, 2000).

En conclusión se puede decir que el gobierno abierto requiere mucho más que solamente la apertura y la publicación de grandes archivos de datos. Más que nada, se requiere un cambio hacia una cultura política que favorezca el gobierno abierto. Bajo esas circunstancias, la institucionalización e implementación de instrumentos por el uso de los datos de una manera teleológica y eficaz. Conjuntamente, no se pueden ignorar los efectos negativos que *open data* podría provocar. Hay que tomar esas cuestiones en serio e instalar medidas para rebatirlas (Janssen, Charalabidis, & Zuiderwijk, 2012).

Los datos abiertos tienen el sentido, en concordancia con la idea general democrática, de habilitar a los ciudadanos de controlar las actividades del gobierno. Desafortunadamente, el discurso actual produce políticas y plataformas que son particularmente sensitivos a los errores de los gobiernos y no en sus logros y éxitos. En ese sentido, es importante que existan canales más elaborados para proveer a la administración no solamente con un *feedback* negativo, en el caso del fracaso de su parte (rendición de cuentas), sino también para registrar cuando las políticas protegen los intereses de los ciudadanos y resuelve problemas rápidamente, eficiente y justamente (Fung & Weil, 2010, pág. 107).

13.2.8 Gobierno abierto o sociedad abierta

Como se ha explicado en una parte anterior, un problema del enfoque en la transparencia es que solamente considera la rendición de cuentas gubernamental y deja a las empresas privadas y organizaciones no gubernamentales en la oscuridad, fuera de la atención del público. Con eso en mente, Fung y Weil (2010, págs. 106-107) proponen no solamente un cambio con respecto al gobierno, sino también a la sociedad: un movimiento hacia *open society*, en lo cual todas las organizaciones se comporten de una manera más responsable socialmente.

Pero si el objetivo principal debería ser el gobierno abierto o la sociedad abierta depende mucho de la situación en la que se encuentra cada país. Hay que evaluar los hechos sociales y definir dónde se encuentran los riesgos y peligros en cada sociedad. En sistemas sociales donde el gobierno constituye la fuerza más poderosa, donde no existen mecanismos de rendición de cuenta y donde otras organizaciones son relativamente inocuas, abrir un gobierno debe ser priorizado. Ejemplos son China o Irán, en donde los elementos democráticos se interpretan de manera diferente. En naciones más desarrolladas, el bienestar de los ciudadanos no solamente depende del gobierno – aunque también es la fuerza más potente –, sino también de las acciones de grandes organizaciones del sector privado, como bancos, corporaciones o industrias manufactureras. En esos casos, lo que se espera del gobierno abierto, también se debe esperar de esos actores no gubernamentales (Fung & Weil, 2010, pág. 109).

Al contrario del movimiento del gobierno abierto no existe un esfuerzo enfocado y organizado por la sociedad abierta. Además, similar al gobierno abierto, existen muchos incentivos de parte del sector privado y no gubernamental para luchar contra más transparencia por su parte. El acceso a sus datos puede hacerles daño a ellos, causarles demora o ilumina su mala conducta hacia la sociedad, el medio ambiente o individuos. Esos actores usan sus influencias políticas para oponer el avance de una nueva legislatura más abierta. Conjuntamente, los intereses y beneficios de la *open society* para el ciudadano son mucho más difusos, en comparación a los intereses de las empresas, lo que hace una organización efectiva de ellos muy difícil (Fung & Weil, 2010, págs. 110-111).

13.3 Situación actual acerca del gobierno abierto

En el apartado anterior el enfoque estaba en el fondo teórico. Se abordó las dimensiones diferentes que constituyen el gobierno abierto, se habló sobre la transparencia, la participación y la colaboración – las ventajas, problemas y desafíos que van mano a mano con la realización e implementación de un gobierno abierto. Además, la tecnología y los datos abiertos formaron parte de la exposición teórica.

El siguiente apartado explora la situación y el avance del gobierno abierto en el mundo, en Latinoamérica y en Argentina especial. Para este fin, se usarán diferentes índices con enfo-

ques distintos. Esa comparación exploradora sirve para luego poder distinguir entre buenos y malos ejemplos de los distintos países y saber dónde buscar las buenas prácticas.

13.3.1 Situación global

Para analizar la situación global acerca del gobierno abierto se ofrece echar un vistazo al *World Justice Project (WJP) Open Government Index*. Este índice mide la apertura de los gobiernos de una manera comparativa, tomando en cuenta la percepción de los ciudadanos y expertos dentro de los países. El *WJP Open Government Index* evalúa las cuatro dimensiones siguientes:

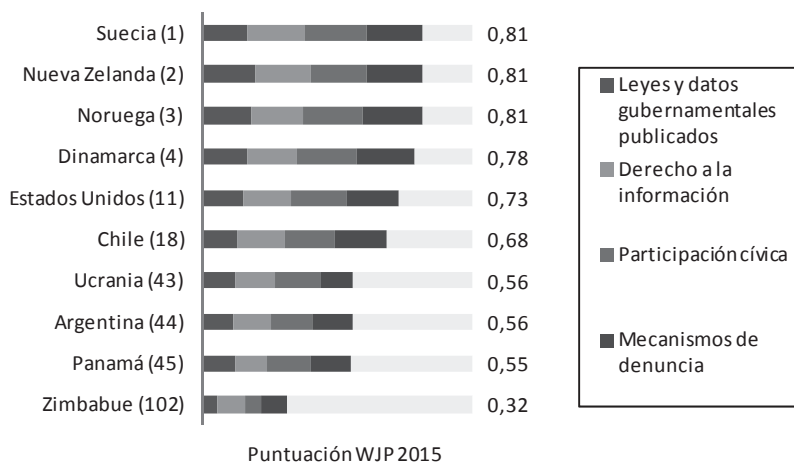
1. Leyes y datos gubernamentales publicados (*publicized laws and government data*)
2. Derecho a la información (*right to information*)
3. Participación cívica (*civic participation*)
4. Mecanismos de denuncia (*complaint mechanisms*)

El objetivo de esas dimensiones es captar cómo el público percibe el nivel de apertura en sus interacciones corrientes con su gobierno y sus representantes. Para el índice del año 2015, la base para calcular la puntuación es el *General Population Poll (GPP)* y los *Qualified Respondents Questionnaires (QRQs)*. El GPP toma una muestra de 1.000 personas en cada uno de los 102 países bajo observación. Las encuestas se realizan en las tres aéreas urbanas más grandes de cada país. Los QRQs incluyen un total de 2.500 expertos para el año 2015. El número de expertos interrogado en cada país no es igual. Las dos encuestas son igualmente ponderadas. Se normaliza los resultados de cada cuestionario para llegar a una escala de 0 (cero apertura) a 1 (apertura total) (*WJP Open Government Index™, 2015*).

Aunque el índice no es perfecto, tiene muchas ventajas para un análisis exploratorio – sirve bien para tener una idea general de en qué países y regiones del mundo el índice evalúa bien. Además, es el único índice que trata de capturar específicamente la idea del gobierno abierto, aunque su definición es un poco distinta a la que se propone aquí. Otro punto positivo es que la percepción del gobierno del punto de vista de los ciudadanos está en el centro de atención – no solamente la impresión de pocos expertos. Por otra parte, aunque las dimensiones son buenas para comparar, no son lo suficientemente específicas para establecer causación. Además, en unos países los resultados de los QRQs son muy subjetivos por la falta de una alta cantidad y calidad de expertos. También, la repetitividad está restringida a las tres regiones en donde se implementó el GPP, así, no se puede hacer inferencias por todo el país (*WJP Open Government Index™, 2015*).

El gráfico Gráfico 13.1 muestra una selección de los países que son de relevancia por el análisis en este capítulo. Se nota que los países en la cabeza de la lista pertenecen al norte de Europa, aparte de Nueva Zelanda. Según el índice, Chile dispone del gobierno más abierto en Latinoamérica (los rangos de cada país están entre paréntesis). Argentina está situada en el intermedio de la clasificación, rodeada por Ucrania y Panamá. En el último rango se encuentra Zimbabue como el país menos abierto. El margen de los puntos es entre 0,32 y 0,81. Así, ninguno de los países alcanza el máximo de puntos teóricamente posible. Además, hay que tomar nota de que no todos los países están incluidos en ese índice. Las dos regiones más grandes dejadas fuera de la evaluación son la mayor parte de África y la Península arábiga.

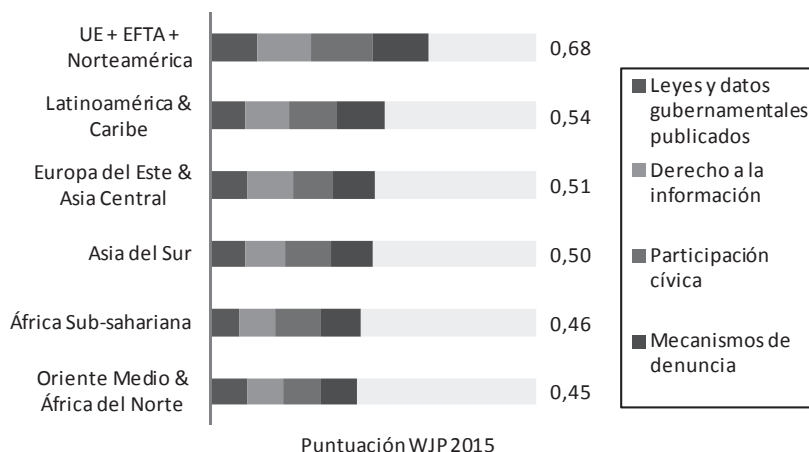
Gráfico 13.1: Comparación global de los países



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

En el Gráfico 13.2 se ve como las regiones del mundo ejercen el gobierno abierto. Los líderes claros son los estados UE, EFTA y de Norteamérica, con los países latinoamericanos y del Caribe en el segundo rango. Sin embargo, la diferencia entre los líderes, con un promedio de 0,68 puntos, y Latinoamérica, con 0,54 puntos, es, con 0,14 puntos, más grande que la diferencia entre Latinoamérica y Oriente Medio y África del Norte en el último rango con 0,45 puntos. Así, la diferencia entre las regiones realmente no es tan grande pero al mismo tiempo, la varianza adentro de los grupos es muy grande.

Gráfico 13.2: Comparación global según las regiones

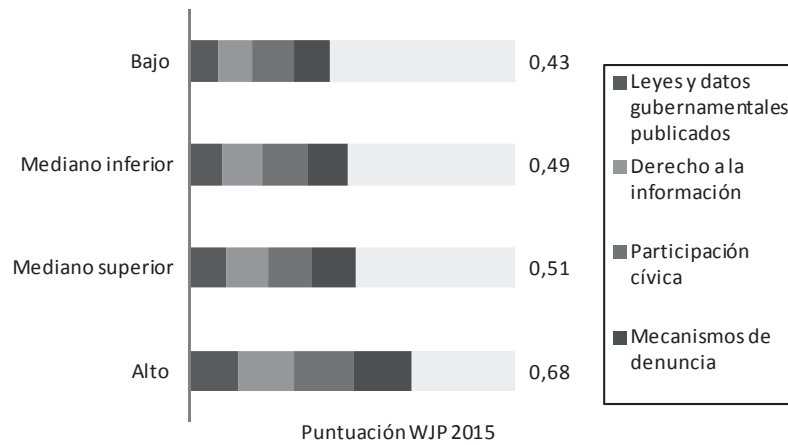


Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

Cuando se divide los países por el nivel de ingreso, destacan las economías más poderosas también como los gobiernos más abiertos, según el *Open Government Index 2015*. Obviamente existe una correlación muy alta entre la región y el nivel de ingreso de cada país. Los países de la Unión Europea (UE), Acuerdo Europeo de Libre Comercio (EFTA) y norteamericanos también son los países con el nivel de ingreso más alto. Mientras países con un PBI per cápita

más alto en general parecen ser más abiertos, no se puede argumentar que existe una causalidad entre los dos hechos sobre la base de esa correlación.

Gráfico 13.3: Comparación global según el nivel de ingresos

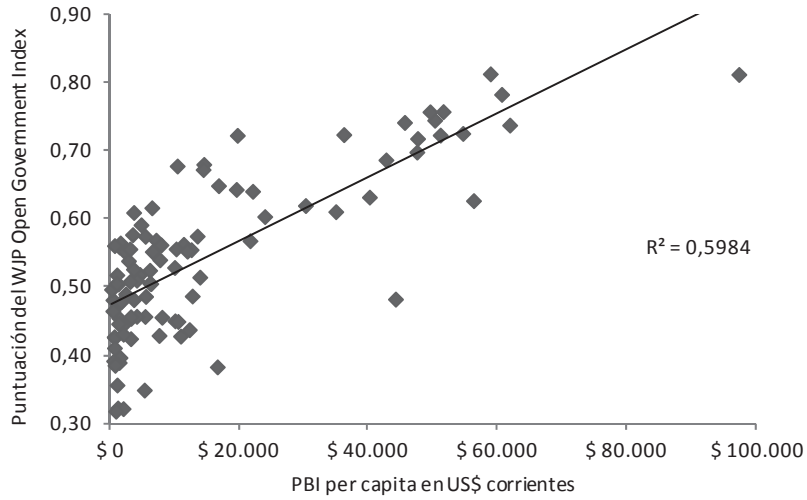


Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

Además, como se puede ver en el Gráfico 13.4, un ingreso más alto no necesariamente tiene que resultar en un gobierno más abierto. Los Emiratos Unidos Árabes tienen un PBI más alto que el Reino Unido. Sin embargo, su grado de apertura es más bajo. Al mismo tiempo, un país como Sudáfrica, con un PBI bastante bajo, se encuentra en el mismo nivel que España e Italia. Así, es posible que países con el PBI más bajo superen a países más poderosos y más desarrollados económicamente (WJP Open Government Index™, 2015). Especialmente nótese grandes diferencias en el puntaje del gobierno abierto con los países con un PBI hasta US\$14.000. Al mismo tiempo, en un modelo lineal el PBI puede explicar casi un 60% de la varianza en los puntos en el *Open Government Index* de cada país.

Sin embargo, la tendencia general puede ser explicada con la teoría del posmaterialismo de Ronald Inglehart (1997) que argumenta que una sociedad materialista con un nivel alto de seguridad física y psíquica va avanzar a una sociedad posmaterialista. Ese proceso resulta en un cambio de necesidades. En una sociedad posmaterialista ya no se enfoca tanto en las necesidades primarias y existencialistas, sino se desarrollan visiones culturales, sociales e intelectuales. Aunque esa teoría no puede explicar por qué existen gobiernos relativamente abiertos en países donde las necesidades en los primeros niveles de la pirámide de Maslow no están satisfechas, nos puede dar una indicación de por qué países más desarrollados, en general, son más abiertos: porque la situación económica permita a los ciudadanos de seguir ideas y visiones posmaterialistas.

Gráfico 13.4: Correlación entre puntuación del WJP Open Government Index y PBI

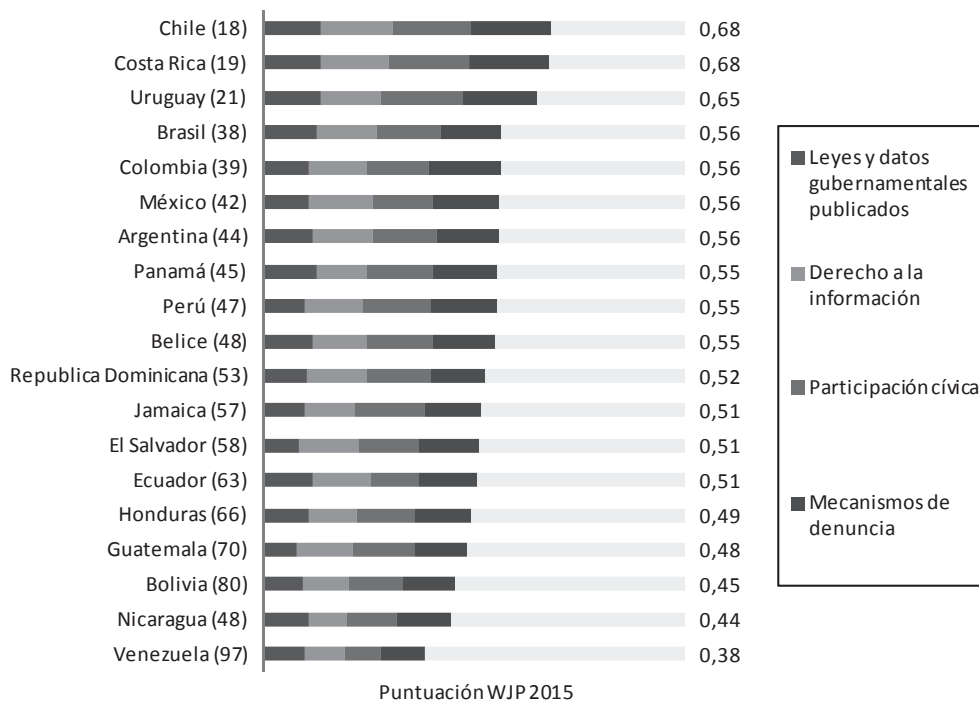


Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015 y World Development Indicators.

13.3.2 Situación en Latinoamérica

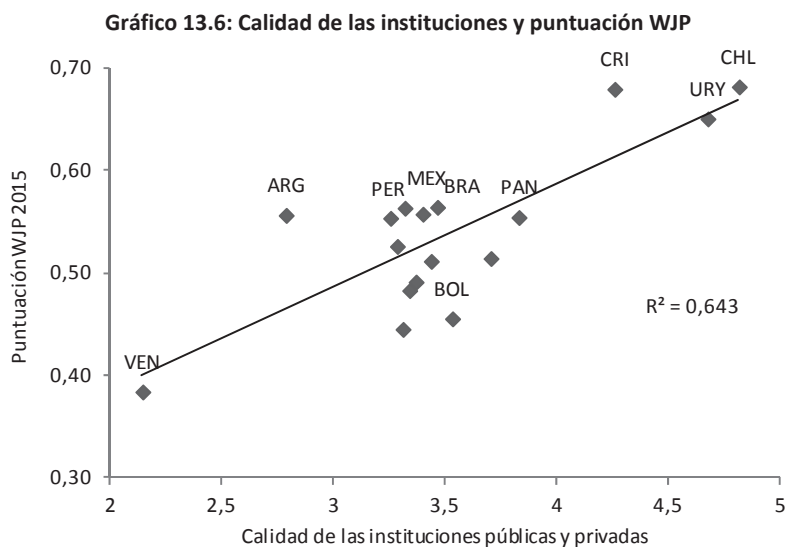
Ahora se compara la situación de los gobiernos latinoamericanos. Como ya se había establecido, existe una gran varianza entre los diferentes países. Hay ejecutantes de muy alto nivel como Chile, Costa Rica y Uruguay. Pero también casos que se encuentren en los últimos rangos del índice como Bolivia, Nicaragua y Venezuela. Así, no es posible ver y analizar la región como entidad homogénea, sino hay que tomar en cuenta la gran variedad de sistemas y clases de gobiernos con diferentes niveles de apertura según el *Open Government Index*. El Gráfico 13.5 presenta todos los países latinoamericanos en una visión conjunta con la puntuación y sus rangos en paréntesis.

Gráfico 13.5: Comparación regional de los países latinoamericanos



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

En este punto, se presentan dos correlaciones entre los elementos que el *WEF Competitiveness Index* considera importante para la competitividad y el desarrollo económico y el puntaje en el *WJP Open Government Index*. Primero se analiza la relación entre la calidad de las instituciones públicas y privadas según el *WEF Competitiveness Index* y el grado de apertura según el *WJP Open Government Index*. El coeficiente de correlación de Pearson entre un gobierno abierto e instituciones privadas y públicas cuenta 0,80 que indica una alta relación lineal entre las dos variables. Además, un modelo lineal explica el 64,3% de la varianza. El Gráfico 13.6 ilustra eso. Sin embargo, aunque existe esa correlación, en este momento no es suficiente prueba para inferir causalidad. Tampoco es posible establecer la dirección de la relación: ¿son las instituciones de alta calidad las que forman la base para un gobierno abierto o existe causalidad inversa? Es decir, otros elementos de gobiernos abiertos – por ejemplo la transparencia o la colaboración entre los sectores privados y públicos – causan un nivel más alto dentro de las instituciones.

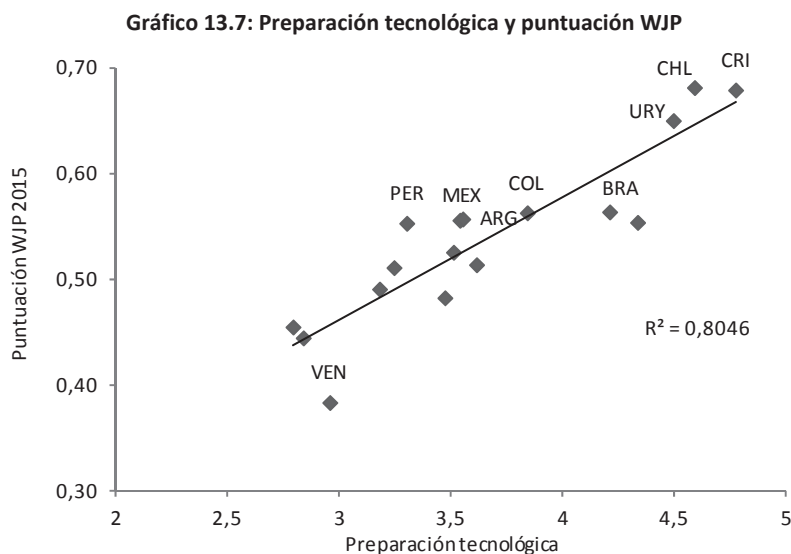


Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015 y WEF Competitiveness Index.

La otra relación interesante es entre la preparación tecnológica y el grado de apertura del gobierno (Gráfico 13.7). Como ha sido explicado en la parte teórica, los avances tecnológicos forman un elemento fundamental para la apertura del gobierno. Pero todos esos avances suelen ser inútiles si la infraestructura no se encuentra en un nivel adecuado. Esa preparación tecnológica que captura el *WEF Competitiveness Index* con la variable *technological readiness*. La relación positiva entre esa variable y el *WJP Open Government Index* entonces no es muy sorprendente. Sin embargo, con un coeficiente de correlación de Pearson en 0,90 y un R^2 de 0,80, la relación lineal positiva es extremadamente alta; además, el modelo lineal explica más del 80% de la variabilidad sistemática.

En comparación con el resto del mundo (coeficiente de correlación de Pearson=0,84), la correlación de la preparación tecnológica y el grado de la apertura es más alto en Latinoamérica. Ni en los países EU, EFTA y Norteamérica (coeficiente de correlación de Pearson=0,89) se encuentra una relación tan pronunciada.

Aunque sigue el mismo problema de la falta de prueba de causalidad y persiste la posibilidad de causalidad inversa, la teoría indica que la infraestructura tecnológica tiene que ser un precursor del gobierno abierto para que los efectos positivos de la apertura de datos – innovaciones y nuevas tecnologías accesibles para todos – puedan desarrollarse sin límites. La existencia de un gobierno abierto, según la definición que se usa aquí, sin una infraestructura y preparación tecnológica adecuada parece casi imposible desde el punto de vista teórico.



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015 y WEF Competitiveness Index.

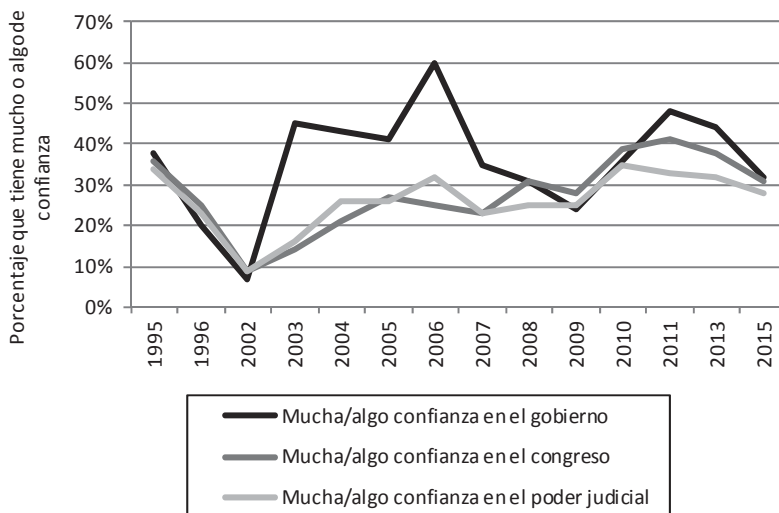
13.3.3 Situación en Argentina

Después de hacernos una idea de la situación del gobierno abierto en el mundo y en Latinoamérica, en el próximo apartado se analizará la situación específica de Argentina. En una primera parte se echa un vistazo más general sobre la situación en Argentina acerca de la confianza en las instituciones, en la percepción de la democracia del punto de vista de los ciudadanos y la opinión sobre el rol que tienen las redes sociales en la participación política. En una segunda parte se analiza en más detalle los resultados con que se han encontrado los investigadores del WJP. Específicamente, se encontrarán diferencias entre las tres regiones urbanas – Buenos Aires, Córdoba y Rosario – que han sido investigadas en Argentina.

El crecimiento de la confianza en el gobierno es uno de los resultados al que un gobierno abierto aspira. La ausencia de secretos y de corrupción, eficiencia en la administración pública y en la toma de decisiones y un alto grado de transparencia son el fundamento sobre el que se puede construir el edificio de la confianza (Koelkebeck, 2010). Como uno puede ver en el Gráfico 13.8, la confianza en el gobierno, en el congreso y también en el poder judicial en Argentina se encuentra en un nivel relativamente bajo. En el 2006, la confianza en el gobierno llegó a un máximo. El 60% de los encuestados tenían mucha o algo de confianza en el gobierno argentino. Desafortunadamente, ese clímax no duraría y así, hoy en día, la confianza en las tres instituciones principales de una democracia sana se encuentra todas más o menos en un nivel de 30%. La conclusión es que más de la mitad de la ciudadanía no confía en las instituciones principales del estado.

Esa situación justifica el avance de la idea del gobierno abierto. Obviamente, medidas directas contra la corrupción y la mala conducta de oficiales, sirven para aumentar y restablecer la confianza. Pero solo el gobierno abierto en su totalidad logra una estabilidad y confianza sostenible en todas las instituciones estatales.

Gráfico 13.8: Confianza en las instituciones en Argentina



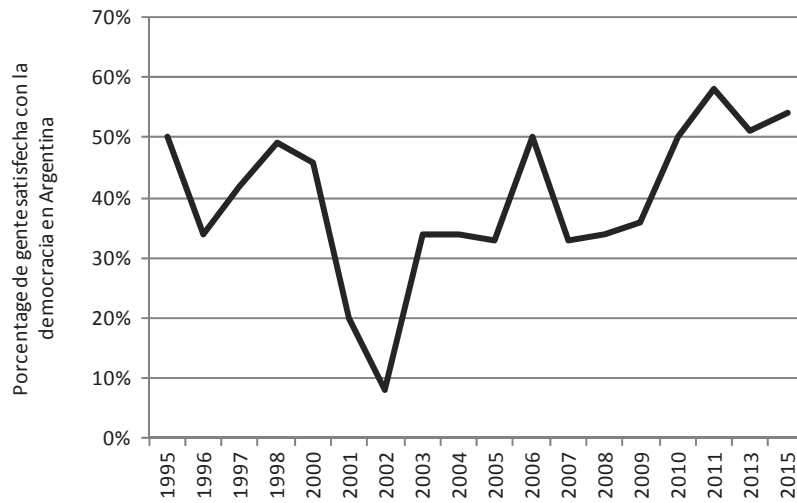
Fuente: IIE sobre la base de Latinobarómetro 2015.

De la mano con la baja confianza en las instituciones públicas viene una satisfacción baja con el sistema democrático en Argentina (Gráfico 13.9). Los dos indicadores llegan a un punto mínimo en los años 2001/2002 con la crisis económica, social y política. Pero la declinación ya había empezado en los noventa. En el caso de la satisfacción con la democracia, los años 1998/1999 marcaron el primer descenso grave, probablemente causado por la recesión económica. A partir de entonces, el porcentaje de gente satisfecha con la democracia ha crecido, mientras tuvo una recuperación pequeña la confianza en las instituciones, que está nuevamente declinando.

En el 2015, un 54% de los argentinos están satisfechos con la democracia en su país. Aunque ese número es significativamente más alto que la confianza en las instituciones, se encuentra en un nivel mucho más bajo en comparación con otros países – p.ej. Uruguay, en donde un 70% está muy o más bien satisfecho con la democracia. Sin embargo, un 83,9% de los encuestados está de acuerdo en que aunque la democracia tiene problemas es el mejor sistema de gobierno (Latinobarómetro, 2015).

Esa paradoja entre aceptación del sistema democrático generalizado, mientras la gente está por grandes partes insatisfecha con el estado de la democracia indica un deseo por un cambio en la ejecución y aplicación de la democracia en Argentina. Otra vez, la solución puede estar en la idea y los principios del gobierno abierto.

Gráfico 13.9: Satisfacción con la democracia en Argentina

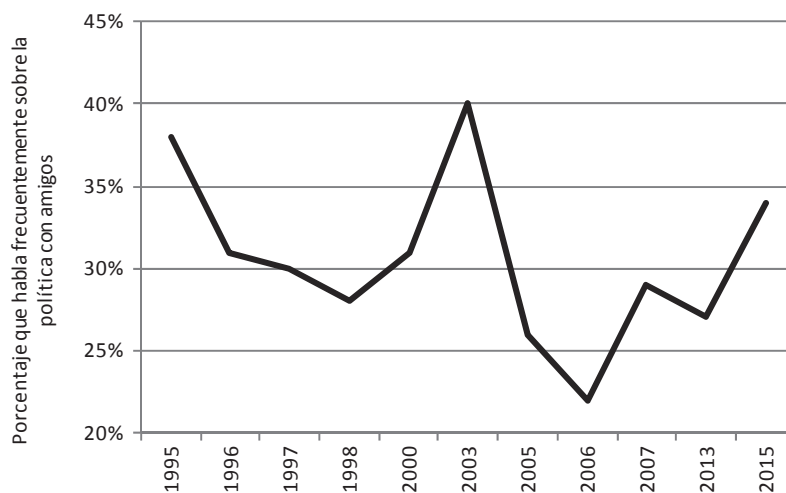


Fuente: IIE sobre la base de Latinobarómetro 2015.

Para que el gobierno abierto se pueda desarrollar sin banderas, es imperativo que la gente tenga un interés y una motivación inherente y profunda de participar en los procesos políticos – sea como ciudadanos o como agentes dentro de un proceso colaborativo entre la sociedad civil, el gobierno o las empresas privadas. Como indicador de ese interés en los asuntos políticos, aquí se usa, como uno de muchos indicadores posibles, la frecuencia con que la gente habla sobre la política con sus amigos. Esa medida nos da una idea de la importancia que toman los asuntos políticos en la vida privada. El Gráfico 13.10 demuestra que meramente un tercio de la muestra indicó hablar de política con los amigos.

Seguramente, el interés político es una necesidad para el desarrollo del gobierno abierto. Al mismo tiempo, la creación y aplicación de políticas públicas en concordancia con los principios de la teoría del gobierno abierto, tiene la capacidad de aumentar y cultivar dicho interés.

Gráfico 13.10: Frecuencia con que la gente hable sobre la política con amigos



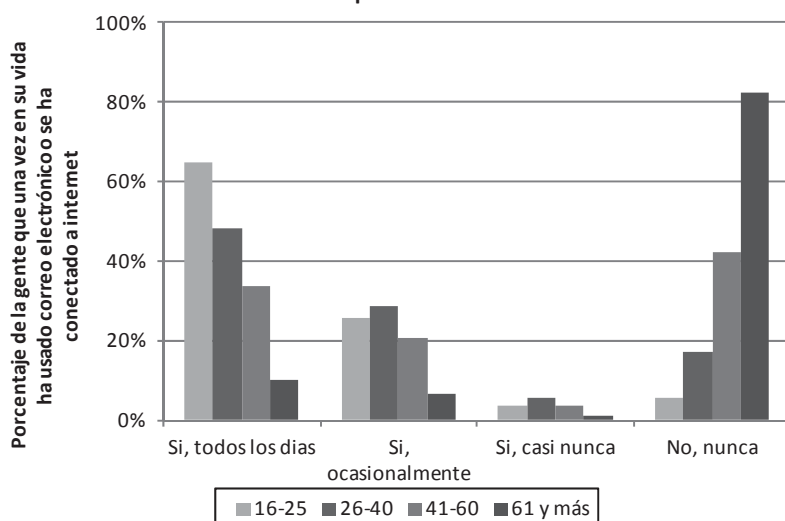
Fuente: IIE sobre la base de Latinobarómetro 2015.

Otro problema que se presenta para el adelanto del gobierno abierto en Argentina es que, según el Latinobarómetro 2015, todavía hay más gente que nunca en su vida se han conectado al internet (38,1%) que gente que se conectan todos los días (37,5%). Pero hay que relativizar esa preocupación: como se puede ver en el Gráfico 13.11 existe una clara estratificación de edad. Mientras la mayoría de la cohorte de los jóvenes entre 16-25 aprovecha del uso del internet a diario, el contrario aplica para la cohorte de los mayores de 61 y más que nunca no usan ni correo electrónico o internet.

A la larga, ese problema se va a resolver a sí mismo, como la cohorte se va a estar reduciendo mientras la necesidad de saber usar el internet en el mundo laboral va incrementando, resultando en números decrecientes de gente que nunca han usado el internet tras todos cohortes.

Sin embargo, una de las cuatro actividades participativas (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011) – la participación en línea – no tiene el carácter de ser completamente inclusivo. Esa parte de la ciudadanía tendría que esquivar a las otras actividades para no quedarse fuera de la participación en el gobierno abierto.

Gráfico 13.11: ¿Alguna vez en su vida ha usado usted correo electrónico o se ha conectado a Internet? Diferenciación por edad del encuestado



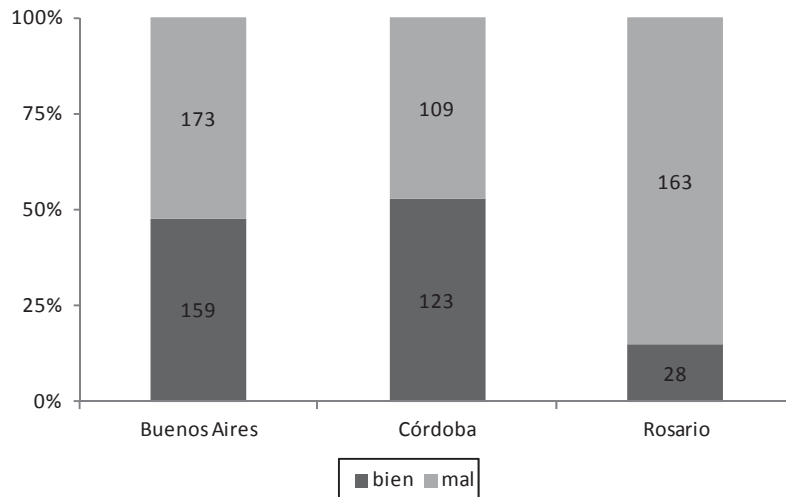
Fuente: IIE sobre la base de Latinobarómetro 2015.

Después de haber examinado un par de indicadores para variables que son clave para la apertura del gobierno, se investigará en detalla los resultados de las encuestas den *WJP Open Government Index 2015* en Buenos Aires, Córdoba y Rosario. Para este propósito, se escoge uno o dos indicadores de cada dimensión que demuestran similitudes y diferencias entre esas tres regiones geográficas en Argentina. Es importante tomar nota de que la investigación ha sucedido antes de noviembre 2015 – la fecha de las elecciones nacionales. Además, el tamaño de las muestras individuales es relativamente pequeño. Así, aunque se pide cuidado con inferencias sobre la población entera de esas tres regiones es posible usar las respuestas como punto de orientación.

La primera dimensión son las opiniones sobre las leyes y datos gubernamentales publicados (*publicized laws and government data*). Note que mientras los resultados de las encuestas en Buenos Aires y Córdoba son bastantes similares, Rosario destaca con un nivel mucho más bajo. La gente entrevistada no cree que el acceso a datos gubernamentales sea lo suficiente-

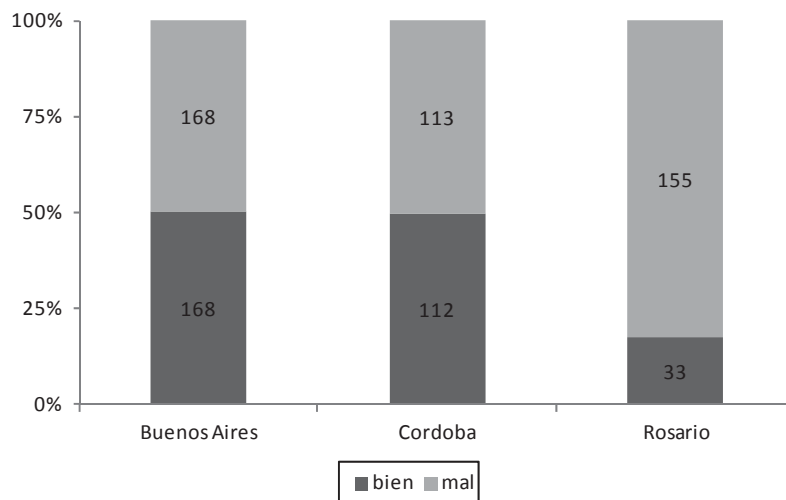
mente abierto. Además, no tiene fe en la confiabilidad de la información que el gobierno está publicando. El Gráfico 13.12 y el Gráfico 13.13 ilustran ese hecho.

Gráfico 13.12: ¿Cómo evalúa usted la accesibilidad a la información publicada por el gobierno?



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

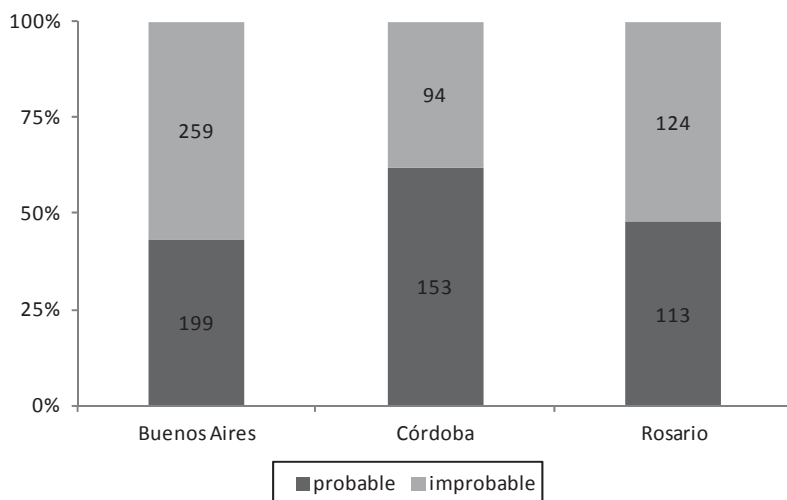
Gráfico 13.13: ¿Cómo evalúa usted la confiabilidad de la información publicada por el gobierno?



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

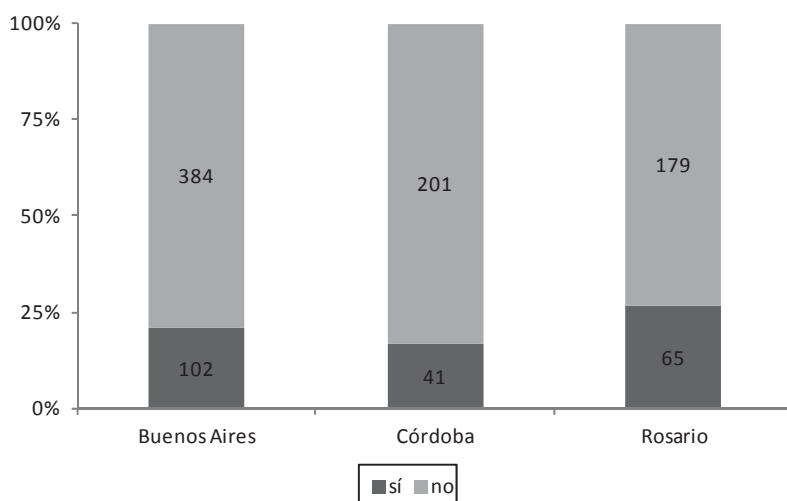
La consecuencia es que el 50% de la gente en la muestra cree que el gobierno no les da acceso a datos si ellos los pidieran. En Córdoba la confianza en el gobierno como proveedor de información es un poco más alta; más de un tercio de las personas investigadas tienen dudas sobre ese hecho. Lo que destaca es que en Rosario, aunque ni expresan confianza en los datos ni evalúan la accesibilidad de información muy alta, la gente opina que si le piden información al gobierno este les dará acceso a la información (Gráfico 13.14). La mayoría de la gente, además, no tiene conocimiento de la existencia de leyes que garanticen la libertad de la información (Gráfico 13.15).

Gráfico 13.14: ¿Cómo evalúa usted la accesibilidad a la información publicada por el gobierno?



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

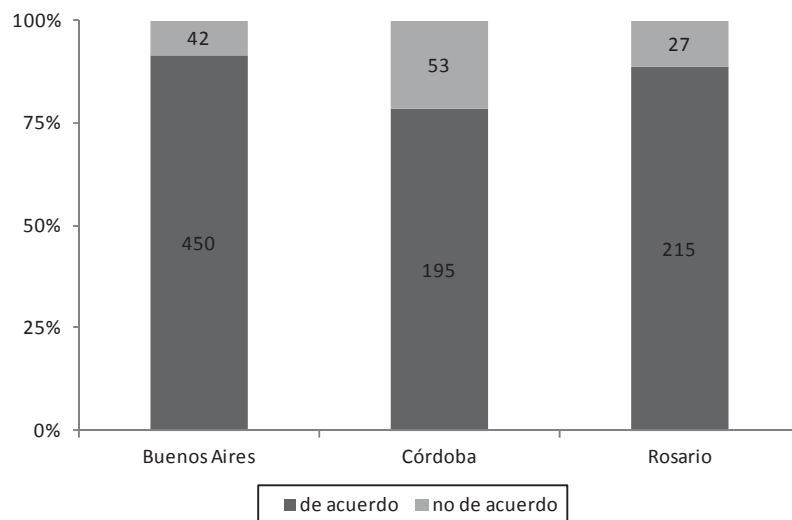
Gráfico 13.15: ¿Cómo evalúa usted la confiabilidad de la información publicada por el gobierno?



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

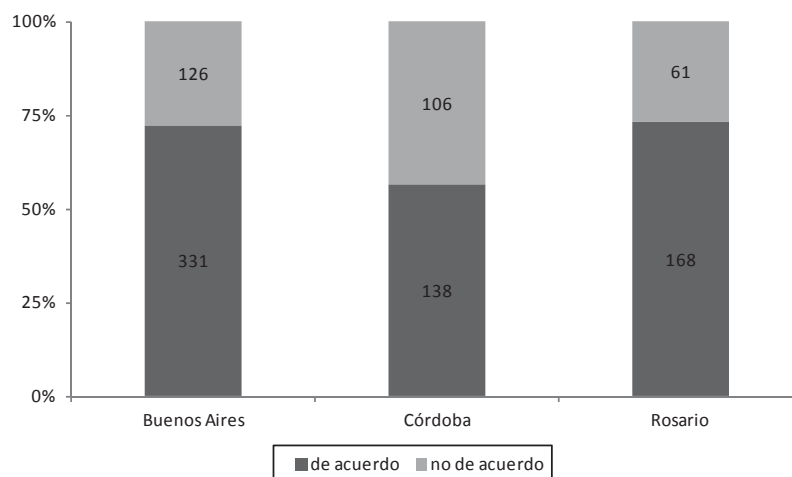
La dimensión de la participación cívica luce bastante más optimista en comparación con las dos anteriores. La gente siente que sus derechos básicos – expresar la opinión personal públicamente sin miedo de posibles consecuencias de parte del gobierno independientemente sea una persona privada o una entidad de la sociedad civil – serán protegidos.

Gráfico 13.16: En práctica, la gente puede juntarse libremente para llamar la atención sobre una cuestión o para firmar una petición



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

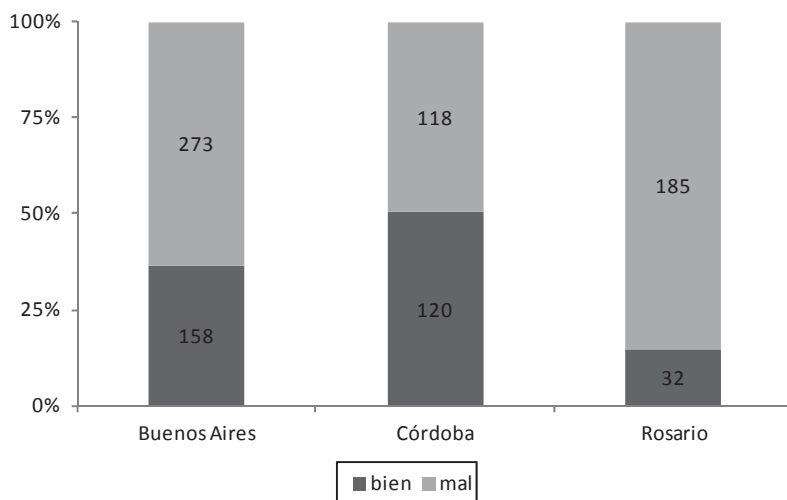
Gráfico 13.17: Organizaciones de la sociedad civil pueden libremente expresar opiniones contra políticas y acciones gubernamentales



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

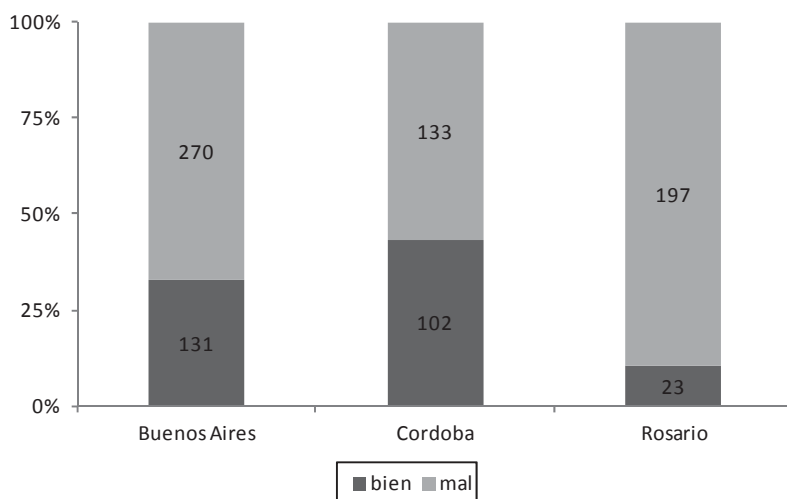
Adicionalmente, la percepción de los mecanismos de denuncia es percibida distinta en las tres regiones. Parecido a la primera dimensión, Córdoba y Buenos Aires llegan a niveles más alto que Rosario. Allí, la gente no se siente satisfecha con la posibilidad de reclamar sobre servicios mal hechos o insuficientemente ofrecidos. Lo mismo se aplica para la manera en que la gente piensa el gobierno, se encarga de esas denuncias contra los oficiales.

Gráfico 13.18: ¿Qué tan bien lo provee a usted su gobierno local de mecanismos para denunciar servicios públicos?



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

Gráfico 13.19: ¿Qué tan bien lo provee su gobierno local de mecanismos para manejar denuncias contra políticos u oficiales locales?



Fuente: IIE sobre la base de WJP Open Government Index 2015.

Para concluir, se nota que, primero, si existen diferencias entre las tres regiones en donde la encuesta ha sido llevada a cabo. Segundo, la gente entrevistada no sabe de leyes que protegen la libertad de información, pero al mismo tiempo se sienten facultados de expresarse libremente sobre los esfuerzos del gobierno – también críticamente. Y en tercer, lugar existe gran potencial de expandir y mejorar los mecanismos de denuncia y la manera en que se manejan dichas dudas del pueblo hacia la entidad gubernamental.

13.4 Experiencias y buenas prácticas con el gobierno abierto

En ese apartado se analizará en más detalle las buenas prácticas de los países mejor evaluados por el *WJP Open Government Index 2015*. Primeramente con una visión más global, especialmente apuntada a Europa y Latinoamérica; luego nos enfocaremos más en la región de interés principal de ese reporte: Argentina. La identificación de buenas prácticas nos da la posibilidad de escoger entre aquellos que son aplicables en el contexto argentino o cordobés.

13.4.1 Experiencias internacionales

13.4.1.1 Suecia

En el año 2012, cuando el primer plan de acción para el *Open Government Partnership* del gobierno sueco era publicado, la administración se comprometió a mejorar sus esfuerzos en las áreas de *eGovernment* y transparencia en la asistencia para el desarrollo, con el objetivo de mejorar el uso de los recursos públicos. Ya siendo una nación madura al respecto el *eGovernment* con un 60% de la población usando el *eServices* y un 40% de las agencias gubernamentales trabajando activamente con datos abiertos, Suecia se comprometió en aumentar la extensión del *eGovernment* y definir una estrategia para la próxima generación de gobierno abierto. El principio fundamental detrás de esos esfuerzos es el enfoque en la ciudadana y el ciudadano. Según el gobierno sueco, los primeros pasos han sido exitosos, aunque sigue la necesidad de incrementar la colaboración digital en el horizonte para que se produzcan servicios realmente centrados en los ciudadanos. El actual plan de acción se funda sobre los compromisos y antecedentes. Además, se añaden los siguientes³ (Government Offices of Sweden, 2014):

- Centrar reformas administrativas del gobierno en los ciudadanos
- Usar documentos de la administración pública
- Aumentar el acceso a la información sobre la asistencia para el desarrollo sueco
- Mejorar las oportunidades para el diálogo y la transparencia en el consumo y la implementación de asistencia para el desarrollo
- Mejorar la transparencia en la asistencia para el desarrollo en un nivel global

13.4.1.2 Nueva Zelanda

El OGP (*Open Government Partnership*), plan de acción de Nueva Zelanda para los años 2014-2016, pone cuatro compromisos en el centro de la atención. Las iniciativas claves incluyen⁴ (New Zealand Government, 2014):

- El programa *Government's Better Public Service (BPS) Results*
- El plan y la estrategia gubernamental acerca de las tecnologías de información y comunicación (TIC) hasta el año 2017
- La respuesta del gobierno acerca del *Transparency International New Zealand's National Integrity System Assessment Report*

³ Para información más detallada sobre las políticas concretas consulte el informe "Sweden's Open Government Action Plan 2014-2016".

⁴ Para información más detallada sobre las políticas concretas consulte el informe "Open Government Partnership New Zealand Action Plan 2014-2016".

- Tūtahi Relationship Accord

El objetivo de largo plazo es trabajar hacia los primeros tres de los cinco “grandes desafíos” propuestos por la OGP, que son: mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad pública, manejar los recursos públicos con más efectividad, crear comunidades más seguras y mejorar la responsabilidad corporativa. Además, las acciones deben ser coherentes con los valores de la OGP – es decir en concordancia con los principios de la transparencia, de la rendición de cuentas, la participación y la tecnología e innovación (New Zealand Government, 2014).

Se presentan dos casos de estudio en el contexto de Nueva Zelanda para demostrar las posibilidades de cómo perseguir el gran desafío de aumentar la integridad pública en las áreas de datos gubernamentales y mejorar los servicios públicos:

El banco ANZ creó un instrumento para predecir el desarrollo de la economía Nueva Zelanda usando los datos de tráfico de la agencia de transporte de Nueva Zelanda. ANZ produce un índice de tráfico ligero, un índice de tráfico pesado y el “Truckometer” que usa la gama completa de datos disponibles para crear el mejor indicador de la dirección de la economía en Nueva Zelanda, 6 meses en adelante. *Statistics New Zealand* generalmente confirma esas predicciones sobre la base del PBI (New Zealand Government, 2014). Es un caso ejemplar de como la apertura de los datos, el formato de datos que permite su uso, la iniciativa de empresas privadas y la colaboración con las agencias gubernamentales producen un instrumento con el potencial de hacer el trabajo del gobierno más eficiente, y por eso, crear valor público.

El otro caso demuestra cómo la colaboración entre comunidades (en ese caso dos clubes de rugby) asegura que los niños reciben educación desde la primera infancia. Los clubes de rugby instalaron centros de la primera infancia en sus locales y alientan a las familias a llevar a los niños allá. El ministerio de educación apoyó ese proyecto. El éxito de dicha iniciativa no solamente aumento la participación en los centros de la primera infancia sino que incrementó la conciencia acerca de la importancia de la educación de la primera infancia en las familias, también generó ahorros para el gobierno porque no tenía que construir nuevas facilidades educativas (New Zealand Government, 2014). De nuevo se trata de mostrar las posibilidades y sinergias que existen entre la sociedad civil y un gobierno abierto a ideas innovadoras que tengan sus ciudadanos.

13.4.1.3 Noruega

En marzo del 2007, el gobierno noruego invitó a 100 personas comunes a una conferencia de ciudadanos para que compartan sus ideas de cómo mejorar el gobierno. Las dos revelaciones más importantes fueron:

1. El deber de tratar a sus ciudadanos con respeto.
2. El gobierno debe usar un lenguaje sencillo en su comunicación con los ciudadanos.

Basado en las contribuciones de los ciudadanos, en 2008 la agencia para la gestión pública y *eGovernment* recibió la tarea de promover el uso de un idioma más claro y contenido más accesible en los documentos oficiales y publicaciones gubernamentales en colaboración con el consejo de idiomas de Noruega. Las agencias se pusieron a investigar si esas dudas son representativas para toda la ciudadanía. Cuando descubrieron que si, el gobierno incorporó el *Plain Language Project* en su OGP plan de acción (Government of Norway, 2013).

La combinación de recursos técnicos y la pericia profesional dentro de ambas agencias involucradas era clave para el éxito del proyecto. Varias iniciativas formaron parte del plan. Entre ellos una caja de herramientas basadas en la web para los funcionarios, cursos para que los

funcionarios puedan aprender cómo aplicar los principios del lenguaje llano, ofrecer apoyo a todas las agencias con el uso del lenguaje llano, lecturas y presentaciones, un premio para la agencia que más mejoró su forma de comunicación según los dichos principios, investigaciones y documentaciones (Government of Norway, 2013).

Esas son las experiencias y lecciones aprendidas que surgieron de dicho proyecto (Government of Norway, 2013):

- La documentación y los hechos son importantes.
- La Inversión en el lenguaje llano no solamente es importante para promover la democracia, sino también ahorra dinero porque habrá menos encuestas sobre informaciones y ayuda.
- En el largo plazo, todas las agencias tienen que apoyar el proyecto y usar el lenguaje llano en su uso de día a día.
- El premio del lenguaje llano ayudó a aumentar la publicidad del proyecto.
- El problema con el lenguaje es la causa de muchos otros problemas. Ese proyecto no solo golpeó las hojas, sino atacó la raíz del problema.
- Subvenciones y apoyo profesional de fuentes externas es muy útil para lanzar proyectos en el nivel local.

El ejemplo demuestra como un gobierno toma las dudas de la ciudadanía en serio. Se pudo a elaborar un plan de trabajo y seguirlo. No solamente son los proyectos concretos, sino también la manera en que el gobierno incluye a la gente y trabaja para poder realizar las sugerencias que ellos creen que son tan importantes por el éxito de la idea del gobierno abierto.

13.4.2 Experiencias en Latinoamérica

Después de haber examinado unos casos más concretos son los países con los gobierno más abiertos (WJP Open Government Index™, 2015) ahora nos enfocaremos solamente en Latinoamérica. Se examinara en breve los casos de Chile y Uruguay. Chile y Uruguay son casos de alto interés, primero, por la cercanía geográfica con Argentina y, segundo, por su nivel de apertura relativamente alto.

13.4.2.1 Chile

El gerente de la agencia de la modernización del estado, Rafael Ariztía, dice que para Chile, el gobierno abierto quiere decir un gobierno más cerca a la ciudadanía. Se interpreta la cercanía al ciudadano de dos maneras: una contextual y la otra físicamente. Para llegar a ese fin, el gobierno chileno lanzó un servicio ChileAtiende. Esa plataforma con 190 oficinas, una plataforma web, el centro de llamadas actúa como *one-stop shop* para una multitud de servicios públicos – significando que ya no hay que acceder a diferentes agencias gubernamentales para distintos tipos de servicios, sino ahora todo está concentrado en esa única plataforma. ChileAtiende ofrece más de 150 servicios públicos de 24 diferentes agencias públicas tras esa red de múltiples canales. Un 75% de población tienen acceso a una oficina de ChileAtiende en su localidad. Gente mayor y menos educada usa las oficinas frecuentemente. Pero la mayoría de los usuarios, en gran medida son más jóvenes y mejor educados, aprovechen el sitio web. Los servicios más usados tienen que ver con subsidios de vivienda, seguridad social, incentivos en salud y educación y consultas sobre el estado de casos judiciales (Munyema, 2013).

Según una investigación independiente, esa iniciativa generó ahorros para el gobierno y para los ciudadanos. Se calculó que dentro del primer año y medio se ahorraron 4 millones de horas para los ciudadanos (tiempo de espera y viaje) y más que US\$30 millones en costos de infraestructura para el gobierno. Además, los clientes resultaron más satisfechos con la calidad de la atención que recibieron en las oficinas de ChileAtiende. Pero aún hay mucho potencial para mejorar adicionalmente (Munyema, 2013).

Como ChileAtiende resuelve problemas básicos acerca del sustento eso tiene un efecto bola de nieve en la calidad del nexo entre gobierno y ciudadanía. Primero, el gobierno, ahora, está físicamente más cerca del ciudadano. Como el estado chileno es muy centralizado, ChileAtiende tiene un efecto positivo en las regiones normalmente marginalizadas. En segundo lugar, el programa aprovechó la infraestructura del gobierno que ya había existido, así usando recursos de una manera muy eficiente para esa reforma. En tercer lugar, la reducción de la asimetría de información entre el gobierno y el pueblo. Ahora, la información existe de forma centralizada y estandarizada pero accesible de una manera descentralizada (oficinas locales y el sitio web) (Munyema, 2013).

La clave para ese cambio era el enfoque en la digitalización para no solamente mejorar la accesibilidad de la gente, sino también facilitar a las agencias e instituciones de integrar los servicios con más facilidad. Uno de los desafíos más grandes sigue siendo la inclusión de los ciudadanos en el proceso del desarrollo y diseño de políticas públicas. Un ejemplo es una iniciativa – Chile sin papeleo – que actúa sobre las recomendaciones de los ciudadanos acerca de que procedimientos quieren que sean digitalizados. Al final son esas posibilidades las formas de influir en la toma de decisiones que evalúa el éxito del gobierno abierto en Chile (Munyema, 2013).

13.4.2.2 Uruguay

Uruguay ha habilitado un contexto muy favorable para el desarrollo del gobierno abierto a través de políticas públicas sostenidas. El compromiso consensuado de diversos actores se refleja en la Agenda Digital de Uruguay (ADU). El fin es lograr metas específicas que den marco a la construcción de una sociedad de la información centrada en la persona, orientada al desarrollo e integradora. Una sociedad en la que todos puedan consultar, crear, compartir y utilizar la información y el conocimiento. Según Clastornik y Pardo (2012, pág. 432) Uruguay ya ha recorrido buena parte del camino hacia el gobierno abierto. El país se encuentra en un contexto ampliamente favorable lo que no es un fenómeno arbitrario. El eje y el promotor del avance en la incorporación de las nuevas TIC en el sector público es la Agencia para el desarrollo del gobierno de gestión electrónica y la sociedad de la información y el conocimiento (AGESIC). Además, formar parte de la Sociedad de Gobierno Abierto asegura que Uruguay siga en el camino hacia un gobierno abierto y de continuidad a múltiples políticas públicas que ya se han realizado (Clastornik & Pardo, 2012).

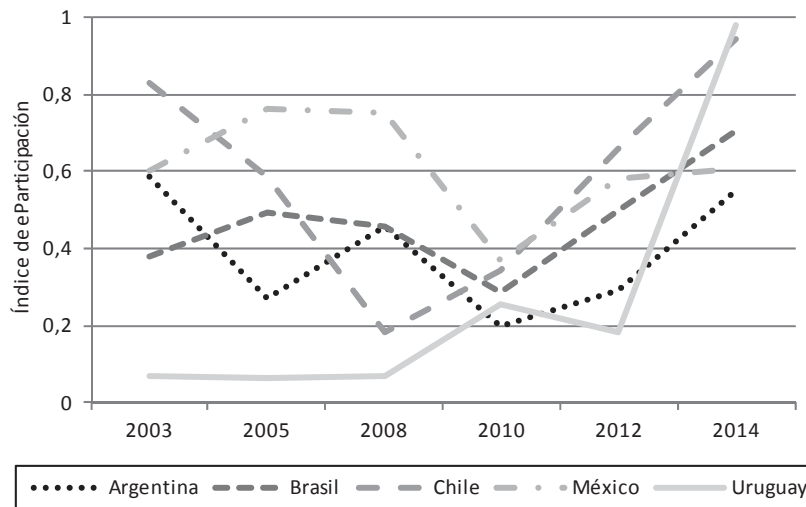
La transparencia es una responsabilidad para un gobierno abierto. Uruguay se comprometió a promover la institucionalización, construcción y profundización de una cultura de transparencia. Para llegar a ese fin, los organismos públicos deben contar con herramientas efectivas que aseguren el fácil acceso a la información que posean los ciudadanos. La unidad de acceso a la información pública (un órgano desconcentrado de AGESIC) apoya a los organismos públicos y a la ciudadanía en cuestiones técnicas (Clastornik & Pardo, 2012).

La segunda gran parte en la que Uruguay se enfoca es la participación ciudadana electrónica. “El desafío en este ámbito es fortalecer y construir herramientas que permitan un verdadero intercambio entre la sociedad civil y el poder establecido desde el Estado” (Porrás, 2005 en Clastornik & Pardo, 2012, pág. 438). La Agenda Digital Uruguay 2011-2015 impulsa una

estrategia de e-Participación en el estado. El desarrollo de procesos de participación ciudadana a través de medios electrónicos y la estandarización de nuevos canales de interacción entre los ciudadanos y la administración pública son unos ejemplos para medidas de cómo llegar a ese fin (Clastornik & Pardo, 2012).

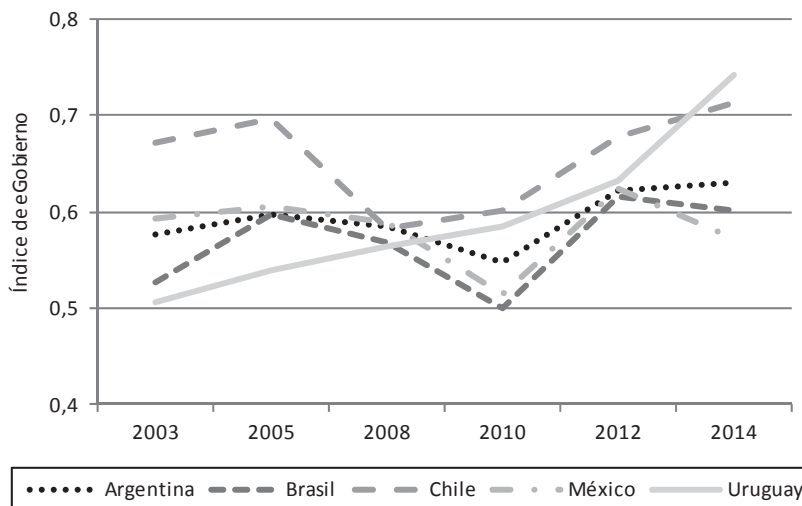
El éxito es notable: en los últimos años, Uruguay se posicionó como uno de los países líderes en el nivel de desarrollo del gobierno electrónico (*e-Government*) y la participación electrónica (*e-Participation*) en Latinoamérica. El Gráfico 13.20 y el Gráfico 13.21 demuestran esa evolución rápida. En los dos índices, Chile y Uruguay se destacan como líderes en la región (United Nations Public Administration Country Studies, 2015).

Gráfico 13.20: Índice de eParticipación



Fuente: United Nations e-Participation Survey 2014.

Gráfico 13.21: Índice de eGobierno



Fuente: United Nations e-Government Survey 2014.

13.4.3 Experiencias en Argentina

El objetivo de la próxima sección es examinar unos casos de iniciativas de gobierno abierto en Argentina. Concretamente, se analizarán las experiencias en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Bahía Blanca. Sobre la base de esos casos se pueden hacer recomendaciones, a modo de conclusión, para el éxito del gobierno abierto en toda Argentina.

13.4.3.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

En marzo de 2012, como primer distrito en publicar datos de forma abierta, la Ciudad de Buenos Aires creó el portal de Buenos Aires Data por decreto del Jefe de Gobierno y administrado por la Dirección General de Información y Gobierno Abierto. Esa plataforma fue creada para facilitar el acceso a los datos públicos en formatos adecuados que fomenten su reutilización por varios tipos de actores – como periodistas, organizaciones no gubernamentales, académicos y la ciudadanía en general. Como la Dirección de Gobierno Abierto no posee ningún poder para obligar a las dependencias del Poder Ejecutivo a abrir los datos en formatos adecuados, el trabajo avanzó más lentamente y con más esfuerzos organizativos. Sin embargo, el avance progresivo y mancomunado permite que la idea de datos abiertos se expanda ascendentemente, que se genere más colaboración entre distintas áreas y que una cultura del dato abierto pueda crecer sin la presión de un decreto verticalista de arriba. Eso era la primera etapa (Prince & Jolíás, 2015, págs. 86-88).

El segundo decreto en el año 2013 cambió eso y marcó el comienzo de la segunda etapa. Ese segundo decreto informo que toda la información publicada por el gobierno de forma digital es considerada abierta y entre al catálogo de datos como procedimiento estándar. Cada ministerio debe elegir un responsable técnico y político que se encargue de entregar los datos de cada área (Prince & Jolíás, 2015, págs. 88-89).

Prince y Jolíás (2015, pág. 90) resumen la situación de la CABA así: “Un factor clave para que la oficina de Gobierno Abierto y la apertura de datos perdure y crezca año a año es comprender al *Open Data* como una comunidad (ecosistema), así como las capacidades que hay tanto en la ciudadanía como dentro del gobierno. Otro punto, es la importancia de trabajar bajo el concepto de calidad y no cantidad, por ello es fundamental la estrategia y planificación en la apertura de datos. Y por último, el compromiso político es muy importante para que este tipo de programas funcione. En el Gobierno de CABA, así como en otros casos que veremos más adelante, hay tanto apoyo político como libertad de acción de los cuerpos técnicos”.

Actualmente, se trabaja con las siguientes cuatro agendas generales para que la Dirección tenga el estatus de agencia de innovación interna (Prince & Jolíás, 2015, págs. 90-91):

1. Apertura de datos, visualización y trabajo analítico de los datos.
2. Innovación digital, nuevas tecnologías y productos interactivos.
3. Trabajo interno entre áreas del gobierno para captar y aprender unos de otros.
4. Manejar datos en tiempo real.

Aunque al avance de la CABA en la dimensión de Transparencia, incluyendo la apertura de datos al público, es muy prometedor, no se puede descuidar las otras dos dimensiones: la participación y la colaboración. Poner el enfoque en una de las tres dimensiones y desarrollar esa como punto de salida hacia las otras dos puede ser una estrategia legítima. Pero hay que tomar en cuenta que una transparencia fuerte no puede compensar la falta de participación y colaboración.

13.4.3.2 Bahía Blanca

EL municipio de Bahía Blanca tiene una tradición de querer avanzar en la idea de datos abiertos. Hace una década, el municipio era uno de muy pocos que intentaba publicar sus gastos y contrataciones en la web oficial. Aunque se debe valorar ese gran esfuerzo a favor de la apertura de datos, el resultado ha sido poco provechoso. La visualización y la accesibilidad de los datos era de una calidad y nivel muy baja para ser un activo para la ciudadanía. Pero en 2010, el desarrollador Manuel Aristarán creó una web de nombre Gasto Público Bahiense⁵ (GPB). GPB toma los datos publicados y los visualiza de una forma más inteligente y simple para leer y comprender – una necesidad para que los datos puedan ser aprovechados por la ciudadanía y convertirlos en conocimiento público. Después de que el gobierno del municipio cambiara la estructura de la página web, GPB quedó imposibilitado de ingresar a los datos. La repercusión mediática fue enorme y resultó en un conflicto abierto entre el municipio, la prensa y las organizaciones de la sociedad civil. Con el cambio de intendente en Bahía Blanca y la nueva política de gobierno abierto, GPB fue incorporado en el sitio web oficial de Bahía Blanca (Prince & Jolías, 2015, págs. 93-95).

El otro incidente que impactó a la política del gobierno abierto en Bahía Blanca también estuvo relacionado con el cambio de intendente. En plan de aumentar la transparencia, el municipio publicó, entre otras cosas, los recibos de salario de todos los empleados del la municipalidad, incluyendo los nombres y apellidos. Para el Sindicato de Trabajadores Municipales eso era una violación al ámbito privado y apeló la decisión comunal. El gremio a cargo confirmó que aunque la transparencia es necesaria, hay que respetar el carácter privado de esa información. Como consecuencia se publicó una escala salarial y el gasto en sueldos del municipio, sin posibilidades de acceder a esa información a nivel del individuo (Prince & Jolías, 2015, págs. 96-97).

Prince y Jolías (2015, pág. 97) concluyen que “los sucesos particulares, el caso de Bahía Blanca nos ayuda a visualizar mejor la dinámica y la lógica de un ecosistema de datos abiertos. En la política de datos abiertos bahiense participaron una variada gama de actores [...]. Cada uno de estos actores tiene sus intereses particulares, ya que algunos luchan por generar una mayor transparencia en los actos de gobierno, otros buscan informar a la ciudadanía sobre el hecho y otros desarrollan aplicaciones”.

Hoy en día, Bahía Blanca sigue siendo un buen ejemplo de prácticas de gobierno abierto, especialmente enfocado en la transparencia y la apertura de datos, tanto a nivel regional como nacional e internacional. Además, dos acciones concretas ayudaron a institucionalizar las prácticas, aparte de la apertura de datos (Prince & Jolías, 2015, págs. 98-99):

1. La creación de la Agencia de Innovación y Gobierno Abierto
2. La obligatoriedad de continuar con las políticas públicas de Gobierno Abierto durante las próximas gestiones municipales

Especialmente la última medida parece ser imperativa para asegurar que una administración nueva no pueda deshacer los esfuerzos y las buenas prácticas de gobierno abierto instalado por administraciones anteriores. Además, los autores del informe basan el éxito de Bahía Blanca en los siguientes factores: “La existencia de “campeones” dentro de la Agencia de Gobierno Abierto que promueven e impulsan la temática en otras secretarías, la existencia de un Polo Tecnológico que permita a las empresas integrantes ser proveedoras locales de los proyectos y, principalmente, la voluntad política del intendente y los máximos responsables de transformar al municipio en un gobierno transparente” (Prince & Jolías, 2015, pág. 99).

⁵ <http://gastopublicobahiense.org/>

13.5 Propositiones y recomendaciones para Argentina

Las siguientes proposiciones están basadas en las partes anteriores y deducidas tanto de la teoría como de la práctica. La apertura del gobierno puede restablecer la confianza en los políticos y en los funcionarios tal como en los procesos democráticos (Medina, 2010). En el apartado anterior (Gráfico 13.8) se mostró que la confianza en las instituciones políticas en Argentina – el gobierno, el congreso y el poder judicial – se encuentran alrededor del 30%. La apertura de los procesos, mejora la eficiencia de los servicios y medidas que faciliten una participación más profunda pueden restaurar, o como mínimo aumentar, esa confianza tan clave para el funcionamiento del estado y más importante la sociedad democrática en sí misma.

Las encuestas del Latinobarómetro han mostrado que un 80% de los Argentinos opinan que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (Latinobarómetro, 2015). Esa legitimación para la democracia es una declaración fuerte. Pero eso va de la mano con niveles bajos de satisfacción con la democracia en Argentina. La gente está desgarrada entre apoyo general por un sistema democrático, al mismo tiempo no viven en un sistema que los satisfaga. Otra vez, la implicación es un cambio, no del sistema, pero sí de la forma en la que la democracia esta practicada y vivida en todas partes.

Lo que sigue ahora son recomendaciones generales para la Argentina – pero también para otros países que se encuentren en situaciones similares – basadas en las buenas prácticas de otros países.

- Aumentar la preparación tecnológica: existe una conexión lineal entre la preparación tecnológica y el nivel de apertura del gobierno. Como la tecnología es una condición para el gobierno abierto, esa conexión tiene su explicación en la teoría (Janssen, Charalabidis, & Zuiderwijk, 2012; Robinson, Yu, & Felten, 2010). Pero hoy en día, según el Latinobarómetro (2015), un 38% de los argentinos nunca se han conectado a internet. Es un potencial enorme para formar la base para la apertura del gobierno que no haya sido agotada. Políticas concretas pueden ser la instalación de *wifi hotspots*, acceso a internet en todas las escuelas o edificios públicos, la conexión de las regiones más marginalizadas a la red. Al mismo tiempo no es suficiente proveer solamente la infraestructura, sino también que capacitar a la gente con el uso de esas medidas de una manera responsable.
- Promover la colaboración entre el gobierno y las asociaciones: refiriéndose al ejemplo de la colaboración del gobierno neozelandés y los clubes de rugby, se propone que también en Argentina se debe usar esa simbiosis entre el estado y las entidades privadas – como clubes deportivos y otras asociaciones juveniles y recreativas – profundamente enraizadas en las sociedad. Esas asociaciones tienen un impacto muy profundo en la vida de muchas personas y pueden influir en sus miembros positivamente. El gobierno debe respaldar las actividades de esas entidades y apoyarlas. Porque las asociaciones tienen la capacidad de ofrecer servicios que el gobierno solamente puede ofrecer bajo inversiones muy altas – como los clubes de rugby como proveedores de la primera educación de la infancia en Nueva Zelanda. Esas colaboraciones ahorran dinero para la administración, se refuerza la cohesión y la solidaridad entre los miembros y las diferentes asociaciones y fortalece la confianza en el gobierno porque la gente experimenta el impacto en un nivel personal.
- Hacer la política más accesible: es imperativo que la gente tome interés en lo que sucede en la política diaria. Eso requiere que la gente entienda lo que pasa. Ese *en-*

tender no se refiere tanto a los procesos de la política, sino al sentido literal de la palabra: entender lo que dicen y comunican los políticos. El lenguaje que se usa en la política no está creado para la comunicación entre el ciudadano y su representante, sino entre especialistas de diferentes aspectos de la política. En Noruega la administración aprendió eso a través de una conferencia de ciudadanos que declaró que el gobierno debe usar lenguaje sencillo en su comunicación con los ciudadanos. El éxito de las iniciativas que seguían como reacción a esa preocupación demuestra que el lenguaje hace a la política más o menos accesible. Proyectos similares en Argentina llevan el potencial de hacer la política más comprensible.

- Centralización institucional y dispersión geográfica de servicios e información gubernamental: la centralización se refiere a la fusión de servicios gubernamentales de diferentes agencias en una sola página o una sola agencia. Una sola entidad ofrece, explica y maneja diferentes tipos de encuestas no solo facilita el uso de ellas para sus clientes, sino también ahorra recursos gubernamentales. La dispersión se refiere a la necesidad de asegurar el acceso a esos servicios en toda la república. Eso se puede lograr a través de una plataforma web, complementado por oficinas y un centro de llamadas. Lo mismo va para la información. En lugar de tener varias agencias gubernamentales que publiquen datos de una manera diferente, la creación de una agencia que recoge, procese, prepare, visualice y publique toda la información gubernamental no solo alivia a las otras agencias, sino garantiza una calidad más alta de los datos acerca de la capacidad para el uso y facilita la búsqueda de información específica. Además, las dudas y preguntas se dirigen solamente a una sola instancia que puede resolver eso de una manera más eficaz.
- *eGovernment* y *eParticipation*: un eje central de los grandes avances acerca de la apertura del gobierno en Uruguay ha sido el enfoque en el gobierno y la participación electrónica. Relacionada con la propuesta anterior, se recomienda aumentar los procesos de la participación electrónica y crea nuevos canales de interacción entre la administración, la sociedad civil y el sector privado. El Gráfico 13.20 y el Gráfico 13.21 revelan un gran potencial en ambas áreas en Argentina. Como ejemplos de cómo llegar a un nivel más alto deberían servir los casos de Chile y Uruguay que desde el 2008 han logrado una mejora significativa en los dos ámbitos.
- Establecer una cultura de datos abiertos: según Prince y Jolías (2015), es importante que crezca una cultura de datos abiertos sin presión vertical. Los primeros avances serán lentos, (como en el ejemplo de CABA) pero más profundos porque se basan sobre la iniciativa y no sobre la obligación. Una vez que una cultura de datos abiertos ha empezado a crecer se pueden crear leyes que obliguen a las agencias, en donde la cultura todavía no pueda crecer o adaptarse a la nueva situación. La experiencia de las otras agencias con una cultura de apertura de datos más desarrollada puedan asistir y apoyar a las otras en su proceso de adopción.
- Calidad de datos es más importante que cantidad de datos: obviamente, el objetivo final es que la cantidad más alta posible de datos pueda ser abierta para el consumo del público. Pero en el proceso de llegar a ese fin es importante enfocar primero en la calidad de los datos en lugar de la cantidad. Es decir, exactitud, objetividad, formato de datos, actualidad y uso gratis sin restricciones son calidades que son más importantes que publicar un montón de datos que nadie puede leer ni usar. La confianza en los datos no es dada automáticamente y está conectada con la confianza general en las instituciones. La indiferencia hacia ese principio puede causar consecuencias no deseadas.

- **Garantizar continuación:** en el ejemplo de Bahía Blanca, dos acciones concretas ayudaron a institucionalizar prácticas aparte de la apertura de datos. Una de esas era la obligación de futuras gestiones municipales de seguir con las políticas públicas de gobierno abierto que ya han sido lanzadas (Prince & Jolías, 2015, págs. 98-99). Esa medida no solamente previene la abolición de políticas exitosas, sino también anima a la oposición, la sociedad civil y otras organizaciones e instituciones a involucrarse con el proceso del desarrollo de nuevas políticas públicas. Obviamente, eso requiere también que la administración actual permita ese tipo de participación y colaboración entre los diferentes actores.

13.6 Conclusión

En el curso de este capítulo se mostró que el concepto del gobierno abierto no es inamovible. La definición que se propone aquí tiene que ser revisada y adaptada al avance de nuevas tecnológicas y con el desarrollo de nuevas posibilidades de aumentar la transparencia, la participación y la colaboración – tal vez hasta añadir una cuarta o quinta dimensión de la noción.

Por el momento, hay que darse cuenta que la democracia es el sistema político del futuro. Sin embargo, la calidad de la democracia y la satisfacción del pueblo con los procesos, especialmente en Argentina, no está reflejando eso. Dejar votar a la gente no significa democracia. Organizar elecciones es una condición necesaria pero no suficiente para un sistema realmente democrático. El gobierno abierto aumenta y facilita posibilidades de participación verdadera, inclusividad total del sistema político – no solo los políticos – y transparencia de la gestión pública y de las acciones de los representantes lo que, en conclusión, significa alta calidad y satisfacción con el sistema político.

Como el objetivo de este capítulo es un análisis comparativo y exploratorio de nivel macro, las sugerencias, que han sido explicados en la parte anterior, siguen siendo muy generales. Sin embargo, las políticas e iniciativas que se proponen han sido exitosas en otros contextos y no hay razón para pensar que no puedan funcionar en Argentina – sea en un nivel municipal, provincial o federal. Además, hay que aclarar que la apertura del gobierno no es un proceso predeterminado; se trata de un camino creativo con incontables posibilidades de lograr uno de los objetivos principales del gobierno abierto. La creatividad, la innovación y el desarrollo de nuevas ideas es el emblema de ese proceso. La acogida de ese desafío es la primera responsabilidad del gobierno a cargo. Pero sin la iniciativa de la sociedad civil, el sector privado y más que nada de la ciudadanía, el objetivo de vivir en un país más libre, participativo, abierto y justo – por ende: más democrático – nunca puede ser realizado.