

El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad

Gastón Concha
Alejandra Naser
Editores



Este documento fue coordinado por Alejandra Naser, asistente de programa del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Gastón Concha, consultor del componente sobre gobierno electrónico en el proyecto @LIS2 del Programa Sociedad de la Información liderado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Diana Parra, consultora internacional en gobierno electrónico, quien colabora con la CEPAL en la transferencia de conocimiento a los países de la región.

Contribuyeron con sus artículos las siguientes personas destacadas en el ámbito del gobierno electrónico y el gobierno abierto: César Calderón, Patricia Hernández, Carlos de la Fuente, Harlan Yu, David Robinson, Enrique Rajevic y Enrique Cusba.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas.

Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en el mismo no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

Este documento puede ser descargado en línea en www.cepal.org/socinfo.

Índice

Presentación	5
I. Panorama de gobierno Electrónico en la región: resultados e impactos	11
1. Introducción	11
2. Panorama en la región	17
3. Conclusiones	25
II. Por qué un Gobierno Abierto	27
1. Transparencia	30
2. Participación	34
3. Colaboración	39
4. Ciber-ciudadanía: Nuevos derechos para nuevos ciudadanos	43
III. Tendencias y primeros resultados de países a la vanguardia	49
1. Tendencia: Transparencia y derecho de acceso a la información pública	50
2. Tendencia: Participación ciudadana para mejorar la democracia	52
3. Tendencia: Apertura, colaboración e innovación	53
4. El avance del Gobierno Abierto en el contexto internacional	54
IV. Gobierno como plataforma: retos y oportunidades	65
1. Los pioneros del Gobierno Abierto	68
2. El futuro: Linked Government Data	70
3. La implementación de la estrategia	74
4. El fomento del consumo	78
5. Conclusiones	84
6. Glosario	84
V. Apertura de datos: primeras lecciones para el diseño de políticas	87
1. El concepto central: innovar para el compromiso cívico	88
2. Dónde estamos ahora: los dos dominios de datos abiertos	90
3. Lecciones que hemos aprendido	94
4. Conclusión	99
VI. Transparencia: qué están haciendo los gobiernos	101
1. La irrupción de las leyes de transparencia en el mundo y en los países de América Latina y el Caribe	101
2. La sinergia entre “transparencia activa” y Gobierno Abierto	104

3.	Algunas cautelas respecto del Gobierno Abierto.....	108
4.	Conclusiones.....	112
VII.	Colaboración: El gobierno en doble vía con las personas.....	115
1.	Un lugar común en la gestión de los asuntos públicos.....	115
2.	¿Qué se entiende entonces por colaboración?.....	117
3.	Colaboración como proceso de innovación basado en el uso de la tecnología.....	119
4.	Co-creación (<i>crowdcreation</i>).....	121
5.	Voto (<i>crowdvoting</i>).....	122
6.	Financiamiento (<i>crowdfunding</i>).....	122
7.	Solución de problemas.....	123
8.	¿Cómo abordar la colaboración en el marco del Gobierno Abierto?.....	124
9.	Los desafíos de la colaboración.....	129
	Los autores.....	133

Índice cuadros

CUADRO I.1	RANKING DE ECONOMÍA DIGITAL.....	22
CUADRO II.1	NIVELES DE REUTILIZACIÓN DE LOS DATOS DE TIM BERNERS-LEE.....	33
CUADRO II.2	TIPOLOGÍA DE NIVELES DE PARTICIPACIÓN DE ARNSTEIN.....	35
CUADRO II.3	CARTA DE DERECHOS, EDITADA PARA LA SOCIEDAD-RED POR BUSTAMANTE.....	46
CUADRO IV.1	INDICADORES DE REFERENCIA PARA INICIATIVAS DE DATOS ABIERTOS.....	83
CUADRO VII.1	MODELO DE IMPLEMENTACIÓN DE GOBIERNO ABIERTO DE LEE Y KWAT.....	127

Índice gráficos

GRÁFICO I.1	ÍNDICE DE GOBIERNO ELECTRÓNICO DE LA ONU PARA 31 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	19
GRÁFICO I.2	TOP 10 DE ALC EN EL SUBÍNDICE DE SERVICIOS EN LÍNEA DE LA ONU.....	20
GRÁFICO I.3	NIVELES DE MADUREZ RESULTANTES EN LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICAS.....	24
GRÁFICO III.1	MAPA DE CATÁLOGOS DE DATOS ABIERTOS DE GOBIERNO.....	52
GRÁFICO III.2	PORTAL DEMOS@WORK DE LA UNIÓN EUROPEA.....	53
GRÁFICO III.3	PORTAL e-PETITIONS DE REINO UNIDO.....	54
GRÁFICO III.4	PORTAL DE DATOS ABIERTOS DE ESTADOS UNIDOS.....	56
GRÁFICO III.5	PORTAL RECOVERY DE ESTADOS UNIDOS.....	56
GRÁFICO III.6	PORTAL DE DATOS ABIERTOS DE AUSTRALIA.....	58
GRÁFICO III.7	APLICACIÓN SUBURBAN TRENDS DE AUSTRALIA.....	59
GRÁFICO III.8	PORTAL PROYECTO APORTA DE ESPAÑA.....	60
GRÁFICO III.9	PORTAL DE DATOS ABIERTOS DEL GOBIERNO VASCO DE ESPAÑA.....	61
GRÁFICO III.10	PORTAL DESAFÍO ABREDATOS 2011 DE ESPAÑA.....	62
GRÁFICO IV.1	DISTRIBUCIÓN DE ESFUERZOS SEGÚN DISTINTAS ESTRATEGIAS.....	69
GRÁFICO IV.2	DATOS ENLAZADOS.....	70
GRÁFICO IV.3	ECOSISTEMAS DEL LINKED GOVERNMENT DATA.....	71
GRÁFICO IV.4	ARQUITECTURA GENERAL DE UN SISTEMA DE LINKED GOVERNMENT DATA.....	74
GRÁFICO IV.5	COMPONENTES DEL PROCESO PARA LA COLABORACIÓN.....	79
GRÁFICO IV.6	ESCENARIOS DE INTERACCIÓN ENTRE AGENTES.....	80
GRÁFICO VII.1	MODELO DE MADUREZ DE GOBIERNO ABIERTO DE GARTNER.....	126

Presentación

Alejandra Naser
Gastón Concha
Diana Parra

Desde fines del siglo XX e inicios del XXI, los países vienen realizando esfuerzos por formular declaraciones políticas en torno al aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), en las cuales se han incorporado conceptos asociados al Gobierno Electrónico.

“Promover una administración más eficiente, eficaz y transparente por parte de los gobiernos a todo nivel, mediante el ofrecimiento en línea de información a los ciudadanos, mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal de bienes y servicios a través de las redes digitales”¹, fue uno de los compromisos que representantes de América Latina y el Caribe asumieron en el año 2000, al reunirse en Florianópolis, Brasil, para preparar su participación en el segmento de alto nivel a realizarse en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York ese mismo año, dedicado a “la función de las tecnologías de la información en el contexto de una economía mundial basada en el saber”.

Surge entonces, como parte de la Agenda de Conectividad para las Américas promulgada en la Cumbre de las Américas del 2001, la inquietud de conocer el grado de preparación del Estado para realizar la transición al Gobierno Electrónico, con miras a que éste se conviertan en usuario modelo para motivar a otros sectores de la sociedad para que se conecten, ofrezcan información, transacciones y servicios de los gobiernos, y desarrollen sistemas de adquisición en línea².

A comienzos del siglo XXI, las resoluciones, declaraciones y compromisos de política regional fueron encaminados en el sentido amplio de mejorar el desempeño del sector público con la adopción del Gobierno Electrónico para su modernización y buen manejo, a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía, y el fortalecimiento de los elementos

¹ Declaración de Florianópolis (2000).

² Plan de Acción de Quito (2002).

participativos³. El propósito era que los países formulen estrategias nacionales de Gobierno Electrónico y que incluyan a los gobiernos locales, para que la administración pública sea más transparente, eficaz y democrática, adaptando sus servicios a las necesidades de los ciudadanos y las empresas y fortaleciendo las relaciones con éstos⁴. Siendo claro el compromiso con la modernización del Estado a través del diseño e implementación de estrategias de Gobierno Electrónico⁵.

Desde 2005 se comienzan a incorporar temáticas específicas que los países deberían abordar en el marco de sus estrategias de Gobierno Electrónico, como la información en línea y georeferenciada, la simplificación administrativa, la desmaterialización de procedimientos, la firma electrónica y digital, los registros, documentos y archivos electrónicos, la preservación de la información, la interoperabilidad, la protección de datos, los medios de pago electrónico, la seguridad, la usabilidad, la accesibilidad, la contratación electrónica, las ventanillas únicas, las oficinas de atención al ciudadano, la capacitación de funcionarios y de la ciudadanía, los gobiernos locales, la cooperación regional y el derecho de los ciudadanos al Gobierno Electrónico⁶.

En marzo de 2010, los Ministros y Jefes de delegaciones de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe reunidos en el V Foro Ministerial UE-ALC sobre la Sociedad de la Información celebrado en La Granja de San Ildefonso, España, incorporaron en el capítulo de Gobierno y Administración Pública en Internet de la Declaración⁷ el que los gobiernos y organismos públicos “pongan a disposición de la sociedad, en forma fácilmente accesible, aquellas informaciones y datos de interés público que puedan ser utilizados por terceros para crear nuevos servicios para ciudadanos y empresas”.

Ya para ese entonces, ciudadanos europeos habían discutido y elaborado de manera participativa a través de un foro⁸, que promovieron en las redes sociales, una declaración abierta sobre los servicios públicos que contenía tres principios fundamentales: transparencia (oferta de información clara y actualizada en formatos abiertos, estándar y reutilizables), participación (intervención de la ciudadanía en todas las actividades del Gobierno) y empoderamiento (dar poder a la ciudadanía en la solución de problemas); documento que aportaron a los Estados miembros de la Unión Europea para incorporar en la Declaración de Malmö de la 5ª Conferencia Ministerial sobre Administración Electrónica, efectuada en noviembre de 2009. Ya comenzaba igualmente a hacer eco en el mundo la iniciativa de Estados Unidos para cambiar la forma de trabajar en el Gobierno Federal, contenida en una Directiva⁹ de diciembre de 2009 denominada “Gobierno Abierto”, y que consta de cuatro ejes: i) la publicación de datos de gobierno en formatos abiertos y reutilizables, ii) la mejora en la calidad de la información pública, iii) la creación e institucionalización de una cultura del Gobierno Abierto, y iv) la creación de un marco normativo para el Gobierno Abierto. Entretanto Australia iniciaba sus primeras acciones hacia el Gobierno 2.0 con la publicación de “Engage: Getting on with Government 2.0¹⁰” en febrero de 2010, donde proponían elementos claves y recomendaciones para impulsar un Gobierno más abierto, transparente y participativo, a partir del liderazgo para un cambio en la cultura

³ Tema prioritario establecido por la región en la Conferencia Regional Ministerial de América Latina y el Caribe realizada en Punta Cana, como preparación a la primera fase de la CMSI y adoptado mediante la Declaración de Bávaro (2003).

⁴ Declaración de principios y plan de acción de Ginebra en la primera fase de la CMSI (2003).

⁵ Declaración de Santo Domingo sobre Gobernabilidad y desarrollo de la Sociedad del Conocimiento en la 36ª Asamblea General de la OEA (2006).

⁶ Contemplados en el Plan de Acción de América Latina y el Caribe eLAC2007, aprobado por la Conferencia Regional Ministerial de América Latina y el Caribe preparatoria para la segunda fase de la CMSI en Río de Janeiro (2005), la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y adoptada por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno mediante la Declaración de Santiago (2007), el Plan de Acción de América Latina y el Caribe eLAC2010, aprobado por la Conferencia Regional Ministerial de América Latina y el Caribe en San Salvador (2008) y la Declaración de Lisboa de la XIII reunión de la Red Iberoamericana de Ministros de la Presidencia y equivalentes (2010).

⁷ Declaración de La Granja (2010).

⁸ <http://eups20.wordpress.com/the-open-declaration>.

⁹ <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>.

¹⁰ <http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/doc/Government20TaskforceReport.pdf>.

de lo público, el compromiso por la colaboración y la información pública abierta, accesible y reusable, recomendando en primera medida la expedición de una declaración de Gobierno Abierto.

Es así como poco a poco comienza a ampliarse la noción de Gobierno Electrónico, de los gobiernos aprovechando las TIC para proveer a la ciudadanía una administración más eficiente, eficaz y transparente -mediante la oferta de información, trámites y servicios en línea y con todo lo que ello implica- como el rediseño de procesos o el traspasar la estructura tradicional del Estado para ofrecer servicios desde las necesidades de los ciudadanos y las empresas, entre otros. Todo esto con un enfoque de una sola vía (de los gobiernos haciendo para el ciudadano), a un Estado que se abre para construir -en múltiples vías- desde la misma oferta de los servicios hasta las políticas públicas, la toma de decisiones y la resolución de problemas.

Estamos entonces frente a la evolución de lo que por más de una década se ha venido asumiendo como Gobierno Electrónico, al ampliarse la manera de entender el modo de relacionarse entre la administración y la ciudadanía, al dar lugar, más allá de la participación, a la colaboración. Una evolución que tal vez surgió de la capacidad y recursos limitados de los Estados, de una ciudadanía cada vez más informada, exigente y con necesidades cambiantes que buscan ser atendidas o de la suma de las anteriores. El hecho es que el llamado a la apertura de los gobiernos es inminente, las personas quieren tomar partido en las decisiones y acciones que las involucran -y se requiere canalizar esa intención hacia la construcción-, y los gobiernos han comenzado a preguntarse cómo incorporar el Gobierno Abierto a sus estrategias de Gobierno Electrónico.

En septiembre de 2010, Uruguay fue el primer país de la región en ofrecer una plataforma nacional de datos abiertos de gobierno, www.datos.gub.uy, en continuidad al trabajo que desde comienzos de ese mismo año venía realizando la Intendencia de Montevideo¹¹, e inicia la promoción de servicios de valor agregado generados a partir de dichos datos, como “A dónde van nuestros impuestos”¹². Un año después, en septiembre de 2011, Chile lanza el portal país www.datos.gob.cl. Y muchos otros gobiernos de la región se encuentran actualmente diseñando sus propias estrategias.

Tan inminente es la decisión de abordar el Gobierno Abierto que durante el 66° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en septiembre de 2011, se lanzó a nivel mundial el “Open Government Partnership¹³” (OGP), una iniciativa liderada por los gobiernos de Estados Unidos y Brasil y a la que a octubre de 2011 se han acogido 46 países, 10 de ellos de la región (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay). Al pertenecer a esta iniciativa, cada país debe construir -bajo mecanismos en línea y presenciales de consulta pública- un plan de acción a presentar en marzo de 2012 en Brasilia, que contenga los compromisos a asumir, teniendo como principios la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la tecnología e innovación.

Y es en el contexto anterior, junto con el mandato de los países de la región a la CEPAL de contribuir al desarrollo económico de América Latina y, en particular, de apoyar en la ejecución de recomendaciones en el contexto de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, en que surge la motivación para publicar el presente documento, trabajado a su vez de manera colaborativa junto con diversos autores desde diferentes países, unidos con la intención de aportar su conocimiento al desafío que la sociedad enfrenta hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad.

Como lo señaló Ban Ki-moon, Secretario General de la ONU, durante la 125ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria en Berna en octubre de 2011¹⁴, al referirse al movimiento democrático del Medio Oriente y África del Norte: “los jóvenes han ayudado a cambiar el mundo de hoy, (...) se han tomado las calles, exigiendo mayores oportunidades de participar en la vida económica y política”.

¹¹ <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/datos-abiertos>.

¹² <http://agev.opp.gub.uy/advni/>.

¹³ www.opengovpartnership.org.

¹⁴ <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=5610>.

“Ellos ya se han convertido en los líderes del hoy. Ellos han hecho esta situación diferente. El futuro está en sus manos. Escuchémoslos a ellos”.

Éste es el llamado del Gobierno Abierto: abrir los gobiernos para construirlos entre todas las personas.

Cómo la publicación está organizada

A continuación se muestra cómo esta publicación está organizada incluyendo brevemente un resumen de cada capítulo.

Capítulo 1: Panorama de Gobierno Electrónico en la región: resultados e impactos

Este primer capítulo trata sobre el Gobierno Electrónico, que a nuestro juicio representa la base desde donde se sustenta el Gobierno Abierto, y que constituye, en consecuencia, la tendencia o la próxima generación del primero. En síntesis, se describe la situación del Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe y explica cómo va evolucionando su desarrollo desde un nivel emergente hasta uno que permite transacciones y absoluta conexión con y entre los organismos estatales, lo que se traduce en servicios públicos de más calidad, eficiencia y transparencia. Además, se describen instrumentos de medición del e-Gobierno que nos permiten precisamente establecer este panorama, algunos de manera directa y otros en forma más indirecta, como por ejemplo la medición de los temas de compras electrónicas o la infraestructura digital de los países, pero que en suma muestran que la región se encuentra en un buen nivel de desarrollo de este tema. Estos son los casos de países como Colombia y Chile los que lideran la región con indicadores similares al promedio de la Unión Europea; no obstante, se observan todavía brechas importantes que es necesario enfrentar para tener un desarrollo más homogéneo, incorporando a aquellos países más rezagados a los beneficios de disponer un mayor desarrollo en materia de gobierno digital.

Capítulo 2: Por qué un Gobierno Abierto

Con este capítulo de César Calderón nos introducimos al tema central de esta publicación, donde se nos muestran conceptualmente las bases que sustentan el Gobierno Abierto, describiendo los fundamentos para su implantación por los estados. Calderón afirma que los éstos deben “conversar” con las personas y evolucionar desde un Gobierno Electrónico hacia uno donde la colaboración, la participación y la transparencia sean los ejes centrales en la elaboración de las políticas públicas. Un ejemplo interesante de colaboración que se menciona son los denominados Apps.gov, donde el gobierno actúa como una plataforma abierta para disponer de miles de aplicaciones -algunas gratuitas y otras no- que sean útiles y hagan más fácil la vida a los ciudadanos y empresas.

Capítulo 3: Tendencias y primeros resultados de países a la vanguardia

En este capítulo Patricia Hernández nos muestra las principales iniciativas que se han implementado en relación con datos abiertos en el mundo, que se traducen fundamentalmente en portales para fomentar la reutilización de información procedente de las entidades públicas. Para una rápida visualización de cómo los países avanzan en este tema se menciona la herramienta creada por fundación CTIC: un mapa de catálogos abiertos a nivel mundial que se actualiza constantemente. Finalmente, el capítulo describe lo que se está realizándose en la Unión Europea, Estados Unidos, Australia y España.

Capítulo 4: Gobierno como plataforma: retos y oportunidades

En este capítulo Carlos de la Fuente muestra la visión de la CTIC, fundación líder en el mundo sobre Open Data. Fundamentalmente, se describen los desafíos y posibilidades que existen para que los gobiernos se transformen en plataformas en línea de información y datos para los ciudadanos, donde la modularidad, redundancia mínima, escalabilidad e interoperabilidad sean sus ejes principales. El capítulo describe también la estrategia para implantar lo que se conoce en inglés como *Linked Government Data*, para facilitar la reutilización de información por terceros. Las

tecnologías y herramientas están disponibles para llevar cabo esta estrategia con éxito. Sólo se requiere, de acuerdo al autor, la voluntad política de los países.

Capítulo 5: Apertura de datos: Primeras lecciones para el diseño de políticas

En este capítulo los autores Robinson y YU nos detallan algunas de las lecciones que se han obtenido de países –como Estados Unidos– donde el Gobierno Abierto ya lleva un tiempo implementándose. Los autores sitúan el tema intentando mostrar resultados concretos los cuales hasta ahora han sido discretos y menores a las primeras predicciones tal vez demasiado optimistas. Una de las lecciones claves es que el verdadero éxito de los datos abiertos suele ser el reflejo de una asociación activa entre el Estado y los actores privados, en particular, de los desarrolladores de software. También hay beneficios para el propio Gobierno sólo por el hecho de preparar los datos para el público. De acuerdo a los autores, los resultados más interesantes al respecto se observan a nivel de los gobiernos locales y en el sector transporte.

Capítulo 6. Transparencia: qué están haciendo los gobiernos

En este capítulo Rajevic intenta relacionar las políticas de Gobierno Abierto con las políticas de transparencia administrativa en Iberoamérica durante la última década. Para ello examina las normas legales sobre transparencia que se han implementado en la región. Luego termina indicando los beneficios y riesgos de esta relación. El autor incluso postula al Gobierno Abierto como una profundización de la transparencia activa, estableciendo una sinergia entre ambos conceptos. De esta forma, las leyes sobre transparencia han dado el primer paso en el establecimiento de un Gobierno Abierto.

Capítulo 7. Colaboración: El Gobierno en doble vía con las personas

El autor Enrique Cusba describe la importancia de la colaboración como elemento fundamental en la implementación del Gobierno Abierto. En este contexto, la colaboración es vista como una forma de práctica participativa, como un cambio en la forma en que se gestionan los intereses públicos; ya no sólo se hacen cosas entre instituciones públicas, ahora se hace un llamado a los ciudadanos a compartir lo que saben y a generar soluciones en las áreas donde tienen conocimientos. Por ello, este tipo de colaboración tiene como eje principal la innovación, ya que es lo que permitirá atraer a actores de diversos sectores a participar. Esta innovación no es posible sin una gama de datos abiertos que serán la base de esta nueva cultura participativa donde destacan la co-creación para entender necesidades de usuarios, el uso de la opinión pública para ordenar ciertos datos y la creación de nuevos métodos de financiamiento.

I. Panorama de Gobierno Electrónico en la región: resultados e impactos

*Alejandra Naser
Gastón Concha*

1. Introducción

En América Latina y el Caribe ha vuelto el debate sobre el valor de la política pública y el papel del Estado, así como sobre la importancia del funcionamiento del sector público (la gestión pública) y las instituciones para conducir y enfrentar los asuntos de interés público. Se trata de construir visiones de país con el mayor acuerdo posible, y de garantizar la continuidad en el tiempo de las que, por su naturaleza, son políticas de Estado y que, por tanto, trascienden a los períodos de gobierno.

En este contexto, la gran mayoría de los organismos públicos de los países de la región están trabajando intensamente para aumentar su eficiencia y mostrar eficacia, mejorando sus servicios, haciéndolos más ágiles, expeditos, accesibles y transparentes. Éstos, principalmente presionados por una sociedad del conocimiento cada vez más exigente, por un ciudadano que desea ser partícipe de las decisiones políticas, un ciudadano que hace escrutinio público de sus autoridades y que exige mayor transparencia en las inversiones y en el gasto público; una sociedad que desea saber, en qué y cómo se están gastando los fondos y qué resultados e impactos se han logrado con los programas y proyectos emprendidos por el aparataje estatal.

Esta necesidad de los gobiernos por agilizar, optimizar, flexibilizar y transparentar su accionar gubernamental, ha motivado a utilizar en forma acelerada y sustancial las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), desarrollando aplicaciones para trabajar de una manera óptima, integrando sistemas, utilizando herramientas de gestión y generando modelos adecuados a las necesidades de cada gobierno, creando plataformas compatibles que resuelven temas como la interoperabilidad, compatibilidad, rapidez, acceso, seguridad, privacidad, entre otras.

En este contexto, las TIC juegan un rol fundamental: “son las herramientas que están produciendo los cambios más radicales en la gestión pública y privada, y, paradójicamente, son las

que más escapan a la comprensión o formación de la gran mayoría de los reformadores que están gestionando o financiando grandes proyectos de informatización”¹⁵.

El Gobierno Electrónico, Gobierno Digital o Administración Electrónica, se ha convertido en un nuevo paradigma en la gestión gubernamental, en un concepto de gestión que fusiona la utilización intensiva de las TIC con formas de gestión, planificación y administración. Se puede decir que es una nueva forma de gobierno que basa y fundamenta su aplicación en los resultados esperados, haciendo un uso eficaz de los recursos con que se cuenta, teniendo como objetivo el uso de las TIC para mejorar los servicios y la información ofrecida a los ciudadanos, a las empresas y al propio Gobierno, mejorando y simplificando los procesos de soporte institucional, y facilitando la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana.

Implementar un Gobierno Electrónico implica, entre otras actividades, replantear, agregar y/o eliminar procesos, definir políticas de calidad y seguridad, analizar los procesos de negocio en cada uno de los servicios públicos, todo esto en vías de lograr la integración e interoperabilidad de estos servicios. Las soluciones tecnológicas que ayudan a esta tarea deben ser capaces de responder de forma óptima a las necesidades de integración derivadas de la existencia de entornos heterogéneos, tanto en aplicaciones como en sistemas.

Sin embargo, debe considerarse que medir desempeño y avance de las políticas de Gobierno Electrónico trae consigo no sólo aspectos técnicos (como la tasa de penetración de las TIC), sino que es necesario también considerar aspectos culturales, organizacionales, políticos, sociales, entre otros. La clave está, desde luego, en la implementación de programas y políticas más eficaces.

En un gran número de casos, mejorar la calidad de los servicios o hacer más eficientes las operaciones gubernamentales son sólo pasos intermedios, pues los objetivos más importantes del Gobierno Electrónico tienen que ver con lograr políticas públicas y programas gubernamentales eficientes, que entreguen buenos resultados basados en indicadores de gestión acorde a los objetivos estratégicos de cada institución, fortaleciendo así los modelos de gestión que privilegien los resultados por sobre los procedimientos y prioricen la transparencia en la gestión. Este beneficio que presta el Gobierno Electrónico es quizás uno de los más importantes, pero al mismo tiempo uno de los mayores retos, pues supone la existencia de buenos sistemas de gestión, de integración de sistemas multisectoriales, transversales y sinérgicos para lograr la ejecución, monitoreo y evaluación de los procesos de cumplimiento de programas, proyectos y políticas públicas.

La gran necesidad por lograr una administración ágil, flexible, eficiente y, sobretodo, transparente, ha impulsado a los gobiernos a trabajar intensamente con las TIC. Su enorme capacidad de difusión y penetración las ha convertido en protagonistas en casi todos los sectores y en múltiples ámbitos de la sociedad, generando una estrecha relación con el origen del Gobierno Electrónico en la prestación de servicios públicos. El uso de las TIC ha generado este nuevo concepto de Gobierno Electrónico, relacionado directamente con la gestión pública, con la participación ciudadana y con la transparencia, y se ha venido constituyendo como un elemento clave en los procesos de modernización del Estado.

No hay un consenso respecto de la definición de Gobierno Electrónico, se pueden encontrar las más variadas en la literatura mundial, incluso la denominación de Gobierno Electrónico está siendo discutida por expertos en esta materia y se han erigido otros conceptos como Gobierno Digital, Gobierno 2.0, entre otros, debido a que el concepto de Gobierno Electrónico ha evolucionado con el tiempo. Por ejemplo, en 1998 la OCDE lo definía como “la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las administraciones públicas”, años más tarde la propia OCDE cambió su definición a “El uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), particularmente la Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno”.

¹⁵ Mario Weissbluth, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2008.

El Banco mundial por su parte lo define como “el uso de las tecnologías de información y comunicaciones para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del Gobierno” y la División de Economía y Administración Pública de Naciones Unidas, sugiere la siguiente definición: “el Gobierno Electrónico es un compromiso permanente del Gobierno para mejorar la relación entre los ciudadanos y la administración pública, mediante el intercambio eficaz y eficiente de servicios, información y conocimiento”¹⁶.

En cualquier caso, los elementos claves de todas ellas se unen para definirlo como la herramienta que entrega fines públicos a través de medios digitales. Cualquiera sea la definición adoptada, lo concreto es que el Gobierno Electrónico ha generado un cambio de paradigma en la manera de ver y hacer la gestión pública. Ha transformado la visión tradicional de una administración pública burocrática, ineficiente y aletargada en una administración más comprometida, cercana al ciudadano, dispuesta a mostrar sus resultados y rendir sobre sus gastos, colaboradora, participativa, ágil y eficaz en sus servicios, disponible en todo momento y lugar.

En esta nueva visión de administración, el Gobierno Electrónico ha sido la herramienta fundamental que sustenta una nueva forma de hacer gobierno. Para lograr esto, la institucionalización y marco legal de la implantación del Gobierno Electrónico es fundamental en vías de promover su desarrollo, involucrando a todos los actores como protagonistas de los procesos.

Modelos de evolución del Gobierno Electrónico

El Gobierno Electrónico conforma un proceso evolutivo, por esta razón requiere de una dedicación de alta prioridad en la adopción de las TIC y las reformas institucionales y regulatorias asociadas. Es importante, por tanto, entender el ciclo de vida del desarrollo de un Gobierno Electrónico.

La Organización de las Naciones Unidas ha definido un marco de evolución del Gobierno Electrónico según cuatro niveles de madurez, el cual ha servido de base para que los países definan sus propios modelos:

- Nivel emergente: El país asume el compromiso de desarrollar el Gobierno Electrónico, ofreciendo información en una sola vía (del Gobierno a la ciudadanía). Se ofrecen novedades, respuestas a preguntas frecuentes, información archivada y vínculos a los sitios de organismos del Estado.
- Nivel mejorado: Se amplía la comunicación de una a dos vías, con la interacción de la ciudadanía mediante correo electrónico, formularios descargables, aplicaciones, audio, video y la presentación de solicitudes. Los contenidos deben cumplir con un mínimo nivel de accesibilidad y se empiezan a incorporar herramientas como el RSS, el sitio compatible con WAP/GRPS y en otro idioma, y la opción de recibir mensajes de alerta, registrarse o realizar pagos a través del móvil.
- Nivel transaccional: El Estado ofrece transacciones completas y seguras como el pago de impuestos y multas, inscripciones, obtención de permisos, certificados y licencias, entre otros.
- Nivel conectado: Información, datos y conocimiento se transfieren entre organismos, para un acceso instantáneo a servicios del Estado de manera integrada y con un enfoque centrado en el ciudadano, donde los e-servicios se organizan en eventos del ciclo de vida y grupos segmentados para prestarlos a la medida. Se solicitan información y opiniones usando Web 2.0 u otras herramientas interactivas, en un entorno que permite a los ciudadanos a participar más activamente y tener voz en la toma de decisiones.

¹⁶ Ver: <http://www.unpan.org/egovernment2.asp>.

Lo anterior implica una evolución no sólo tecnológica sino también cultural, ya que la incorporación de las TIC en la gestión pública impacta tanto a los organismos públicos como a la sociedad en su conjunto.

Beneficios del Gobierno Electrónico

El Gobierno Electrónico entrega beneficios directos a la comunidad en general, tales como la eliminación de las barreras de tiempo y espacio, la facilidad en las comunicaciones, el acceso igualitario a la información, el aumento del intercambio colaborativo entre distintas reparticiones, el incremento en la producción de bienes y servicios de valor agregado; en suma, una mayor calidad de vida de la ciudadanía.

Por su parte, la utilización de estas tecnologías en la gestión pública puede traer grandes beneficios, pues constituyen pilares fundamentales para la modernización y eficacia del Estado, ayudan al control interno y externo aportando transparencia al sector público, disminuye costos del sector público al compartir recursos, ayuda a la descentralización acercando el Gobierno a los ciudadanos y facilita la participación ciudadana en los procesos de tomas de decisiones, entre otros.

Este nuevo paradigma generado por el Gobierno Electrónico ha revolucionado la forma de entregar y recibir servicios, logrando alcanzar resultados en las relaciones entre el Gobierno y los ciudadanos, el Gobierno y las empresas, el Gobierno y sus empleados y entre los mismos Gobiernos, relaciones que permiten la gestión integrada y/o compartida de servicios propios de la administración pública.

Aún cuando los beneficios que puede brindar la implementación de un Gobierno Electrónico a todos los niveles de la sociedad son enormes, se pueden encontrar rechazos y reticencias especialmente al interior de los estamentos públicos. Esto debido a que dicha implementación trae consigo un cambio en la manera de pensar, de actuar y de compartir la información. Se requiere hacer una reestructuración de procesos, innovación en los servicios, utilización de nuevas tecnologías, etc., lo cual provoca resistencias, temores al uso de las tecnologías, inseguridades al asociar tecnología con pérdida de puestos de trabajo, rechazo a capacitarse en áreas nuevas, entre otros. A menudo este cambio se percibe por parte de algunos funcionarios como una pérdida de poder, especialmente cuando éste se ha construido sobre la base de haberse apropiado de información que ahora será de amplio acceso y compartida por todos. Y mayor aún puede ser el temor de que al compartir la información se evidencie su baja calidad, aunque compartirla pueda ser el camino justamente para mejorarla.

Una forma útil de presentar estos beneficios es entendiéndolos como resultados de ciertas acciones e iniciativas de Gobierno Electrónico¹⁷, en otras palabras, cómo los proyectos que harán posible materializar estos cambios entregarán beneficios a la ciudadanía. En este sentido, los aportes podrían resumirse de la siguiente manera:

- **Mejoramiento de la calidad de los servicios públicos:** Uno de los principales resultados potenciales del Gobierno Electrónico que se ha identificado en estudios previos es el mejoramiento de la calidad en los servicios públicos¹⁸. Esto no sólo se refiere a la conveniencia de tener acceso a información y servicios gubernamentales 24 horas del día los 7 días de la semana, sino también al mejoramiento sustancial de los productos, procesos y atención a los ciudadanos.
- **Eficiencia y productividad en los procesos y operaciones gubernamentales:** Las labores gubernamentales son muy diversas y los recursos siempre son escasos. Uno de los grandes objetivos del Gobierno Electrónico es elevar la productividad de las

¹⁷ Garson, 2004; OECD, 2003.

¹⁸ Mary M. Brown & Brudney, 2004; Dawes & Prefontaine, 2003; Gant, Gant, & Johnson, 2002; OECD, 2003; West, 2004a.

organizaciones públicas y hacer más eficientes los procesos y acciones desarrolladas por entidades gubernamentales¹⁹.

- **Transparencia y rendición de cuentas:** Las TIC pueden fomentar y facilitar la transparencia de las labores gubernamentales y los procesos de rendición de cuentas²⁰. El acceso y disponibilidad de información relevante sobre finanzas, recursos humanos y otros temas que hasta hace algunos años eran sólo accesibles para un selecto grupo de actores sociales, tiene el potencial de transformar radicalmente las relaciones entre el aparato administrativo del Gobierno, los ciudadanos y sus representantes políticos.
- **Participación ciudadana:** Para que un gobierno democrático funcione, es necesario que los ciudadanos tengan oportunidades de participar de forma real y efectiva en las decisiones públicas. Algunos mecanismos específicos son foros virtuales y “chats”, en donde los ciudadanos pueden compartir sus opiniones en la comodidad de sus hogares. Procesos de participación que solían ser para una minoría selecta de grupos de interés como “comentarios a regulaciones” (e-rulemaking) han comenzado a beneficiarse con opiniones de una base ciudadana más amplia (Fountain, 2003). Sin embargo, las dependencias gubernamentales no siempre están preparadas para los cambios derivados de estos innovadores sistemas de participación ciudadana (Ej. el gran volumen de comentarios recibidos) y su capacidad de respuesta es limitada.
- **Marco regulatorio que respalde el Gobierno Electrónico:** Los gobiernos no son sólo usuarios de las TIC, tienen la capacidad formal de crear normas y reglamentos que respalden y fomenten la implementación de proyectos de Gobierno Electrónico²¹. Así, un beneficio adicional del Gobierno Electrónico es precisamente la creación de un marco regulatorio que respalde y sustente el diseño, implementación, uso y evaluación de las TIC al interior del propio Estado y en sus relaciones con otros actores sociales. Otro ejemplo son reglamentos y normas que facilitan su uso y la colaboración e intercambio de información entre diferentes dependencias gubernamentales, compañías privadas y organizaciones no gubernamentales.
- **Marco legal y regulatorio que fomente la Sociedad de la Información:** De forma similar al punto anterior, el Gobierno tiene la capacidad de regular algunas de las acciones que respecto al uso TIC realicen otras entidades, incluyendo tanto a empresas privadas como a organizaciones no gubernamentales²². Por tanto un beneficio más del Gobierno Electrónico puede ser la promulgación de leyes (si el poder legislativo está involucrado), reglamentos y políticas que fomenten el uso y difusión de las TIC en el marco de lo que se ha denominado la sociedad de la información. Leyes y reglamentos referentes al uso de firmas digitales y programas que impulsan la penetración de computadoras e Internet en lugares remotos o de difícil acceso constituyen ejemplos de este tipo de beneficios.

Las nuevas tendencias en Gobierno Electrónico

Muchos pensadores y analistas han realizado predicciones sobre el impacto de la tecnología en gobiernos a veces con muy poca precisión, dada la dinámica que presentan los cambios tecnológicos. Por esta razón, a continuación se presentan tendencias más que predicciones, es decir, aspectos que actualmente se están desarrollando con más fuerza en países desarrollados y que probablemente nos tocará afrontar en la región en un plazo breve con la ventaja de incorporar las

¹⁹ Mary Maureen Brown, 2001; Heintze & Bretschneider, 2000; Klein, 2000; Lee & Perry, 2002; OECD, 2003.

²⁰ Gil-García & Luna-Reyes, 2006; OECD, 2003; Rocheleau, 2003; Eric W. Welch, Hinnant, & Moon, 2005; Eric W. Welch & Wong, 2001.

²¹ Andersen & Dawes, 1991; Dawes & Nelson, 1995; Gil-García, 2004.

²² Gil-García & Luna-Reyes, 2006; Helbig, Gil-García, & Ferro, 2005; Rogers & Kingsley, 2004.

lecciones y adaptaciones, siempre que estemos efectivamente preparados para aprender de éstas. Estas tendencias fueron tomadas de un estudio de la Waseda University en Japón²³.

- **Recuperación de desastres:** Los gobiernos siempre han prestado ayuda a los ciudadanos en desastres naturales, como inundaciones, terremotos, huracanes, etc. Existen interesantes ejemplos de cómo las TIC han sido muy efectivas en la Federal Emergency Management Agency (FEMA) de EEUU para cumplir con su misión. Esta agencia proporciona ayuda preventiva en línea a los dueños de casa para enseñarles qué hacer en caso de un desastre.
- **Mayor coordinación entre gobiernos centrales y locales:** De acuerdo a lo afirmado por Don Tapscott²⁴, ya en 1998 los gobiernos nacionales distribuían menos dinero a los gobiernos locales, pero más información. De esta forma, las soluciones a los problemas locales se resuelven en forma más autónoma, si es que se maneja adecuadamente, y por lo tanto, en forma más rápida que si emanara del Gobierno Central. Hoy en día con la irrupción de los sistemas compartidos y plataformas de interoperabilidad se evitarán duplicidad de funciones e información, especialmente en áreas críticas como son la seguridad y la privacidad. De esta forma, muchos países están ahora refocalizando su atención hacia cómo colaborar más efectivamente entre las agencias y entre agencias y gobiernos locales. Un ejemplo muy cercano es el esfuerzo que están haciendo algunos municipios para proporcionar permisos de circulación en línea, trámite que involucra necesariamente, al menos en Chile interactuar con agencias del Gobierno Central e incluso la policía.
- **Cloud computing:** La computación en la nube es la oferta de servicios de computación a través de Internet, donde el usuario no tiene necesariamente que ser dueño del hardware y software para recibir los beneficios del servicio, aprovechando que la capacidad de memoria de los computadores ha aumentado considerablemente. Por lo tanto, se trata de un modelo de negocio que permite al usuario acceder en forma rápida a un catálogo de servicios estandarizados y responder a las necesidades en forma flexible, adaptándose a cargas inusuales de trabajo y pagando sólo por el consumo efectuado. Los gobiernos están paulatinamente adoptando estos servicios, lo cual se ha denominado como G-Cloud (nube de gobierno); países como Japón, Australia, EEUU, Singapur, Corea, Reino Unido y Dinamarca tienen mayor experiencia en la nube computacional y, de acuerdo al Grupo Gartner, se espera que en 2012 un 20% de las organizaciones gubernamentales eliminen totalmente sus infraestructuras computacionales y utilicen servicios en la nube, con la gestión de un tercero. En esta perspectiva, el Gobierno Electrónico puede rápidamente desplegar aplicaciones sin la necesidad de estar acompañado por costosas instalaciones de infraestructura que usualmente tienen una baja utilización y poca flexibilidad.
- **Participación ciudadana:** Las nuevas tecnologías asociadas a la Web 2.0 permiten hacer mucho más fácil a las personas acceder a la información de gobierno que necesitan, mejorar la calidad y variedad del contenido y retroalimentar al Gobierno. Adicionalmente, facilita que la gente se involucre más en los procesos políticos de sus países. Los mecanismos de aplicación y disseminación de tal información por los mismos ciudadanos está cada vez creciendo especialmente entre la gente mayor y por el surgimiento de los teléfonos móviles cada vez más inteligentes.
- **Indicadores de Gobierno Electrónico:** Según las conclusiones del taller de la OECD en marzo de 2010 en París, es necesario contar con indicadores comunes entre los países de back-office, desempeño y económicamente orientados, así como aquellos asociados al

²³ “Electronic Governance Benchmarking-Waseda University e-Gov Ranking”, Toshio Obi, Naoko Iwasaki.

²⁴ Blueprint to the Digital Economy”, 1998.

impacto del Gobierno Electrónico en la recuperación económica, para lo cual se decidió establecer una fuerza de tarea de especialistas que se espera alimente futuras ediciones de la publicación “Government at Glance”. La importancia de las mediciones de desempeño incluyendo las de Gobierno Electrónico ha sido destacada por la Unión Europea²⁵.

- Cambios de poder al interior del Estado: En forma creciente estaremos viendo un cambio de balance en el poder que tienen los funcionarios públicos, dado que la información está fluyendo de forma más horizontal, siendo más fácilmente disponible y accesible a un mayor número de personas dentro de la organización. El resultado es que cada vez se resuelven más problemas en los niveles más bajos de las agencias de gobierno. También es posible que se observen menos conflictos entre las diferentes partes de la organización por malos entendidos o falta de información.
- Gobierno Abierto: Este concepto se desarrolla *in extenso* en esta publicación, sólo diremos en esta parte que estamos convencidos de que esta tendencia va a marcar la agenda en los próximos años de muchos países de la región, y que hoy día está en sus inicios en países pioneros como Reino Unido, España y EEUU. Los aspectos de participación y colaboración que han sido tradicionalmente más débiles en las iniciativas tradicionales de Gobierno Electrónico se potenciarán con el surgimiento de portales de Gobierno Abierto y de su principal pilar que son los datos abiertos.

2. Panorama en la región

Entregar un panorama de la gestión pública implica abarcar variados aspectos que intervienen en el quehacer de la acción gubernamental. El Gobierno Electrónico es uno de ellos, pero con la particularidad de que éste ha venido impactando una nueva forma de hacer gobierno al ser transversal a todas las áreas de la administración pública, toda vez que involucra a todas las actividades gubernamentales en la necesidad de entregar servicios más eficientes, eficaces, transparentes y accesibles.

Es claro que el Gobierno Electrónico se puede definir como “fines públicos por medios digitales” y, por lo mismo, implementar un Gobierno Electrónico va mucho más allá de automatizar todos los procedimientos que se hacen manualmente. Se trata, en un primera aproximación (ya que ha venido variando justamente con la incorporación del Gobierno Abierto), de determinar si es necesario agregar, eliminar o rediseñar los procesos en base a los lineamientos que tenga la planificación estratégica de la organización. Sin una buena planificación, es decir sin saber hacia dónde queremos ir, no se puede desarrollar un Gobierno Electrónico exitoso y orientado a los ciudadanos, empresas, empleados y al propio Estado.

e-Rediness Report de las Naciones Unidas

Si bien, como se ha mencionado anteriormente, la medición del avance en Gobierno Electrónico de un país es un gran reto, índices como el generado por la Organización de las Naciones Unidas dan una aproximación a la definición de indicadores medibles, relativamente homogéneos y consensuados por los principales actores a cargo de las estrategias digitales de los países. Sin embargo, no siempre se obtiene un resultado coherente y real de lo que se desea medir. Por tanto, es necesario seguir trabajando en identificar metodologías y guías de evaluación del desarrollo del Gobierno Electrónico, así como también aplicar las buenas prácticas de los países más desarrollados. A continuación se presentan algunos mecanismos disponibles para ello:

²⁵ Toward Smarter and more Transparent Government eGovernment status, Spring 2010, OECD e-government project, 25 March 2010.

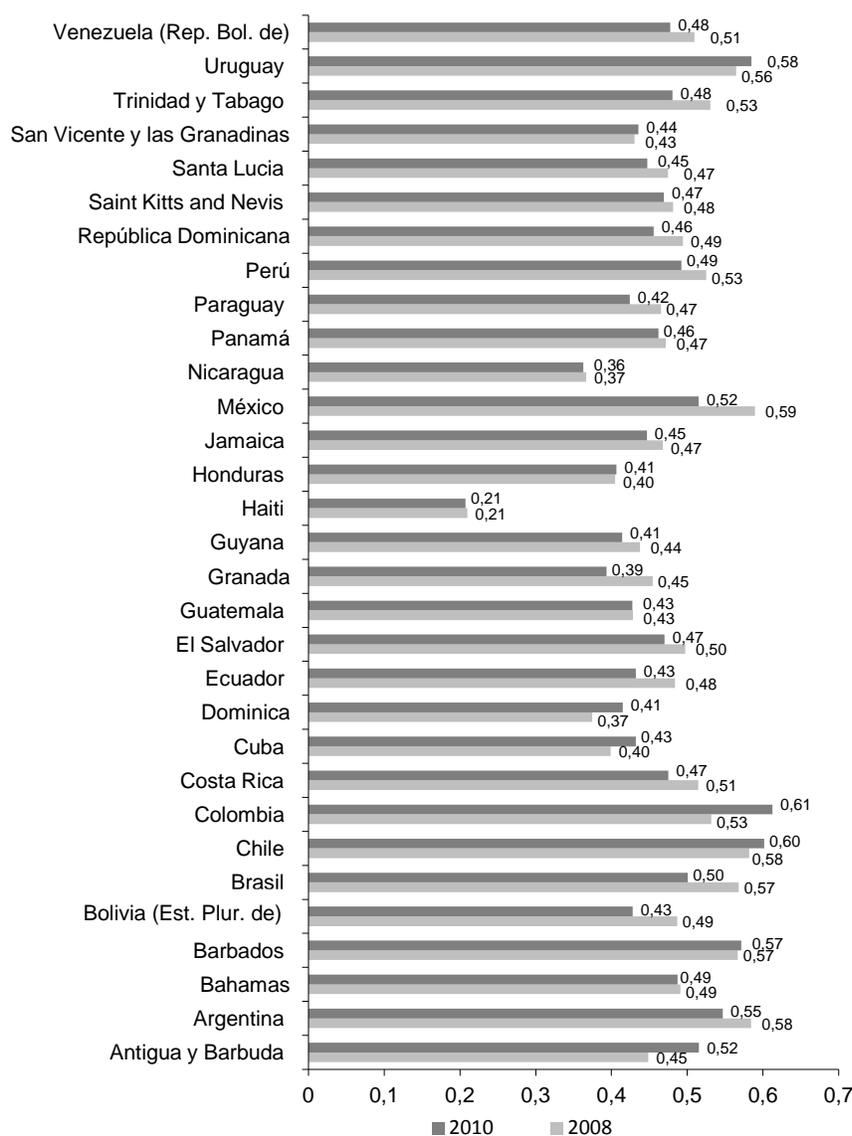
- 7 temas para el desarrollo de indicadores: En el marco de la reunión anual del Comité de Asesoría Técnica de la Comisión Económica para África realizada del 12 al 14 de diciembre de 2006, se propuso:
 - i) Gestión del sector público: Se refiere a la e-administración y puede ser visto como un medio del fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de servicio público y la mejora el rendimiento del sector público. Puede facilitar el acceso y reducir al mínimo la carga de la administración, así como también reducir las oportunidades para la corrupción.
 - ii) La entrega de los servicios públicos: Esta actividad hace frente a los servicios electrónicos y e-ciudadanos, y puede ser visto como un canal efectivo para la descentralización de la prestación de los servicios públicos. Esto puede facilitar las diferentes interconexiones y las interacciones a nivel gubernamental y entre el Gobierno y la ciudadanía, así como con el sector empresarial.
 - iii) Facilitar el desarrollo del sector privado: Tiene que ver con las transacciones electrónicas y puede ser visto como un elemento importante para fomentar la iniciativa en la inversión privada. Esto puede realizarse a través de soporte en línea, a través de ventanilla única para los inversores, la contratación electrónica y aplicaciones como e-procurement. También puede proporcionarse información requerida sobre los mercados y oportunidades de inversión.
 - iv) Las reformas legales y judiciales: Esta actividad hace frente a la e-justicia y puede ser visto como un medio para la modernización del funcionamiento del sistema judicial. Puede incluir la informatización de todo el proceso de justicia, digitalización de expedientes de justicia, el acceso en línea a los registros de la justicia y el desarrollo de bases de datos sobre las actuaciones judiciales.
 - v) Políticas, marcos legales y normativos: Se refiere a los indicadores sobre regímenes legales, las TIC en políticas y regulación y marcos que faciliten la gestión pública y prestación de servicios.
 - vi) Fortalecimiento de la capacidad de los parlamentos: Se refiere a la modernización de los parlamentos, del voto electrónico (e-voting), haciendo que los recursos estén accesibles en línea para el parlamento y generando interacción con los ciudadanos con el uso de los recursos web y e-mail. Esto también puede incluir los recursos institucionales, tales como bases de datos legislativas y las bibliotecas.
 - vii) Fortalecimiento de las autoridades locales: Esta actividad hace frente a la participación de la comunidad en línea, la descentralización de los servicios electrónicos, la interacción con el Gobierno Central (licencias, certificados de diferentes tipos y categorías, el pago de impuestos, registros de tierras, etc.). Esto puede ser entregado a través de sitios web.
- Base de Datos sobre el Desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas²⁶: La UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs), a través de UNPAN (the United Nations Public Administration Network), ha desarrollado una base de datos que proporciona el acceso fácil a información valiosa para la investigación, junto con una evaluación comparativa para medir el desarrollo del Gobierno Electrónico en los países entre 2003 y 2010, a partir de la información publicada en el “United Nations Global E-Government Readiness Report and Survey”. Estas publicaciones²⁷ presentan una

²⁶ <http://www2.unpan.org/egovkb/about/framework.htm>.

²⁷ http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm.

evaluación sistémica de cómo los gobiernos utilizan la información y las comunicaciones (TIC) para facilitar el acceso e inclusión para todos, mediante el estudio de los patrones generales de Gobierno Electrónico que identifican, a través de un ranking²⁸, a los países que han asumido un papel de liderazgo en la promoción del Gobierno Electrónico y aquellos en los que el potencial de las TIC para el desarrollo aún no ha sido explotado, de un total de 192 países Estados miembros a 2010. El Índice se construye a partir de tres sub-índices que se ponderan de la siguiente forma: infraestructura de telecomunicaciones (33%), capital humano (33%) y servicios en línea (34%).

GRÁFICO I.1
ÍNDICE DE GOBIERNO ELECTRÓNICO DE LA ONU PARA 31 PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



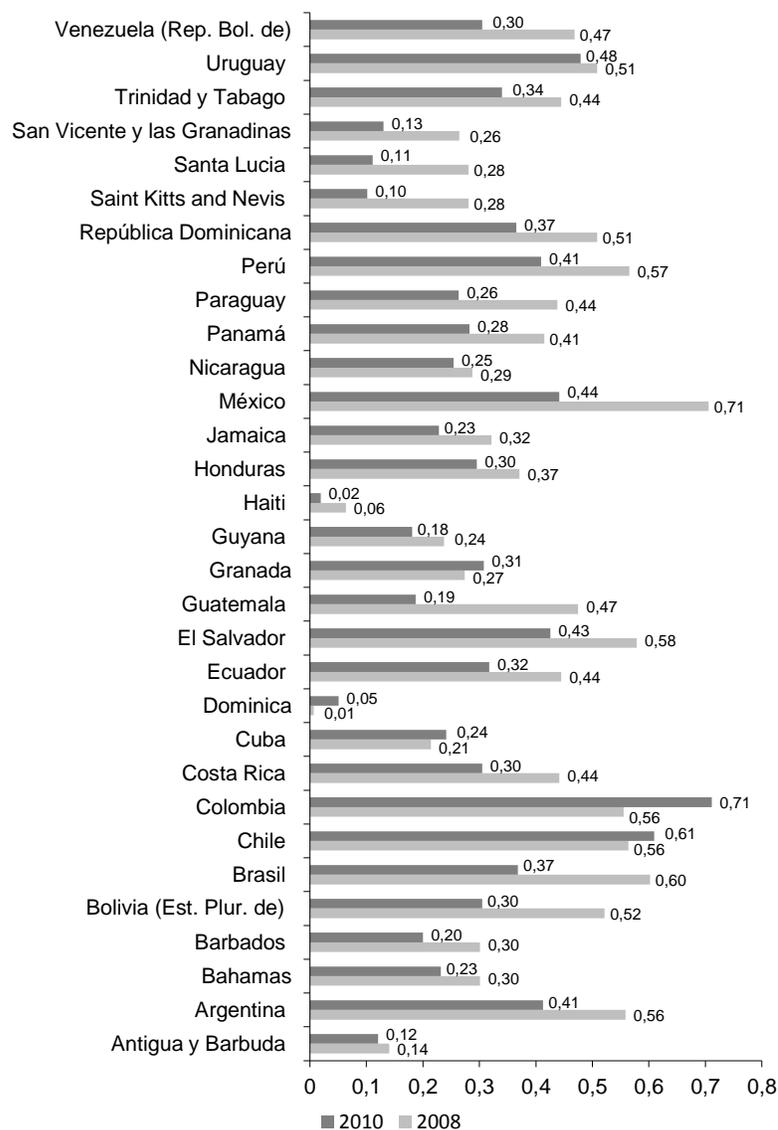
Fuente: elaboración propia con datos de UNDESA.

²⁸ <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>.

Del gráfico anterior se observa que de los 31 países solo 7 mejoraron su posición relativa entre el año 2008 y 2010.

La oferta de servicios en línea a través de los portales gubernamentales es uno de los subíndices que conforman el índice global y se construye a partir de los cuatro niveles de madurez (emergente, mejorado, transaccional y conectado) señalados anteriormente.

GRÁFICO I.2
TOP 10 DE ALC EN EL SUBÍNDICE DE SERVICIOS EN LÍNEA DE LA ONU



Fuente: elaboración propia con datos de UNDESA.

Desde un punto de vista global este mismo estudio muestra que los países del Caribe tienen en promedio un índice de 0,4454, los países de América Central un índice de 0,4295 y América del Sur un índice de 0,4869. Si nos comparamos con el promedio mundial (0,44), sin duda la región está en un

buen pie (con excepción de América Central). Sin embargo, aún estamos a una importante distancia respecto de los países europeos (Índice: 0.6227), que a nivel mundial representan la región con el índice más alto. No obstante lo anterior, países como Colombia y Chile están muy cerca de ellos, lo que demuestra que la brecha con Europa es posible de ser alcanzada.

Para el 2012 la encuesta de las Naciones Unidas se centrará en el papel del Gobierno Electrónico en el desarrollo sostenible, incluida la promoción de la equidad social, crecimiento económico y la protección del medio ambiente. Basándose en los resultados y las tendencias de las encuestas anteriores, esta encuesta revisará estos nuevos aspectos.

Desarrollo digital de los países

Otro interesante análisis sobre el desarrollo en materia de uso y penetración de las TIC entre los países es la evaluación comparativa anual que realiza la Economist Intelligence Unit²⁹ en su estudio de desarrollo digital. Este análisis toma en cuenta la prevalencia de los ciudadanos, empresas y gobiernos conectados a Internet, y el papel indispensable que las comunicaciones y servicios digitales que ahora se reproducen en la mayoría de las economías del mundo. El "ranking de la economía digital", recoge el reto de maximizar el uso de la información y las comunicaciones que enfrentan los países en los próximos años y analiza 6 ejes, asignando puntajes en base a una escala que va de 0 a 10 puntos.

Aparte de la penetración de las TIC, el informe toma en cuenta la calidad de estas tecnologías y analiza varios impulsores. Los ejes de evaluación y sus ponderaciones son:

- **Conectividad e infraestructura tecnológica (20%):** Mide los niveles de conectividad e infraestructura tecnológica de los países. En este año se puso especial énfasis en la calidad y velocidad de la conectividad de los países; ya no sólo basta estar conectado sino que además esa conexión debe ser de buena calidad.
- **Ambiente de negocios (15%):** La disposición de las empresas al uso de tecnologías en sus procesos de negocios. Adicionalmente se evalúa el marco para el emprendimiento y la innovación.
- **Entorno social y cultural (15%):** En este ámbito se mide el capital social, calidad de la educación y el uso de las TIC en procesos educativos y aquellos asociados a la innovación.
- **Entorno legal (10%):** En este eje se analizan los marcos jurídicos y su impacto en el desarrollo digital de los países. Algunos elementos asociados a este ámbito son: propiedad intelectual, datos personales, neutralidad, cibercrimen y otros.
- **Visión y políticas públicas (15%):** Se evalúa la mirada de los gobiernos frente a este tema y qué tan prioritario en su quehacer es el uso de tecnología, así como el impulso de políticas públicas que favorezcan su desarrollo.
- **Adopción de los negocios y de las personas (25%):** En este eje se analizan los niveles de adopción y que tan proclives son ciudadanos y empresas al uso de tecnologías de información y comunicaciones en sus quehacer cotidianos.

Para llegar a su puntuación, se tomaron en cuenta indicadores nuevos que incluyen: la calidad de la banda ancha en oferta y el porcentaje de líneas en fibra óptica, la calidad de los servicios móviles en el mercado incluyendo el nivel de oferta de servicios de 3G y 4G, el costo de la banda ancha, el nivel de penetración de Internet entre usuarios y el nivel educacional, ahora ampliado al nivel universitario.

De los 70 países ponderados, los primeros lugares de este ranking son para Suecia, Dinamarca y EEUU, mientras que Algeria, Irán y Azerbaiyán están al final de la lista. Por su parte, de entre los

²⁹ http://www.eiu.com/site_info.asp?info_name=digitaleconomy_2010&page=noads&rf=0.

países de América Latina sigue destacando Chile, seguido por México, Brasil y Argentina. En el cuadro I.1 se pueden apreciar las valoraciones que adquieren los indicadores de algunos de los países de América Latina.

CUADRO I.1
RANKING DE ECONOMÍA DIGITAL

País	Puntaje total	Conectividad	Ambiente empresarial	Ambiente social y cultural	Ambiente Legal	Visión y Políticas Públicas	Adopción de empresas y personas
		20%	15%	15%	10%	15%	25%
Chile	6,39	4,15	8,00	6,67	7,40	6,75	6,43
México	5,53	3,10	6,97	5,53	6,35	6,55	5,68
Brasil	5,27	3,60	6,66	5,73	6,10	5,70	4,93
Argentina	5,04	3,85	5,48	5,73	6,05	5,20	4,83
Colombia	4,81	3,60	6,29	4,80	6,60	5,00	4,08
Perú	4,66	2,60	6,47	5,13	5,80	4,75	4,43
Venezuela (Rep. Bol. de)	4,34	3,85	3,95	5,13	4,70	4,60	4,20
Ecuador	3,90	2,95	4,63	4,53	4,75	3,80	3,58

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Digital Economy Rankings 2010. Beyond e-readiness.

Uso de los Modelos de Madurez

Gobierno Electrónico es mucho más que meramente proporcionar servicios en línea (Andersen & Henriksen, 2006; Cresswell, Pardo, & Canestraro, 2006), involucra también la integración de agencias para proporcionar servicios en línea en forma coordinada. Ello significa que el cambio tecnológico va acompañado de cambios organizacionales, rediseño de procesos, una gobernabilidad de las tecnologías de información, que deben estar alineadas con las estrategias de organización, y de un cambio también en los procesos de gestión del capital humano. Teniendo en cuenta lo anterior, el desarrollo de modelos de madurez de capacidades ha tenido una fuerte tendencia en diversas organizaciones y áreas funcionales. La más conocida es el modelo de la familia CMM/CMMI (Capability Maturity Model and CMM Integration), desarrollada por el Software Engineering Institute³⁰, que aunque fue desarrollada pensando en el desarrollo, mantenimiento y adquisición de software y servicios asociados, sus niveles de madurez, estructura y mecanismos han sido usados en muchos modelos en otras áreas.

En el SEI el modelo de madurez de capacidad contiene los elementos esenciales para un efectivo proceso en varias disciplinas y se describe la evolución desde un estadio inicial inmaduro hacia procesos más evolucionados que incluyen las mejores prácticas en calidad y efectividad. A su vez los modelos de madurez permiten derivar con relativa facilidad un camino de mejoramiento o Road Map, que orienta a las organizaciones hacia dónde conducir sus esfuerzos de mejora. Ejemplos interesantes son los modelos usados por el Gobierno de Australia: the Business Process Interoperability Framework (BPIF) (AGIMO, 2007), contiene un modelo de madurez que es usado por las agencias para identificar el nivel de interoperabilidad y las capacidades para otorgar un eficaz servicio a los ciudadanos. Por su parte el Gobierno de Canadá dispone del modelo e-Government Capacity Check (Government of Canada, 2000), que es una herramienta de diagnóstico usada para evaluar la capacidad de las agencias para entregar un servicio electrónico a los ciudadanos.

³⁰ SEI: <http://www.sei.cmu.edu/cmmi>

El principio que guía el uso de los modelos de madurez se funda en la idea de que en la evolución del Gobierno Electrónico se pueden distinguir ciertos estadios, o hitos como el que ha definido la ONU y que fue mencionado en el punto de evolución de Gobierno Electrónico.

Recientemente (2010) y con fondos del BID se terminó de construir una segunda versión de un modelo de madurez de Gobierno Electrónico para Chile, orientado a conocer el estatus por cada entidad pública. Una versión piloto anterior de este modelo fue aplicada a 30 instituciones públicas en Chile. Lo destacable de éste es que entrega explícitamente un camino de mejoramiento con el suficiente nivel de agregación para que se pueda estructurar en proyectos concretos. Esperamos que esta iniciativa se difunda y se aplique en otros países de manera que favorezca un desarrollo más armónico y colaborativo de las iniciativas de Gobierno Electrónico en nuestra región.

Modelos de Madurez de Compras Públicas en los países de la región

A continuación describiremos un modelo de madurez en el ámbito de las compras públicas electrónicas que ha sido aplicado a varios países de la región y cuyos resultados de alguna manera pueden representar también una buena aproximación del estatus de Gobierno Electrónico del país, para así obtener una visión panorámica del Gobierno Electrónico de la región.

Existen metodologías de evaluación y autoevaluación del nivel de madurez de los sistemas de compras públicas, específicamente, debemos mencionar la de los bancos de desarrollo multilaterales (Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano y el Banco Mundial), que han sido aplicados en numerosos países de la región. Este modelo está estructurado en 9 componentes: 1) Liderazgo del Gobierno, 2) Gestión de Recursos Humanos, 3) Planificación y Gestión, 4) Políticas, 5) Legislación y Regulación, 6) Infraestructura y Web Service, 7) Estándares, 8) Integración con el sector privado, y 9) Sistemas.

Otra metodología interesante es la que desarrolló la OECD en conjunto con el Banco Mundial (OECD/DAC Methodology for Assessment of National Procurement Systems, 2006). Tal metodología combina dos tipos de indicadores: los indicadores de base, que en otras palabras representan lo que aquí hemos denominado modelo de madurez, y los indicadores de cumplimiento y desempeño, que no son otra cosa que indicadores tradicionales que se estructuran por una fórmula matemática. Lo interesante es que ambos tipos se complementan para entregar un panorama global del estatus de un país. El modelo en este caso está basado en 4 pilares: el modelo legal, que regula las compras públicas en el país; la arquitectura institucional; la operación del sistema en el mercado; y la integración del sistema de compras con otros sistemas. Cada pilar dispone de indicadores y subindicadores a evaluar.

Recientemente (2010) ha sido desarrollado un nuevo modelo por la OEA denominado Modelo de Madurez del Observatorio de las Compras Públicas Electrónicas, conocido como eGPO-MM en sus siglas en inglés³¹ Este modelo consta de 5 elementos principales:

- **Dominios Sustentadores:** Representan los pilares fundamentales del modelo y dónde se agrupan las Áreas Claves de Dominio. Consta de dos dominios: funcionalidades tecnológicas y los aspectos legales e institucionales
- **Áreas Claves de Dominio (ACD):** Son áreas genéricas seleccionadas del sistema de compras públicas que representan aspectos que son considerados más relevantes o críticos para el funcionamiento del sistema. Tales áreas son medidas en el modelo a través de las variables críticas. Las áreas claves que se definieron este modelo para el dominio sustentador “funcionalidades tecnológicas” fueron cinco: 1) Funcionalidades básicas, 2) Accesos y seguridad de la información, 3) Licitación electrónica, 4) Compras electrónicas y 5) Funcionalidades de valor agregado. Por su parte las ACD correspondientes al segundo dominio “aspectos legales e institucionales” fueron dos: 1) Asuntos normativos y regulatorios y 2) Aspectos institucionales y de gestión.

³¹ Government Information Quarterly (2012) pp. 43-50.

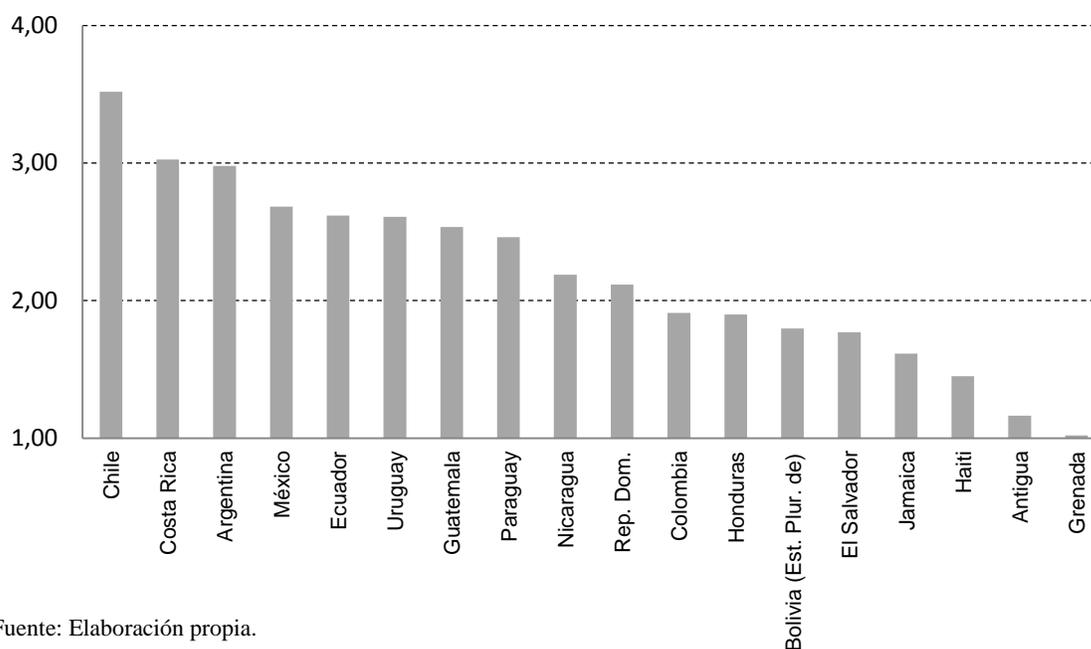
- **Niveles de Capacidad:** Es una propiedad asignada a cada variable crítica que determina el nivel de evolución en que se encuentra. Su determinación se basa en buenas prácticas generalmente aceptadas internacionalmente. El nivel de los ACD se determina como un promedio ponderado de los niveles de las variables críticas asociadas.
- **Niveles de madurez:** Es una propiedad asociada al Sistema de Compras. Cada nivel corresponde al nivel de capacidad de un conjunto de ACD. Se definieron 4 niveles: 1) Informativo, 2) Transacciones simples, 3) Transacción complejas, y 4) Integración.
- **Variable Crítica:** Es un aspecto singular del Sistema de Compras al cual se le asigna un nivel específico de capacidad de acuerdo al estatus real de esa variable.

Este modelo tiene algunos aspectos que son destacables y son los siguientes:

- Incorpora los aspectos tecnológicos en un nivel de agregación que no había sido tratado hasta ahora por ningún otro modelo. Es un modelo pensado para que su aplicación se haga en una modalidad de autoevaluación, por lo que no requiere el uso de consultores o talleres de capacitación para su implantación.
- Posibilita una rápida apreciación del estatus del país en los aspectos más sustantivos dada la simpleza del modelo en cuanto al número de variables a medir.
- Es complementario con los modelos existentes, por lo que podría aplicarse en una primera etapa para luego usar una herramienta más compleja para medir aspectos más focalizados.

A continuación se muestran los resultados de la aplicación del modelo a 18 países y representa el estatus de los sistemas de compras en el año 2010. Observando los resultados vemos que, si exceptuamos el caso de Colombia, la posición relativa de los países es similar a la mostrada más arriba en el Ranking de las Naciones Unidas.

GRAFICO I.3
NIVELES DE MADUREZ RESULTANTES EN LOS SISTEMAS
DE COMPRAS PUBLICAS ELECTRÓNICAS



Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, el uso de estos modelos constituye una herramienta muy eficaz para que las entidades públicas y los gobiernos conozcan su nivel de desarrollo en Gobierno Electrónico y les permita además no solo disponer de un patrón de comparación, ya sea con sí mismos o con otros países, sino que también de una orientación para la conducción de los esfuerzos de mejoramiento.

3. Conclusiones

Este primer análisis pretendió dar a conocer una visión global del estatus de los países de la región en materia de Gobierno Electrónico. Para ello se analizaron diversos instrumentos y estudios internacionales que nos muestran, ya sea directa o indirectamente, un panorama global del avance en la región en temas de Gobierno Electrónico. Observando los diversos instrumentos vemos que comparten, en líneas generales, patrones comunes al menos respecto de cuáles son los países más avanzados y de los que se encuentran más rezagados en Gobierno Electrónico y temas afines.

Lo destacable es que los diversos instrumentos entregan una visión comparativa y en varios casos su aplicación es de naturaleza periódica, lo que permite además monitorear la evolución del país en el tiempo tanto con respecto a sí mismo como con otros países de similar desarrollo.

Si asumimos como central el estudio de las Naciones Unidas y lo complementamos con los otros dos que se mostraron, que sin duda tienen una incidencia en Gobierno Electrónico, como son las compras electrónicas y los aspectos de infraestructura, conectividad y los entornos legales, empresariales, de negocios, sociales entre otros, éstos estudios nos permitirían clasificar al menos en tres grupos a los países de la región en cuanto a su nivel de desarrollo de Gobierno Electrónico. Grupo 1: países que se encuentran por sobre el promedio de la región, Grupo 2: países de desarrollo intermedio y Grupo 3: países que se encuentran rezagados con indicadores muy por debajo del promedio de la región. Los países que se encuentran en estos tres grupos serían los siguientes:

- Grupo 1: Colombia, Chile, Uruguay, Argentina, México, Brasil, Barbados
- Grupo 2: Perú, Ecuador, Costa Rica, Venezuela, Bahamas, Trinidad y Tobago, Jamaica, El Salvador, Santa Lucía, República Dominicana y Panamá,
- Grupo 3: Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Cuba, Bolivia, Guyana, Haití, Granada, Dominica .

Bibliografía

Naser, Alejandra y Gastón Concha (2011), “El Gobierno Electrónico en la gestión pública”, serie Gestión pública, N° 73 (LC/L.3313-P), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Concha, et Al. “E-Government Procurement Observatory, Maturity Model and Early Measurements” *Government Information Quarterly* (2012) pp. 43-50.

Andersen & Dawes, 1991; Dawes & Nelson, 1995; Gil-García, 2004

Gil- García & Luna-Reyes, 2006; Helbig, Gil-García, & Ferro, 2005; Rogers & Kingsley, 2004

United Nations, e-Government Survey 2010, Department of Economic and Social Affairs

Mary M. Brown & Brudney, 2004; Dawes & Prefontaine, 2003; Gant, Gant, & Johnson, 2002; OECD, 2003; West, 2004a

Toward Smarter and more Transparent Government eGovernment status, Spring 2010, OECD e-government project, 25 March 2010.

Economist Intelligence Unit, http://www.eiu.com/site_info.asp?info_name=digitaleconomy_2010&page=noads&rf=0

Software Engineering Institute, SEI: <http://www.sei.cmu.edu/cmami>

II. Por qué un Gobierno Abierto

César Calderón

Al hablar de Gobierno Abierto, existe ya un razonable consenso en la incipiente doctrina de que en esencia se refiere a una evolución de nuestro sistema democrático de convivencia y valores basada en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los gobiernos, así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio del derecho de sufragio cada cuatro años.

Se trata de saltar desde nuestro viejo modelo basado exclusivamente en la democracia representativa a un modelo de democracia conversacional y abierta, aprovechando las posibilidades que proporcionan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) a los ciudadanos de participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos más allá del ya mencionado ejercicio del derecho de sufragio o de la participación en organizaciones sociales tradicionales.

Un Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente³².

El ciudadano ha dejado de ser el sujeto paciente de las políticas públicas, su rol ya se amplió hasta ser considerado como *cliente* de dichas políticas bajo las prácticas de modernización administrativa nacidas en los años 90 del pasado siglo, ha crecido ya en la actual sociedad- red a erigirse en protagonista activo del proceso de cambio.

Como han demostrado las recientes movilizaciones del #15M³³, en las que han participado cientos de miles de ciudadanos, éstos ya no se conforman con las viejas formas ni con los dilatados

³² Blog de Javier Llinares. ¿Qué es el Open Government?

³³ Movimiento ciudadano formado a raíz del 14 de mayo de 2011 como protesta pacífica para promover una democracia más participativa.

tiempos de participación en lo público y han comenzando a exigir mayores cuotas de responsabilidad, además de la apertura de nuevos cauces para que esta participación se realice con garantías.

Código Abierto y Gobierno Abierto

El concepto de Gobierno Abierto se encuentra en plena expansión y permanente redefinición. En su actual acepción toma impulso una importante cantidad de elementos del desarrollo del movimiento del software libre, el software de código abierto desarrollado por comunidades hacker, puesto libremente a disposición de la comunidad y en permanente desarrollo y evolución.

La analogía entre el Código Abierto y el Gobierno Abierto se resume también en los tres principios informadores de ambos movimientos, que son: transparencia, colaboración y participación, ya señalados por Barack Obama en el primer manifiesto emitido desde la Casa Blanca, el *Open Government Memorandum*, que sirvió para la definitiva popularización de estos conceptos y su entrada en la agenda de multitud de gobiernos a lo largo del planeta.

El movimiento *Open* no termina en el Código Abierto y el Gobierno Abierto; existen ya importantes desarrollos de los mismos aplicados al mundo de los negocios (*Open Business*) o de la economía (*Open Economy*) que tratan de aplicar estos mismos parámetros a cada una de las disciplinas mencionadas.

Desde el Gobierno Electrónico hasta el Gobierno Abierto

Por clarificar el punto de aproximación a esta realidad, y ya que puede generar confusión terminológica y cultural, se debe diferenciar con nitidez el Gobierno Electrónico (también llamado Administración Electrónica) del Gobierno Abierto.

Hablar de Gobierno Electrónico se refiere a la aplicación de las TIC y sus herramientas a los procedimientos administrativos preexistentes. No se repiensa la administración, sólo tecnificamos procesos. El Gobierno Electrónico no necesariamente transforma la sociedad, hace más fácil la vida a los ciudadanos, que no es poco. Con Gobierno Abierto se habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas.

Gobierno Abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de *administrado* por el de *ciudadano*. Es la aplicación de la cultura *dospuntocerista* a la administración pública y al Gobierno, una administración en la que los procesos estén en permanente fase beta y donde los mismos pueden ser mejorados por la interacción permanente con los ciudadanos.

En resumen, los cambios a realizar por un gobierno para integrarse en la idea de Gobierno Abierto son:

- Cambio cultural: Es imprescindible entender cuál es el objetivo de la administración y de todos los que trabajan en ella, que es servir a los ciudadanos y el ciudadano debe estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.
- Cambio en los procesos: Los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto hay que re-ingeniarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.
- Cambio en la organización: Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las

administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.

- Cambio en las formas de relación: Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, etc³⁴.

Una nueva forma de gobernar

A nadie puede escapársele que se trata de política. De extender los ejes de la participación de los ciudadanos más allá de las fronteras teóricas marcadas por la actual forma de entender la democracia, constreñida en procesos participativos puntuales y espaciados en el tiempo con cadencias más o menos arbitrarias.

Hablar de Gobierno Abierto entonces no es sólo de la idea de gobernanza, ni de remozar la administración pública, sino de reinventar y reorganizar todo el sistema aportándole nuevas capacidades en todos sus puntos, provenientes de la apertura a la ciudadanía. No habrá ningún cambio relevante en la forma de gobernar ni en el funcionamiento de las administraciones sin que éstos vayan acompañados por una profunda y radical evolución del sistema democrático, comenzando por el funcionamiento de los partidos políticos, que, aún herederos de una tradición de control de la información y llenos de estructuras cerradas y poco flexibles, habrán de convertirse en espacios abiertos, dinámicos y permeables.

Se habla por tanto de política, de cambiar radicalmente el viejo paradigma de que *el que se mueve no sale en la foto* que premiaba el inmovilismo en los partidos, por fotografías digitales que premien el movimiento y la acción; cambiar el adagio de que *la información es poder* que inducía al ocultamiento, por el axioma-red de que en Internet, en esta nueva sociedad que se está construyendo, *una persona es la que comparte*.

El futuro del Gobierno

A pesar de que muchos piensen estar en una especie de arcadia feliz de expansión de la democracia por todo el globo, nada más lejos de la realidad. En los últimos años se vive un objetivo deterioro de la calidad de muchas democracias infectadas por liderazgos mesiánicos, así como la irresistible expansión en muchos países de fórmulas de gobierno que compaginan el liberalismo económico más insolidario con el más salvaje autoritarismo político y el desprecio a las libertades civiles básicas.

Y los problemas no sólo vienen de fuera, muchas cañerías de los sistemas comienzan a obstruirse por la desafección de los ciudadanos a un sistema escasamente transparente en el que su voz está mediatizada por innumerables intermediarios sociales y en el que no se sienten representados, lo que se expresa en altísimas tasas de abstención electoral y en una casi nula participación social y política.

La democracia, tal y como se conoce en los países occidentales, se enfrenta a un buen número de problemas de toda índole, y ha de comenzar a evolucionar en sus planteamientos para adaptarse a las nuevas realidades globales, evolucionando hacia mayores cotas de implicación de la ciudadanía, reinventando sus valores, adoptando como propios los de la Web social y reformulando sus métodos de funcionamiento y representación gracias a las herramientas que esta posee.

Urge comenzar a pensar ese Gobierno del futuro, que consiga superar todos los problemas, ineficiencias y contradicciones anteriormente descritas y que sirva para reinventar las democracias profundizando en los valores de las mismas, ahuyentando de esta forma a esos nuevos autoritarismos.

³⁴ Blog de Javier Llinares. ¿Qué es el Open Government?

1. Transparencia

Todos los datos producidos por las administraciones públicas, son datos públicos

Pablo Garaizar, Universidad de Deusto

El 27 de enero de 2006, el entonces diputado socialista y portavoz en la Comisión de Exteriores del Congreso de los Diputados de España Rafael Estrella, hizo públicas mediante su blog tanto su nómina como parlamentario (de la que percibía 4.514,18 euros mensuales), como su patrimonio personal, compuesto por 3 casas y dos automóviles. El gesto del diputado, una rareza hace sólo cinco años que sin duda le acarreó unos cuantos reproches de sus compañeros de bancada, tanto silenciosos como explícitos, fue todo un adelanto a los tiempos que ahora vivimos.

Unos meses más tarde, en septiembre de 2008, el diputado del PSC en el Parlamento de Cataluña José Antonio Donaire, dio un paso más al hacer pública también en su blog y usando Google Docs, su agenda como diputado, lo cual justificó de la siguiente manera:

- Si es un representante público, los ciudadanos tienen derecho a saber cómo usa su tiempo laboral.
- La presentación de las actividades genera un registro que en el futuro puede ser utilizado como balance.
- La visibilidad de la agenda puede abrir un debate sobre los usos (y malos usos) del tiempo por parte de los responsables políticos.
- La agenda pública agiliza las gestiones, como por ejemplo la solicitud de una reunión o una visita.
- La agenda pública puede actuar también como una forma de difusión de actos y actividades³⁵.

Los gestos de ambos diputados fueron pioneros de varios movimientos políticos posteriores que llevaron a varios parlamentos autonómicos a publicar el patrimonio de sus parlamentarios, y que culminó el pasado 22 de junio con la aprobación por unanimidad en el Congreso de los Diputados de una disposición en el mismo sentido, publicándolo además en las webs de Congreso y Senado³⁶.

Orígenes de la idea de Transparencia pública

A pesar de que los orígenes más remotos del concepto de transparencia pública datan del siglo XVIII en Suecia, la acepción actual de transparencia y acceso a la información pública debe buscarse en Estados Unidos, concretamente en la Ley de Libertad de Información (FOIA, por sus siglas en inglés). Esta Ley se promulgó en 1966 y estipula que cualquier persona tiene derecho a solicitar acceso a los registros y a la información de las agencias federales, siempre que tales registros no estén protegidos por una exención o exclusión de la FOIA.

Una ley que obliga, por ejemplo, a archivar todas las comunicaciones que se realicen en la administración para su posterior consulta a petición de cualquier ciudadano, incluidos los correos electrónicos. Una ley que de momento no obliga a archivar las comunicaciones oficiales realizadas a través de Twitter o Facebook, pero que se espera que en cualquier momento haya alguna sentencia favorable a este punto³⁷.

³⁵ De Bat a Bat, blog de José Antonio Donaire. 24 de septiembre de 2008.

³⁶ Diario El País, 22/05/2011. El Congreso aprueba de forma unánime publicar el patrimonio de los parlamentarios.

³⁷ Carlos Guadián. "Open Government- Gobierno Abierto" (Algón editores), página 76.

Transparencia y “Engagement”³⁸

Fue Barack Obama, primero durante su campaña electoral y posteriormente en sus primeros meses como presidente de Estados Unidos, quien se dio cuenta de las posibilidades políticas de esa transparencia enunciada en la FOIA y comenzó a construir alrededor de la misma todo un discurso que sin duda le ayudó a conectar con el ciudadano medio de Estados Unidos.

La idea es simple: sólo un ciudadano bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su país, sólo un Gobierno radicalmente transparente puede ofrecer a los ciudadanos suficientes datos de su gestión como para que estos puedan opinar y participar con conocimiento de causa y criterio.

La confianza de los ciudadanos en la clase política es hoy un bien escaso, las encuestas que se realizan en los países sitúan a la mal llamada “clase política” en cabeza del poco honorable ranking de los profesionales menos valorados por la ciudadanía, y ese es un problema serio.

El dato fundamental sobre la relación entre transparencia, participación ciudadana y felicidad lo aporta el prestigioso Pew Research Institute en su estudio “*How the public perceive community innovation systems*”³⁹, un trabajo en el que analizaron las percepciones de los habitantes de tres ciudades (Filadelfia, San José y Macon) sobre sus gobiernos, con una conclusión realmente interesante: cuanto más abierto es un gobierno municipal, más felices son sus ciudadanos y más se implican en la tarea de gobierno. Algo que fácilmente se puede extrapolar a gobiernos regionales y nacionales.

El estudio por tanto, plantea una especie de círculo virtuoso en el que a mayor apertura del Gobierno, mayor participación se produce, y por tanto se exigen nuevos esfuerzos de transparencia al Estado, generándose mejores prácticas gubernamentales que nacen ya con respaldo ciudadano suficiente para dotarse de una suculenta legitimidad.

Datos Abiertos, apertura y reutilización de los datos públicos

Hablar de transparencia no sólo se refiere a establecer una barrera contra la corrupción y los abusos de poder, cosa que sin duda consiguen en buena medida los proyectos de apertura de datos, sino básicamente de un derecho de todo ciudadano a recibir información sobre lo que hacen los gobiernos con el dinero de sus impuestos.

Quienes hemos trabajado para alguna administración pública, tanto desde dentro de la misma como desde fuera, conocemos casos de estudios y documentos que tras ser pagados con dinero público, duermen el sueño de los justos en el cajón de algún probo funcionario que no ha creído conveniente darlo a conocer. Quienes como ciudadanos hemos querido ejercer nuestros derechos y revisar en alguna ocasión documentos públicos, nos hemos visto obligados a desplazarnos físicamente hasta la administración encargada de su custodia, y tras una búsqueda digna de Sherlock Holmes, consultar los legajos que buscábamos sin posibilidad siquiera en algunos casos de fotocopiarlos.

Pero “todos los datos producidos por las administraciones públicas, son datos públicos” y solamente serán realmente públicos los datos dispuestos en línea en formatos abiertos, usables, reutilizables y bajo licencias abiertas.

Este es el nuevo paradigma de los Datos Abiertos, consistente en situar todos aquellos datos públicos que no afecten a derechos fundamentales en posición de ser reutilizados por la ciudadanía, organizaciones sociales y empresas de forma tal que sean capaces de generar transparencia en las

³⁸ El engagement, es un concepto que generalmente se considera como la dirección de un esfuerzo voluntario, esto es, cuando los trabajadores tienen oportunidades, actúan de una forma que va más allá de los intereses de su organización.

³⁹ Pew Research Institute: “How the public perceive community innovation Systems”, 1 de marzo de 2011.

administraciones e incluso riqueza y puestos de trabajo en el incipiente sector infomediario (empresas que se dedican a la reutilización de estos datos).

Tim Berners-Lee, uno de los “inventores” de Internet y máximo responsable del proyecto de apertura de datos públicos en Gran Bretaña, ha realizado una interesante clasificación, asignando diferentes niveles a estos procesos de apertura teniendo en cuenta su calado.

Es una propuesta de clasificación del grado de reutilización de los datos en función de 5 estrellas o pasos. A continuación se presenta⁴⁰ en qué consisten estos pasos o estadios y en los epígrafes siguientes veremos cómo afectan los mismos a las posibilidades de generar modelos de negocio basados en RISP.

- La primera estrella consiste en ofrecer los datos en cualquier formato, aunque sean difíciles de manipular o desagregar, como un pdf por ejemplo o una imagen escaneada, es decir, transparencia. Parece una obviedad y sin embargo, una administración pública tenderá más a llevar a cabo políticas de RISP (reutilización de datos públicos) en tanto dentro de sus objetivos se encuentre la transparencia política y administrativa. Puede que la normativa sobre RISP genere una carrera por parte de los diferentes entes públicos en este ámbito para colgarse medallas, que en este caso supondrán un gran beneficio final al ciudadano debido a los altos niveles de transparencia que se pueden alcanzar, sabiendo además que esa transparencia será en “tiempo real” no después de muchos años, hecho que afectará seguro a la gestión política de los países.
- Obtener dos estrellas supone subir un pequeño peldaño, basándose en la entrega de los datos de manera estructurada, como en un archivo Excel con extensión xls. Esto facilita fundamentalmente la sistematización de los datos, aunque tengan que ser tratados posteriormente para ser convertidos en otros formatos o tener que modificar su orden. Internet es código, matemáticas y funciones, y si se consigue que los datos “individualizados” se plasmen, transmitan y mantengan de esta forma, la capacidad de “recrear” nuevas ideas, información y negocios es exponencial.
- Tres estrellas significa entregar los datos en un formato que no sea propietario, como csv en vez de Excel, xml, rdf, etc. Este requisito se basa meramente en una suposición: si los datos se liberalizan, qué mejor forma que en un formato libre, por dos razones: en primer lugar, por los altos costes que a veces supone el tener una licencia de un programa propietario (aunque hay que recordar que libre no significa gratuito) y en segundo lugar, porque el movimiento libre se asemeja más al interés dinamizador que se busca con la reutilización de la información del sector público y la participación y colaboración de los ciudadanos e instituciones en la generación de nueva información (cinco estrellas).
- Poseer cuatro estrellas significaría usar URI para identificar cosas y propiedades, de manera que se pueda apuntar a los datos de manera directa e individualizada. De este modo se consigue automatizar al máximo un proceso de identificación, utilización y transformación de datos.
- Finalmente las cinco estrellas en el ámbito de la reutilización de la información del sector público consisten en conseguir vincular sus datos con los de otras personas, entregando su contexto, siendo la base de creación de nueva información más útil para los ciudadanos y las empresas.

⁴⁰ Blog “Contenidos Digitales & Propiedad Intelectual”, 31 de enero de 2011.

CUADRO II.1 NIVELES DE REUTILIZACIÓN DE LOS DATOS DE TIM BERNERS-LEE

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

Fuente: Blog “Contenidos Digitales & Propiedad Intelectual”.

España es uno de los países que cuenta con una buena cantidad de sets de datos liberados, encabezando el ranking el gobierno vasco y el gobierno asturiano, y un grupo de ayuntamientos cada vez más numerosos entre los que destacan los modelos de Zaragoza, Gijón o Barcelona. Otras experiencias a señalar son las que están desarrollando los gobiernos estadounidense, británico, australiano e incluso Chile y Kenya.

Transparencia y contexto

Se trata entonces de una nueva idea de transparencia, fuertemente apoyada en las TIC, un nuevo movimiento que fomenta la idea de gobiernos transparentes a los ciudadanos, que devuelven a los mismos lo invertido por sus impuestos en forma de unos servicios públicos de nuevo cuño y alto valor añadido. Es una cultura en la que los gobiernos no son, como hasta ahora, ni el principio ni el final del camino, sino un acompañante necesario que establece ámbitos de colaboración con los ciudadanos y la sociedad civil en la consecución de más y mejores servicios.

Pero sería un error decir que esta nueva transparencia es la solución a todos los males; por el contrario, puede convertirse en un verdadero problema si no va acompañada de su correspondiente contextualización. La apertura de datos públicos sin dotar a los mismos de contexto es un arma de doble filo que puede encerrar grandes problemas: ¿De qué vale conocer cifras puras sin saber otros detalles que dan sentido a esas cifras? ¿De qué vale conocer cifras si éstas son parciales?

Existen casos de ayuntamientos o comunidades autónomas en España que realizan contabilidades creativas, sumando por ejemplo al presupuesto de la sanidad pública, el precio de los terrenos asignados a empresas privadas o integrando en el presupuesto de la educación pública las subvenciones a los colegios privados.

Los países suelen publicar cifras parciales o simplemente no publican las que no les favorecen para salir mejor posicionados en las estadísticas internacionales. Para realizar un proceso de apertura de datos realmente serio y útil, éstos deben ser veraces, completos y contextualizados. Hay que sumar peras con peras y manzanas con manzanas, de otra forma este proceso será imposible

Transparencia en todos los poderes, no sólo en el ejecutivo

Se puede pensar que es el Poder Ejecutivo el que necesita mayores tasas de transparencia y no estaría desencaminado, ya que es el que mayor incidencia tiene en la mayoría de la población; pero los otros poderes del Estado, como el Legislativo y el Judicial, también deben comenzar a abrir sus puertas y ventanas a este nuevo paradigma.

En el proceso de apertura de datos públicos que comienza a darse en los países más desarrollados del mundo, hay una serie de datos cuya puesta a disposición del ciudadano va a dar muchos quebraderos de cabeza: las leyes y sentencias judiciales.

Si se trata de las leyes, a pesar de ser datos públicos -es decir pagados con impuestos de los ciudadanos, la propia naturaleza de los mismos y los usos editoriales que otorguen a las grandes editoriales jurídicas la posibilidad de venderlos como si fueran propios son un importante freno. En caso de que se avance en esta línea, la apertura en *datasets* de las leyes, de todas las leyes independientemente de su rango y origen, sin duda va a aportar claridad y transparencia a los diferentes cuerpos legislativos y órganos consultivos.

Si se trata de sentencias judiciales, **exceptuando aquellas** cuyo contenido afecte a derechos fundamentales, la apertura de las mismas y un sencillo proceso de catalogación temática, valoración y geo-posicionamiento otorgaría a los ciudadanos una ventana privilegiada sobre las decisiones que está tomando cada día el poder judicial.

En el caso del poder legislativo, si bien suele publicar su agenda legislativa y los textos en sus diversas fases y están sujetos a un permanente escrutinio público, la publicación de agendas y reuniones de trabajo con grupos de interés, a las que dedican buena parte de su jornada representaría un enorme salto adelante a la hora de comprender el desarrollo de las leyes.

2. Participación

Movilizaciones como el #15M en España o de los estudiantes en Chile exigen una mayor participación en los procesos de toma de decisiones. Los ciudadanos se están manifestando en las calles, ya que no se conforman con participar una vez cada cuatro años eligiendo a sus representantes, sino que desean estar más presentes y que se les tenga más en cuenta.

Pero llama la atención en el caso del #15M en España que si bien la movilización surgió pocos días antes de las elecciones municipales, sólo un 66% de los ciudadanos con derecho a voto lo ejercieron efectivamente, con más de 11 millones que se fueron a la abstención y casi 600.000 votos en blanco. ¿Una contradicción? En absoluto.

La explicación no es sencilla, y en ella conviven muchos factores, pero pasa por entender que en pleno siglo XXI, la participación ha cambiado radicalmente. No se trata de nada remotamente nuevo: en el año 1969 Sherry Arnstein se refirió a ello en su artículo “A ladder of citizen participation”⁴¹, origen de multitud de teorías sobre la participación ciudadana en la cosa pública, lo cual se complementa con los postulados sobre la participación de Manuel Castells⁴².

En dicho artículo Arnstein defiende que la participación ciudadana, cuando no es pura impostación, se convierte en un elemento de redistribución del poder, es decir, en un eje transversal a los tres poderes definidos por Montesquieu, quien sitúa al ciudadano como comienzo y final del proceso político, es decir, en su comienzo mediante el voto, eligiendo a sus representantes, y al final del mismo ejerciendo tareas de control de la gestión e impidiendo desviaciones del mandato. Por lo tanto, aumentar la participación implica redistribuir el poder.

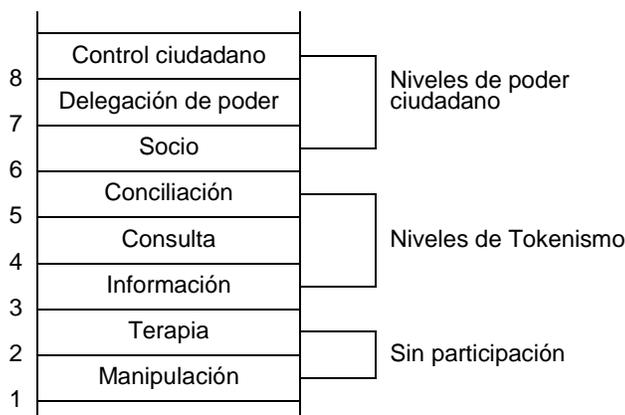
Como lo señala Alberto Ortiz de Zárate en el libro “Open Government- Gobierno Abierto”⁴³, Arnstein propone una tipología de niveles de participación, que asciende desde grados bajo cero hasta las alturas en ocho niveles, agrupados en tres planos: plano de la no-participación, que pretende sustituir a la genuina participación mediante mecanismos de manipulación; plano de la participación simbólica, donde se permite a la ciudadanía escuchar, tener voz e, incluso, ser escuchada y; plano del poder ciudadano, donde la ciudadanía participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo o mediante auténtica delegación del poder.

⁴¹ Sherry Arnstein (1969): *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, Vol. 35, No. 4.

⁴² Manuel Castells <http://participacionciudadanaonline.blogspot.com/2010/08/manuel-castells-la-virtualidad-real.html>.

⁴³ Alberto Ortiz de Zárate “Open Government- Gobierno Abierto”. Algón Editores (2010).

CUADRO II.2 TIPOLOGÍA DE NIVELES DE PARTICIPACIÓN DE ARNSTEIN



Fuente: A ladder of citizen participation de Sherry Arnstein.

Lo característico de esta escala es que sitúa grados de participación y de no-participación, con el objetivo de evidenciar los mecanismos de que se sirve el poder para simular mayores niveles de democracia. Sobre la base de esta escala se han realizado formulaciones posteriores con menor carga crítica, en las que no se consideran - . Una ampliamente aceptada es el “Spectrum of public participation” de la IAP2 (International Association for Public Participation) que distingue cinco escalones, comenzando la escala con el número cero, ya que el primer escalón es, realmente, pre-participación:

- 1) Información: canal unidireccional en el que el Gobierno facilita información de sus intenciones.
- 2) Consulta: expresión de la ciudadanía, sin compromiso acerca del tratamiento de sus opiniones.
- 3) Implicación: aceptar propuestas de la ciudadanía, pero sin dejar que ésta participe en las decisiones globales.
- 4) Colaboración: proceso de negociación derivado de demandas ciudadanas, pero conducido por la administración.
- 5) Delegación: los ciudadanos tienen ámbitos en los que deciden autónomamente.

Cada proceso participativo puede diseñarse en el nivel de un peldaño concreto. Lo que no puede olvidarse es que la mera información puede ser un prerequisite pero no es participación, puesto que no devuelve ningún poder al ciudadano, y que a mayor entrega de poder, más participativo será un proceso. Y todo esto, 40 años antes de la popularización de Internet y la extensión de la banda ancha.

Una nueva arquitectura de la participación

Tras las teorías de Arnstein y los experimentos de presupuestos municipales participativos puestos en marcha emulando a la ciudad brasileña de Porto Alegre a finales del pasado siglo XX, ha sido la llegada de Internet la que ha hecho posible dar el siguiente salto adelante en la ejecución de políticas públicas participativas. La extensión de Internet y la llegada de las redes sociales han redibujado este paradigma de participación puntual, compleja, estratificada y ciertamente frustrante en la mayoría de las ocasiones.

Antes de la popularización de Internet, la participación se producía básicamente a través de la llamada “sociedad civil”, es decir ciudadanos agrupados en torno a intereses determinados, que pretendían ejercer su derecho a introducir variaciones o -casi siempre- matices en la agenda pública;

una capa situada entre los ciudadanos y los gobiernos, un intermediario social y político que ordenaba el tráfico de legitimidades entre el ciudadano y el Gobierno, constituyendo una suerte de cuerpo social dotado de especiales poderes gracias a un consenso producido entre ciudadanía y Gobierno, que les permitía -y permite- ejercerlo.

Internet viene a transformar radicalmente esta relación, ya que permite al ciudadano ponerse en contacto directo con sus gobernantes, y a estos últimos consultar de forma permanente con los sujetos de sus políticas, quedando la sociedad civil en un punto intermedio, indeterminado y confuso, con un papel cada vez menor que cumplir y representando a un menor número de ciudadanos.

La clave es que la participación de los ciudadanos en Internet difiere enormemente de la tradicional y plantea nuevos retos y oportunidades que las organizaciones de la sociedad civil clásica tienen que comprender para redefinir su funcionamiento y seguir jugando el papel social que tienen asignado.

La nueva participación

¿Cómo participan los ciudadanos en la red? ¿Qué les motiva? ¿Cómo lo hacen? Es posible intentar resolver estas cuestiones significando los cambios más importantes que existen entre la “vieja” participación y la producida a través de la red.

- De las grandes causas, a los problemas concretos: las causas abstractas producen participaciones abstractas y difusas; la red permite articular de forma casi inmediata estructuras participativas concretas, que ataquen problemas concretos. A pesar de que sigan existiendo, no se buscan tanto grandes marcos ideológicos o programáticos que sustenten acciones concretas sino que las acciones responden a cuestiones muy específicas, buscando efectividad e inmediatez.
- De la asamblea a la participación asíncrona: no hace falta estar presente físicamente para participar en la toma colectiva de decisiones, la red permite participar en el momento que se disponga de tiempo, pudiendo siempre conocer las opiniones previas y aportando de forma reflexiva.
- De las masas a la micro-segmentación: la participación en la red básicamente busca resultados concretos. El ciudadano puede segmentar los lugares donde quiere participar, evaluar el tiempo que será necesario para ejercer esa participación y actuar en consecuencia. Un gobierno local buscará de esta forma la participación de quienes viven en el municipio.
- De la reivindicación a la co-creación: la participación en la red puede añadir a su vertiente reivindicativa, otra característica que la convierte algo de alto valor y es su capacidad para intervenir no sólo en la crítica de una cuestión en concreta, sino en la búsqueda de soluciones. Si el esquema clásico va desde la reivindicación a la negociación y de ahí al acuerdo, el nuevo mezcla todos los ingredientes, pudiendo darse todos ellos a la vez en cualquier parte del proceso.
- De los hiper-liderazgos a la meritocracia: los liderazgos dejan de ser por tiempo determinado y no son fijados por una elección concreta, sino que vienen marcados por el mérito de las aportaciones de cada uno de los participantes. Los liderazgos personales basados en la escasez de información dejan de tener sentido, convirtiéndose en micro-liderazgos movibles, líquidos, que van alternándose entre los diversos miembros del grupo.
- De las comisiones cerradas al crowdsourcing: la producción de ideas deja de estar fragmentada en habitaciones cerradas; en la red las aportaciones pueden realizarse de forma colaborativa, permitiendo la mejora permanente. Dichas ideas y aportaciones dejan

de ser personales e inamovibles, modificándose a lo largo del tiempo para permitir su mejora y aumentando sus expectativas de progreso y consenso.

Más democracia, mejor democracia

Vivimos entonces un momento complejo, en el que conviven las viejas estructuras de la democracia representativa con nuevas manifestaciones, cada vez más dinámicas y mayoritarias, de una nueva cultura de la participación que emana de la incipiente sociedad-red. Un momento en el que el descontento ciudadano, cada vez más evidente e influido por la situación generalizada de crisis en el los países más desarrollados, se manifiesta en una ruptura de las formas y estructuras clásicas de participación política y exige reinventar los cauces de relación entre los gobiernos y los ciudadanos.

Y no es un problema sólo de los gobiernos: todos los intermediarios sociales tradicionales – partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación- se encuentran en una profunda crisis en su modelo de influencia social. La clave para combatir esta desafección no puede ser otra que aplicar una sola receta: más democracia, mejor democracia. Los gobiernos y los partidos políticos tienen que ser conscientes de que es tiempo de arriesgar, de experimentar nuevas formas de participación, de inventar nuevos canales que permitan al ciudadano expresarse.

Es hora de abandonar los discursos doctrinales sobre la legitimidad de la democracia, que muy pocos cuestionan, y enfocar los esfuerzos en sus manifestaciones, en sus estructuras y en sus procesos, que son los que están recibiendo la mayoría de las críticas por parte de una ciudadanía ávida de participar pero con nuevas reglas y tiempos diferentes a los establecidos actualmente.

Nuevos vectores de aproximación a la participación ciudadana

Al mirar el actual ordenamiento constitucional de España, creado a mediados de los años 70 del pasado siglo, cuando no existía ni siquiera la telefonía móvil ni -por supuesto- Internet, la única forma de participación recogida es la de la iniciativa legislativa popular, que básicamente se constituye en muro infranqueable para que no lleguen al parlamento iniciativas que no provengan del Gobierno o de los partido de la oposición.

En una España como la de esos años, aún en blanco y negro y que salía de una dictadura de cuarenta años, era normal y asumible que fuera así, ya que ni la sociedad civil ni los ciudadanos individuales tenían capacidad técnica ni potencia política suficiente como para crear leyes creíbles, y por otro lado era necesario potenciar la articulación de los partidos políticos, que en esa época presentaban estructuras territoriales y sectoriales raquílicas si las comparáramos con sus homólogos en el resto de Europa.

Hoy, más de treinta años después, la fotografía no tiene nada que ver, y a pesar de contar con una democracia consolidada y partidos fuertes, la única forma legítima de influir como ciudadanos en la agenda legislativa sigue siendo la misma que el siglo pasado, reunir medio millón de firmas y presentarlas en el registro del Congreso de los Diputados.

¿Tiene sentido que mientras un ciudadano puede opinar en cualquier medio de comunicación en línea sin más intermediario que el teclado de su ordenador, tenga cerrada las puertas de su ayuntamiento para comentar de forma abierta que no le gusta la última ordenanza de recogida de basuras? ¿Tiene sentido que se pueda votar en Gran Hermano mandando un SMS y no aportar un documento del Gobierno? ¿Tiene sentido que se pueda participar en una encuesta en la Web de la Casa Blanca, conversando con altos funcionarios y que la única forma de enviar un mensaje a La Moncloa sea un formulario?

Es necesario comenzar a pensar en abrir los gobiernos a la participación, todos ellos, desde los municipales hasta el de la nación, así como aportar nuevos procedimientos, ajustados a estos tiempos, que permitan que los ciudadanos puedan opinar, proponer e influir en las agendas legislativas de los parlamentos. Deben ser iniciativas multicanal, que permitan la participación de los ciudadanos

independientemente de su grado de formación y sus pericias técnicas. Ya existen ejemplos que van por ese camino, como lo son tres plataformas diseñadas para la participación ciudadana por tres ejecutivos autonómicos de España, el aragonés, el extremeño y el vasco. Partiendo de distintos conceptos y con diferentes grados de ambición, alcance y desarrollo son buenos ejemplos para comprender de qué forma puede la red ayudar en esa nueva participación.

- Aragón Participa. Desarrollada por el Gobierno de Aragón, es la más clásica de las plataformas en su concepción teórica ya que organiza la participación a partir de procesos, donde el Gobierno abre un determinado proceso (ley de seguridad vial o plan de empleo público, por ejemplo) y los ciudadanos pueden realizar sus aportaciones que posteriormente se consolidan y se publican previamente a su paso por el parlamento. La plataforma se completa con una visión general de procesos participativos y experiencias de participación ciudadana a lo largo del mundo, un panel de noticias del Gobierno vía RSS y una amplia presencia en las redes sociales. Aragón participa fue una de las iniciativas pioneras en este campo en España, y uno de los primeros ejemplos que se exportaron a otros países de entorno político y cultural similar al español.
- Opina Extremadura. La plataforma extremeña de participación se quedó un paso por detrás de la experiencia aragonesa en cuanto a su concepción, pero muy por delante en cuanto a resultados. Hablando con propiedad, no es una herramienta de participación sino de opinión, es decir se limita a recoger ideas sin después aportar trazabilidad alguna sobre el alcance de las mismas, quedándose en la ya comentada “escalera de la participación”, muy por debajo del ejemplo aragonés. En cambio, su integración en las redes sociales junto con un gran lanzamiento ha posibilitado varios cientos de iniciativas y una alta participación en la misma. Opina Extremadura es sin duda un buen primer paso para ser integrada posteriormente en una plataforma participativa más ambiciosa, que incluya no sólo la propuesta ciudadana, sino la respuesta del gobierno regional y su plasmación en medidas concretas.
- Irekia. Irekia -que en Euskara quiere decir “abierto”- es sin duda el mejor ejemplo de plataforma participativa que se ha desarrollado en España. Respondiendo al compromiso electoral del Lehendakari Patxi López, Irekia se constituye como una plataforma completa de “Gobierno Abierto”, ya que incluye no sólo la ya mencionada participación, sino además apartados para la transparencia y la escucha activa. Irekia, que se ha convertido en un modelo de éxito reconocido internacionalmente y está siendo tomado como ejemplo en diversos países, aporta un modelo de participación bidireccional, es decir: por un lado el Gobierno Vasco publica aquí, dentro del apartado “propuestas del Gobierno”, su agenda legislativa, abierta a las opiniones y aportaciones tanto de los ciudadanos como de la sociedad civil; por otro lado, permite realizar propuestas ciudadanas, que se mantienen públicas abiertas para recoger más aportaciones y un debate público. La plataforma se completa con la publicación de todos los concursos públicos del Gobierno Vasco y un interesante espacio dedicado a la “escucha activa”, que recoge las opiniones más notorias de la ciudadanía en Internet y las redes sociales, los principales temas de conversación, así como encuestas sobre temas técnicos y políticos.

Propuestas para la mejora de la iniciativa legislativa popular: Andalucía y el escaño 110

El 28 de junio de 2011⁴⁴, el presidente andaluz José Antonio Griñán propuso la creación de un “escaño 110” en el parlamento andaluz -con 109 diputados-, reservado para acoger a los portavoces de iniciativas parlamentarias ciudadanas. La iniciativa supone la presencia física de un portavoz para defender dicha iniciativa así como rebajar el número de firmas necesario para su debate, de las 75.000

⁴⁴ Diario “El País”, Edición Nacional del 28/06/2011.

actuales a las 41.000, además de contar con apoyo de los servicios jurídicos de la cámara, como si de un grupo parlamentario se tratase.

El portavoz de la iniciativa abriría el turno de comparencias sociales en comisión y participaría en el debate final del proyecto de ley en pleno. Un salto adelante que integraría el proceso de participación ciudadana dentro de los procedimientos normalizados del parlamento, no como una excepción -la iniciativa legislativa popular lo es- pero que podría mejorarse aprovechando las capacidades de Internet y las TIC con la creación de una plataforma de participación en línea con dos misiones y direcciones diferentes:

- Recoger las iniciativas populares en un entorno de debate oficial, ofreciendo un espacio de colaboración y mejora abierto para ciudadanos y diputados en pie de igualdad.
- Publicar la agenda legislativa del Gobierno Andaluz, permitiendo que los ciudadanos puedan participar de la misma, colaborando, opinando y aportando sus ideas en la creación de leyes y reglamentos durante todo su trayecto parlamentario.

Una plataforma de estas características aportaría a las leyes emanadas del parlamento un plus de legitimidad, permitiendo a los ciudadanos participar en todo el proceso, no sólo al final del mismo.

Un nuevo contrato social

Están pasando ya los tiempos de una ciudadanía dócil que entrega cada cuatro años el poder a un determinado grupo político para que lo ejerza a su libre albedrío, sin más limitaciones que las leyes ni más control que el de los mecanismos del Estado.

Existe la responsabilidad de proponer a la ciudadanía un nuevo contrato social en el que la participación sea su eje central, un contrato que sea exigente por ambas partes mediante el que los gobiernos devuelvan parte a cambio de mayores tasas de legitimidad y cohesión social. Y no basta con abrir en Internet espacios para la participación más o menos atractivos; deben ser espacios y procedimientos útiles, que sean capaces de proporcionar resultados medibles y satisfactorios.

La participación no es un estado del alma, ni un momento puntual de la vida del ciudadano sino una gimnasia, algo que ha de aprenderse y ejercitarse desde la autonomía del individuo, tanto en los escasos momentos de explosión social, como sobre todo en el día a día de la vida de los gobiernos.

No se debe esperar a que otros transiten estos caminos, es necesario formar compromisos que lleven a los ciudadanos a asumir mayores cuotas de responsabilidad en la gestión y las decisiones de los gobiernos. Tampoco se ha de esperar que sean proceso mágicos en los que una vez abiertas las puertas a la participación, millones de ciudadanos descubran su bondad y comiencen a aportar ideas brillantes.

Será un camino largo, complicado y lleno de problemas, de mejora permanente en el que los avances se darán milímetro a milímetro, a medida que los ciudadanos descubren que les es útil y funciona.

3. Colaboración

En el año 1999, el padre del movimiento del software libre, Richard Stallman, lanzó un llamado para la creación de una enciclopedia libre y universal en Internet. Las editoriales de las grandes enciclopedias probablemente ni se enteraron.

Dos años más tarde, el 15 de enero de 2001 Jimmy Wales y Larry Sanger, dos jóvenes norteamericanos, recogieron la iniciativa y se lanzaron a la creación de un proyecto llamado Nupedia, que pretendía iniciar los trabajos para la consecución de esa gran enciclopedia con la participación de especialistas del mundo universitario y científico de forma altruista. La acogida no fue tan rápida como ellos pensaban en el mundo académico y unos meses después del inicio el proyecto la

producción de artículos era sumamente lenta, por lo que decidieron abrir un pequeño proyecto paralelo en un Wiki para agilizar la producción de contenidos para esa gran enciclopedia libre en construcción.

En sólo unas semanas, miles de personas ya se habían puesto a contribuir en esta Wikipedia, que pasó a convertirse en el proyecto principal, abriéndose dos meses después su edición alemana y, posteriormente en muy poco tiempo, ediciones en todos los idiomas. Cuando las noticias sobre Wikipedia llegaron a los grandes medios de comunicación, las editoriales especializadas en enciclopedias comenzaron a preguntarse la razón que estaría llevando, en primer lugar a miles, y posteriormente a millones de personas, a dedicar su tiempo y conocimiento a un proyecto en el que no iban a percibir ni dinero ni reconocimiento.

Al día de hoy, Wikipedia cuenta con más de 19 millones de artículos libres de uso bajo licencias abiertas en más de 200 idiomas, que han sido escritos por millones de usuarios registrados y una innumerable cantidad de colaboradores anónimos de todo el mundo. Ninguna de las enciclopedias clásicas puede compararse, ya que Wikipedia actualmente tiene, sólo en la versión en español, más de 800.000 artículos en total y las mayores críticas al proyecto no han venido por su alcance sino por su rigor científico, cosa que ha ido mejorando día a día gracias a la colaboración de millones de contribuyentes.

Una comparación bastante reciente de la Wikipedia en inglés, la Enciclopedia Británica y Microsoft Encarta, mostró que Wikipedia en inglés tenía unos 930.000 artículos con 340 millones de palabras. La británica tiene unos 85.000 artículos con 55 millones de palabras y Encarta unos 63.000 artículos y 40 millones de palabras.

¿Qué ha llevado millones de personas a colaborar en un proyecto ajeno sin percibir remuneración económica alguna y de forma anónima? Un estudio⁴⁵ aporta entre las razones más importantes el altruismo y cuestiones humanitarias, el responder a las peticiones de amigos o intentar involucrarse en una actividad que se ve de forma favorable y como algo importante por otros, la posibilidad de aprender nuevas cosas, el prepararse para una nueva carrera al demostrar conocimientos ante posibles ofertas de trabajo, la necesidad de exhibir públicamente conocimientos, cuestiones ideológicas como creer que la información debe ser libre, y la diversión, el placer de participar.

Es decir, que centrándonos en las principales, las personas colaboran por altruismo, afán de conocimiento porque les produce placer, por diversión... ¿Pasa lo mismo en el ámbito de lo público?

La cultura de la trinchera

Aquellos que hayan trabajado en algún gobierno, gran empresa privada o administración, sea al nivel que sea, conocerán un efecto derivado de la famosa frase que decía que “la información es poder”: la tendencia a la falta de colaboración, al rechazo hacia el trabajo colaborativo, que transmite la idea de que la organización desea ser la única dueña de su proyecto o programa, y también la única receptora de todos sus beneficios

De forma contraria a lo que hemos visto en la creación de la Wikipedia, los gobiernos no están acostumbrados a colaborar ni internamente, ni por supuesto fuera de sus estructuras. Se ha fomentado durante muchos años una cultura de trinchera y autarquía en la que, a pesar de tener misiones similares y problemas parecidos, y a pesar de los beneficios que podía acarrear la simple aplicación de economías de escala, cada gobierno local, autonómico o nacional, construía sus programas, diseñaba sus procedimientos de trabajo e incluso trabajaba con sus proveedores de forma individual; y si hablamos de aplicaciones informáticas, por supuesto que se las encargaba a un contratista privado que la desarrollaba en software bajo siete licencias propietarias, con lo que la administración ni siquiera era dueña de la herramienta con la que estaba trabajando.

⁴⁵ “What Motivates Wikipedians?”, written by Oded Nov in Communications of the ACM, November 2007, Vol. 50, No. 11, pp. 60-64.

Una cultura que la sociedad-red comienza poner en cuestión tras la popularización del uso de Internet y con ella el aumento de las posibilidades de compartir de forma horizontal, pero contra la que es muy difícil luchar.

Gobiernos que otorgaban -y otorgan- más valor a disponer en exclusiva de una plataforma que a ponerla a disposición de la comunidad con su código fuente abierto para que otros la utilicen, la mejoren y puedan adaptarla a sus realidades concretas y todo ello a pesar de principios como el que *“la administración sirve con objetividad a los principios de eficacia, jerarquía, desconcentración, coordinación, sometimiento pleno a la CE, ley y derecho, el deber y respeto en su actuación a los principios de buena fe y confianza legítima”* y el que *“En relación con otras admón. se rige por el principio de cooperación, colaboración, actuar con criterios de eficiencia y servicio al ciudadano. En relación con los ciudadanos actúa con criterio de principio de transparencia y participación”*, lo cual rige las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común en España⁴⁶.

Las organizaciones públicas consiguen con estas tácticas generar mayores costes de herramientas que de otra forma serían más útiles, más completas y costarían mucho menos esfuerzo a los contribuyentes. Políticos y servidores públicos aún no han comprendido el enorme cambio de paradigma que se está obrando a su alrededor, según el cual en la sociedad red se es lo que se comparte, y que con sus actitudes perjudican incluso a quienes creen beneficiar, es decir, al ciudadano, a sus superiores jerárquicos, al gobierno que los tiene en ese lugar y a sus propias carreras profesionales.

Los cuatro estados de la colaboración

Como si de los estados de la materia se tratase, esta nueva idea de la colaboración consta también de cuatro estados que, si se cumplen, otorgarán al gobierno que los realice y a sus ciudadanos amplios beneficios, más allá incluso del ámbito político y entrando en el campo de la felicidad.

- Colaboración gubernamental. Se trata tanto de la colaboración interna de un gobierno y los departamentos que lo forman como de la colaboración de éste con otros gobiernos. Es el caso, por ejemplo, de un gobierno local que encarga un desarrollo informático de gestión, mientras otros tantos gobiernos locales que lo rodean, en un estadio muy similar de desarrollo y necesidades, lo realizan poco antes o poco después. Evadiendo el tema de la interoperabilidad y asumiendo que los desarrollos serán compatibles, al final del proceso se tendrán X número de productos diferentes que sirven para lo mismo y cuyos desarrollos han sido ejecutados por Y empresas diferentes, multiplicando costes que de otra forma hubieran sido razonables. Por esto es importante, y más aún en época de crisis, impulsar que esta colaboración de los gobiernos se realice de forma eficiente, apostando por formatos abiertos como la mejor forma de abaratar costes, compartir conocimiento y desarrollar entramados sociales colaborativos que aporten una red de la que se puedan nutrir toda la sociedad.
- Colaboración con la sociedad civil. Los gobiernos no deben sólo colaborar con otros gobiernos, también deben hacerlo con la llamada “sociedad civil”, organizaciones de la sociedad civil clásica y aquellas otras que pertenecen al denominado tercer sector, que trabajan básicamente en temas de solidaridad. Organizaciones acostumbradas a trabajar con los gobiernos y que poseen un importante *expertise* en la que es su labor, por tanto deben ser escuchadas a la hora de repensar los procedimientos de relación, agilizándolos y suprimiendo costes innecesarios en las transacciones de información.
- Colaboración con la empresa privada y los emprendedores. Muchas veces se olvida que las empresas privadas y los emprendedores son uno de los sectores más dinámicos y que más pueden aportar a la hora de evolucionar las sociedades. Y no se trata únicamente de su

⁴⁶ Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento Administrativo común. Artículo 3.

capacidad de generar riqueza y empleo; en muchas ocasiones debajo de la piel de un emprendedor se encuentran auténticos idealistas que buscan contribuir a la mejora del entorno en el que viven. Los gobiernos deben colaborar por tanto con estos sectores, con el empresariado tradicional y con estos emprendedores que son capaces de compatibilizar la búsqueda del legítimo beneficio con la función social de sus emprendimientos. Hoy no se podría pensar en Internet como lo conocemos sin el impulso de Google, Apple, Spotify o Facebook, empresas que conectan a miles de ciudadanos y propician entornos de desarrollo y mejora social. En nuestro país también comienza a desarrollarse un importante sector alrededor de la idea de relacionar a los gobiernos con los ciudadanos, del que son punta de lanza las empresas infomediarias, que nacieron para colaborar con los gobiernos generando aplicaciones para aportar valor a los datos liberados por las mismas. Es tarea de la izquierda propiciar esta relación de colaboración, cuidarla y engrasarla constantemente para, además de generar el sustrato suficiente para la creación de riqueza y empleo, aprovechar su impulso y sus capacidades en beneficio de toda la sociedad.

- Colaboración con los ciudadanos. Y por último, pero no por ello menos importante, hay que referirse a la colaboración entre los gobiernos y los ciudadanos de a pie, los que no podemos encuadrar en las anteriores categorías. Hoy en día, el abaratamiento de los costes de las herramientas informáticas, la extensión de Internet como plataforma de expansión del conocimiento, las conexiones de banda ancha, y la generación de recursos como la nube, hacen que en muchas ocasiones los ciudadanos de infantería dispongan de mejores herramientas que los propios gobiernos – sobre todo si estos continúan usando software propietario-. Estos factores hacen que cualquier ciudadano sea capaz de realizar propuestas a los gobiernos, en absoluto pie de igualdad y que sean capaces de mejorar la vida de sus vecinos.

El Gobierno como plataforma

Son millones los usuarios de *smartphones*, esos teléfonos con esteroides y miles de aplicaciones gratuitas y enormes posibilidades, tanto para el mundo profesional como para el ocio. Usuarios que conocen la App Store de Apple o el Android Market, verdaderas mecas virtuales de aplicaciones desarrolladas por terceros y que aportan utilidades que aportan un altísimo valor a dichos dispositivos. Qué tal entonces imaginarse por un momento que un gobierno recoge el testigo, asume el ejemplo y desarrolla una plataforma abierta a terceros en la que permite “colgar” aplicaciones de todo tipo -evidentemente tras una comprobación de que se ajustan a los estándares establecidos por el propio Estado- que aporte al Gobierno mismo, a la sociedad civil y a la ciudadanía herramientas que mejoren sus vidas facilitando su relación con el éste y entre ellos. Esto no es ciencia ficción, ya existe y se llama Apps.gov.

Apps.gov es una plataforma puesta en marcha por el Gobierno Estadounidense en la que cualquier gobierno, empresa, organización o ciudadano puede tomar aquella aplicación que le interese –algunas gratuitas, otras no-, para su gestión. El Gobierno, por tanto, puede comportarse como una plataforma tecnológica, aportando a sus clientes -tanto públicos como privados- aplicaciones que mejoren su funcionamiento a precios tremendamente razonables, al mismo tiempo que aporta a los desarrolladores un *Marketplace* ideal para comercializar sus productos, un verdadero ejemplo de éxito que está comenzando a probarse ya en otros países.

El futuro de la colaboración

En cuanto a esta idea de colaboración, nacida de las comunidades hacker, desarrollada en proyectos como la Wikipedia y asumida por los gobiernos en proyectos como Apps.gov o por los ciudadanos en iniciativas como “Appsfordemocracy”⁴⁷ o en el español “Concurso abredatos”⁴⁸, puede

⁴⁷ <http://www.appsfordemocracy.org>.

verse sólo la punta del iceberg de un futuro en el que gracias a conceptos como el “Cloud Computing”⁴⁹ los gobiernos no tendrán excusa para no abrirse a la colaboración de los ciudadanos.

Comienza ya a haber experiencias de plataformas promovidas por organismos supranacionales, que van a constituirse en una importante ayuda para muchos países en vías de desarrollo en cuyas ciudades se expenden rudimentarias conexiones a Internet. Deberá entonces promoverse de forma seria, estable y sostenida este tipo de experiencias, y no solamente por sus efectos en la creación de empleo sino sobre todo por su capacidad de capitalizar el conocimiento en sus sociedades y su enorme virtualidad para extender la propia idea de la democracia.

En el futuro más próximo, una de las grandes batallas ideológicas será la que se produzca alrededor de la idea de colaboración, y mientras algunos defenderán un modelo exclusivamente privado y dual, es necesario apostar por todo lo contrario, una colaboración abierta que implique a todos los sectores sociales y que tenga en su ADN la responsabilidad social de sus creaciones.

4. Ciber-ciudadanía: Nuevos derechos para nuevos ciudadanos

La sociedad-red, definida por Manuel Castells en diversos trabajos⁵⁰, se encuentra en pleno desarrollo en todo el mundo y ya es una realidad que genera nuevas reglas de comportamiento social, político y económico.

Según Castells⁵¹, la estructura de la estructura social se crea a través de tres tipos de relaciones:

- Relaciones de producción, muy ligadas a la interacción del hombre con la naturaleza y cómo aquél transforma a ésta para la creación de bienes y servicios que satisfagan sus necesidades,
- Relaciones de experiencia, núcleo fundamental de las relaciones humanas y que se han estructurado históricamente alrededor del sexo y la familia,
- Relaciones de poder, entendido éste como la habilidad de ejercer la violencia para garantizar el cumplimiento de las reglas sociales dominantes.

En la sociedad-red la realidad está construida por redes de información que procesan, almacenan y transmiten información sin restricciones de distancia, tiempo ni volumen. Esta nueva forma de entender el funcionamiento de la sociedad se basa en el fenómeno de la globalización, el cual se ha ido desarrollando gracias a Internet.

La forma como se establecen, mantienen, modifican o destruyen estas relaciones cambia ante el nuevo paradigma social en el que se entra a mediados del siglo XX. La nueva sociedad, la sociedad-red, nace de una revolución tecnológica basada en la información y el conocimiento y genera una nueva economía cuyas tres características fundamentales son:

- La nueva economía es informacional, de forma que la generación y transformación de la información son determinantes en la productividad del sistema,
- La nueva economía es global, es decir, opera a nivel planetario,
- La nueva economía está en red, dando lugar a la empresa-red, organización económica de nuevo cuño con alta flexibilidad y operatividad, de configuración variable y que funciona como una red: plana en jerarquías y donde lo importante es la interconexión de los distintos nodos.

⁴⁸ <http://www.abredatos.es>.

⁴⁹ http://es.wikipedia.org/wiki/Computaci%C3%B3n_en_nube.

⁵⁰ Manuel Castells, “La Sociedad Red”. Alianza. 1998.

⁵¹ Wikipedia: Sociedad Red. http://es.wikipedia.org/wiki/Sociedad_red.

Estas características de la nueva economía cambian radicalmente la forma en que se dan las relaciones de producción, experiencia y poder, redefiniendo el mercado de trabajo y el empleo, la cultura, la política, el Estado o el consumo.

Hablamos en definitiva de un nuevo paradigma que se está imponiendo a nuestro alrededor, produciendo cambios cada vez más evidentes en las formas de organización social, en la manera de entender la idea de ciudadanía y, sobre todo, en la manifestación de las mismas, cambios a los que las organizaciones tradicionales aún no se han incorporado.

Los partidos políticos y consecuentemente los gobiernos que forman, son quizás los colectivos más refractarios a esta nueva manera de entender la construcción cívica, lo que les está restando cercanía y credibilidad ante los movimientos sociales emergentes, nacidos ya con estas reglas de funcionamiento en su ADN. No se trata de utilizar marketing electoral o gubernamental en Internet más o menos atractivo, sino de algo más serio y más profundo, como es adaptar el funcionamiento, los valores y las ideas de organizaciones centenarias y verticales a estos nuevos modos, que son los que las generaciones más jóvenes entienden como propios.

No es inteligente seguir con la estrategia del avestruz, pretendiendo que nada ha cambiado en el terreno de la ciudadanía, ni creando leyes ad-hoc para tratar de ralentizar lo que va sin duda a suceder. Hay que apostar decididamente por la generación de nuevos derechos de acceso a los contenidos digitales, flexibilización y redistribución de la propiedad intelectual y científica.

Ciudadanos digitales

Se habla mucho de los “nativos digitales”, esa generación de jóvenes que gracias a su temprano manejo de herramientas tecnológicas se enfrentan a cada nuevo avance en este campo de forma natural, superando en habilidades en este campo a la generación de sus padres, a los que incluso pueden servir como maestros en estas lides.

Esta caracterización puede no ser del todo cierta, ya que por mucho que un adolescente sea capaz de acceder a Internet con gran pericia, si no ha sido formado sobre las repercusiones de sus actuaciones puede convertirse más bien en un “huérfano digital”, pero sirve para señalar que hay varias generaciones que han nacido con un ordenador conectado a Internet entre las manos y, consecuentemente, su forma de aprehender la realidad es sutilmente diferente a las generaciones anteriores.

Contrario a anteriores generaciones para las que su “yo digital” podía ser enmascarado detrás de un nickname (alias), ellos son la misma persona en Internet y fuera de la red, son los primeros ciudadanos digitales, han trasladado todas sus redes sociales físicas (amigos, escuela) a la red, lo que les permite estar en contacto permanente con ellas de forma sencilla.

Pero no son sólo ellos los nuevos ciudadanos digitales; cada día aumenta en los países tanto la penetración de la banda ancha como el número de personas conectadas y el tiempo de conexión independientemente de la edad del usuario, desafortunadamente a la cola de los países desarrollados pero en continuo crecimiento. Son todos ellos ciber-ciudadanos en nuevo mundo para el que los gobiernos están aplicando reglas de la sociedad analógica, produciéndose en esta dialéctica externalidades que comienzan a generar primero frustración y posteriormente descontento.

Ciudadanos creadores: el problema de los derechos de autor

Como decía el Profesor Castells, la sociedad-red está produciendo importantes cambios en la economía mundial, convirtiéndose en un factor de cambio de importantes dimensiones al afectar decisivamente en la creación y distribución de bienes y servicios. De la misma forma en que la invención del hierro y la producción de armas y enseres de labranza acabó con la otrora floreciente industria del cobre, Internet y su capacidad de desintermediación han dinamitado la forma de distribución de bienes culturales y la forma de entender los derechos de autor.

Se trata del efecto red, base fundamental para entender la economía de la abundancia, como nos explica Juan Urrutia en su texto “La lógica de la abundancia”⁵²: “Cualquier cosa que puede ser reducida a bits y comprimida para su transporte por la Red puede ser reproducida a coste prácticamente nulo. Y son estos rendimientos crecientes a escala consecuentes, por ejemplo, al efecto red los que están en el origen de la posibilidad del crecimiento continuo (con independencia de la dificultad que las correspondientes no-convexidades plantean a los teóricos a efectos de probar existencia de equilibrio). Se ha llegado a decir que estamos pasando de la lógica de escasez propia de la vieja economía a la lógica de la abundancia propia de la Nueva Economía y que este paso habrá de traer consecuencias sobre las estrategias empresariales, sobre las formas de gestión y sobre la política de competencia, ideas estas últimas que aparecen magníficamente expuestas en *Information Rules* de Shapiro y Varian (1999) que es para los economistas “la Biblia de la Nueva Economía.”

Una lógica de la abundancia que en el caso de la producción de contenidos culturales posee sin duda importantes externalidades negativas para los creadores consagrados y positivas para los noveles.

Partamos de un hecho incontrovertible: en la sociedad-red cualquier ciudadano es un creador, se pasa de poder establecer una diferenciación clara entre productores de contenidos y consumidores a un modelo en el que en la red, en el que cualquier ciudadano puede asumir el rol de prosumidor, es decir, un productor y consumidor de contenidos a la vez, de tal modo que en las últimas cifras aportadas por Emarketer en este año 2011 habrá en el mundo 254 millones de consumidores y a 238 millones de generadores.

La creación y distribución de contenidos en la red ha generado incluso sus propias licencias, alejadas del tradicional *copyright*, creado por y para el mundo analógico, y apostando por el copyleft, licencias abiertas que establecen nuevos marcos de relación entre creador y público, que permiten diferentes posibilidades de interactuar y premian la distribución masiva.

En esta frágil relación entre el viejo mundo de la creación analógica y la digital, los gobiernos, con una importante cortedad de miras, han optado por apostar por el inmovilismo, apoyando sin fisuras a un modelo al que ya le quedan pocos años de vida, en lugar de propiciar una transición inteligente hacia el nuevo paradigma.

No se trata de un problema sencillo y los gobiernos tienen, por un lado, que proteger el legítimo derecho de los creadores de percibir una remuneración digna por su trabajo, persiguiendo a quienes se lucren ilegítimamente con el trabajo de éstos y, por otro lado, evitar los abusos de las sociedades de gestión de derechos y su faraónico afán recaudatorio por encima de lo que indicarían la lógica y el sentido común, propiciando al mismo tiempo una transición rápida hacia un nuevo modelo de distribución acorde con los tiempos y los medios.

Es hora de lanzar un debate serio y reflexivo sobre esta cuestión tan compleja, que satisfaga a los autores en su justo derecho, permita la evolución y deje de tomar a los ciudadanos como chivo expiatorio.

Los derechos de cuarta generación

La aparición y el desarrollo de Internet y las redes sociales como nuevo universo complejo donde crear, desarrollarse, comunicarse, trabajar y pensar, exige una reformulación de la idea de la carta de derechos humanos, integrando en los mismos esta nueva realidad. Nadie puede discutir que la humanidad se encuentra en un nuevo periodo, la sociedad-red, un nuevo espacio que cada día es menos abstracto y más tangible.

En estos años de popularización del uso de la red, generando nuevos problemas y oportunidades, han surgido numerosas voces reclamando una cuarta generación de derechos humanos, los ciber-derechos o derechos de cuarta generación.

⁵² Juan Urrutia, “La lógica de la abundancia” <http://juan.urrutiaejalde.org/economia/abundancia.html>.

El Profesor Javier Bustamante⁵³, realizando un brillante ejercicio, se arriesgó a realizar un interesante ensayo reeditando la ya vieja carta de derechos, pero aplicada al mundo de la red:

CUADRO II.3 CARTA DE DERECHOS, EDITADA PARA LA SOCIEDAD-RED POR BUSTAMANTE

1	Las ideas y opiniones de todos los seres humanos merecen una oportunidad igual para poder expresarse, considerarse y compartirse con otras, según la voluntad del emisor y del receptor, directa o indirectamente. Toda persona tiene todos los derechos y libertades expuestos en esta Declaración, sin distinciones de ningún tipo (...)
2	Además, no se realizará ninguna distinción en base a jurisdicciones políticas o físicas, ni por el método de acceso a la red
3	Toda persona tiene derecho a la privacidad, anonimato y seguridad en las transacciones en línea.
4	No se obligará a la revelación de información personal por parte de los proveedores de servicios ni de los sitios, y cuando sea requerida, deberá realizarse con el consentimiento informado de la persona afectada.
5	Nadie debe ser sometido, sin acuerdo previo, a envíos masivos de correo electrónico no solicitado (spam), de archivos vinculados u otros tipos de correspondencia invasiva.
6	Aunque todas las personas tienen un derecho igual a acceder a la información o a formar parte de comunidades en la Red, la participación continuada en esas comunidades debe estar supeditada a las normas de conducta desarrolladas y expresadas en el seno de dichas comunidades.
7	Las leyes existentes, (...) se aplican en el ciberespacio al igual que en el mundo físico, aunque la persecución de las violaciones a la ley puede depender de acuerdos entre jurisdicciones geográficas. (...)
8	Toda persona tiene el derecho a una compensación legal efectiva por las violaciones cometidas contra sus derechos, libertades, o por la apropiación indebida de y fraudulenta de fondos o información.
9	Nadie debe ser sometido a vigilancia arbitraria de sus opiniones o actividades en línea.
10	Toda persona tiene el derecho a ser oída, de forma equitativa y abierta, por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones, y de cualquier acusación que se formule contra ella.
11	Toda persona tiene derecho a un nivel básico de acceso a la información a través de instituciones públicas y proveedores de servicios.
12	Toda persona tiene derecho a elegir una tecnología de privacidad que proteja sus comunicaciones y transacciones, y no debe ser sometida a investigación debido a la naturaleza de dicha tecnología
13	Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y expresión; este derecho incluye (...) la libertad de manifestar, de forma individual o en una comunidad en línea, sus creencias o religión en la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.
14	Toda persona tiene derecho de elegir el proveedor de servicios que prefiera y de cambiar de proveedor cuando lo crea conveniente. Quien no pueda pagar el servicio tiene derecho de elegir servicios "públicos" y "gratuitos".
15	Nadie debe ser privado arbitrariamente de su acceso o cuenta de correo electrónico, ni ser sometido a condiciones de uso o cambios en el servicio no razonables.
16	Toda persona tiene libertad para elegir con quién desea asociarse en línea. Nadie debe ser forzado a pertenecer a una comunidad o visitar sitios (de la red) que no son de su elección.
17	Toda información personal de una persona o información sobre sus actividades en línea es propiedad privada valiosa y está bajo el control de la persona que la genera. Toda persona tiene derecho de determinar el valor de esa propiedad por sí misma y elegir desvelarla o intercambiarla cuando lo crea conveniente.
18	Toda persona tiene derecho para formar comunidades de interés, afinidad y función.
19	Toda persona tiene derecho a la educación en las nuevas tecnologías. Las instituciones públicas deben ofrecer cursos sobre aplicaciones básicas, así como comunicaciones en línea para todos. La educación debe estar orientada a la capacitación del individuo, al fortalecimiento de su autoestima y a la promoción de su independencia.
20	Los padres tienen el derecho y la responsabilidad de orientar la experiencia en línea de sus hijos en base a sus propios valores. Ninguna agencia o institución tiene derecho a supervisar las decisiones paternas en esta materia.
21	Toda persona tiene derecho a distribuir en línea sus trabajos literarios, artísticos o científicos, con la expectativa razonable de protección de sus derechos de propiedad intelectual.
22	Toda persona tiene derecho a un orden social en el ciberespacio por el que los derechos y libertades expuestos en esta Declaración puedan ser plenamente realizados.

Fuente: Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos de Javier Bustamante.

⁵³ Javier Bustamante: "Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica". Revista Iberoamericana de Ciencia, tecnología, sociedad e innovación, Septiembre de 2001.

Bibliografía

- Arnstein, S (1969). A Ladder of Citizen Participation, JAIP, Vol. 35, No. 4
- Blog “Contenidos Digitales & Propiedad Intelectual” (2011).
- Bustamante, J. (2011). Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica. Revista Iberoamericana de Ciencia, tecnología, sociedad e innovación.
- Calderón, C., Lorenzo, S. y otros autores (2010). Open Government: Gobierno Abierto. España: Algón Editores.
- Castells, M (1998). La Sociedad-Red. España: Editorial Alianza.
- Castells, M (2010). La virtualidad real. Blog Participación Ciudadana Online.
- Donaire, J. (2008). De Bat a Bat. Post del 24 de septiembre de 2008, blog.
- España (1992) Ley 30 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento Administrativo común.
- Linares, J. (2011). ¿Qué es el Open Government? Blog.
- Nov, O. (2007) What Motivates Wikipedians? Communications of the ACM
- Urritia, J. (2001). La lógica de la abundancia. Revista Ekonomiaz, número 46. Gobierno Vasco.
- Pew Research Institute (2011). “How the public perceive community innovation Systems”.

III. Tendencias y primeros resultados de países a la vanguardia

Patricia Hernández

Con el fin de aprovechar y aplicar el potencial que tienen las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el ámbito de la gestión pública, desde hace algunos años la mayoría de los países han venido promoviendo y desarrollando iniciativas de Gobierno Electrónico, orientadas a generar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, así como aumentar los niveles de transparencia y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Si bien la mayoría de ellos han alcanzado avances significativos como lo reflejan con los informes y mediciones sobre el desarrollo del Gobierno Electrónico en el mundo, entre los cuales se destacan la Encuesta Global de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico que se realiza desde el año 2003, en términos generales una proporción significativa de los ciudadanos siente y percibe que el Gobierno satisface cada vez menos sus necesidades, los políticos electos no representan sus intereses, las instituciones públicas son complejas, burocráticas y poco eficientes, los niveles de corrupción son cada vez mayores, la participación se reduce a un proceso de consulta sin que tenga efectos reales en la toma de decisiones y la construcción de las políticas públicas que impactan a la comunidad.

En este sentido, un buen número de estudios e investigaciones políticas recientes tienden a coincidir en la idea de que la democracia actual atraviesa por una crisis de legitimidad y de valores que se manifiesta en los altos niveles de abstención electoral, el bajo nivel de afiliación política y la dificultad de los partidos políticos para actuar como portavoces de la sociedad⁵⁴.

De otra parte, en el contexto internacional se han gestado importantes cambios en los modelos y pautas de comunicación así como en los mecanismos de generación de conocimiento, originados primordialmente por la consolidación de Internet y de las redes sociales como plataformas para crear,

⁵⁴ Ortiz de Zárate, Alberto (2010). ¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana? Open Government - Gobierno Abierto. Madrid.

compartir y difundir conocimiento, promover esquemas de colaboración masiva y generar espacios de cohesión social.

En paralelo, ha venido surgiendo un nuevo tipo de ciudadano más crítico, organizado y activo, que demanda mayor participación sobre las decisiones políticas, interesado en colaborar en la solución de los problemas y necesidades de su comunidad. Este cambio de paradigma ha implicado una transformación en el rol de los ciudadanos: de simples receptores pasivos de los servicios, programas y políticas gubernamentales a convertirse en agentes generadores de valor y conocimiento.

La convergencia de estos cambios y transformaciones ha configurado un escenario para el surgimiento de nuevos modelos que buscan cambiar los paradigmas de un estilo de gobernabilidad cerrado y tradicional por otro cuyo enfoque principal son los ciudadanos, vistos como protagonistas activos y centro de las acciones y la gestión de gobierno.

En este escenario, el concepto de Gobierno Abierto ha venido tomando fuerza y consolidándose como una oportunidad para cambiar el sistema tradicional de gobernar, a partir de tres dimensiones o pilares fundamentales: i) la **transparencia** en la acción, procesos y datos del Gobierno, ii) la **colaboración** al interior del Gobierno y con las personas que permita generar nuevas ideas para resolver problemas sociales y la iii) **participación** que busca implicar de forma activa y real a los ciudadanos en la formulación y ejecución de políticas.

A pesar de que no existe un consenso sobre el alcance y significado del Gobierno Abierto, está claro que este concepto va más allá de los planteamientos y principios asociados a la noción tradicional de Gobierno Electrónico, entendido como la simple aplicación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a los procedimientos administrativos y procesos preexistentes, sin que implique un cambio en los valores; en síntesis, el Gobierno Electrónico no transforma la sociedad, simplemente hace más fácil la vida a los ciudadanos⁵⁵.

En este contexto, la aplicación y desarrollo de los principios del Gobierno Abierto en los diferentes países que han adoptado esta nueva estrategia de interacción entre el Gobierno y los ciudadanos muestra algunas tendencias y elementos comunes en la forma como es llevada a la práctica por parte de diferentes países líderes en el tema, los cuales se presentan a continuación.

1. Tendencia: Transparencia y derecho de acceso a la información pública

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

Un elemento fundamental asociado al concepto de “datos abiertos” es el relativo a la existencia de normativa que reconozca y garantice el derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. Este marco jurídico habilita la construcción de un modelo de gobierno más abierto y transparente, por lo cual varios países han seguido el ejemplo de Suecia y Estados Unidos

⁵⁵ Calderón, Cesar y Lorenzo, Sebastián (2010). Introducción. Open Government - Gobierno Abierto. Madrid.

pioneros en la adopción de Leyes de Libertad de Información *Freedom of Information Act* (FOIA), las cuales datan de 1766 y 1966 respectivamente. En la actualidad más de noventa países en todo el mundo cuentan con una ley de acceso a la información entre los cuales se encuentran once países de las Américas y el Caribe⁵⁶.

La tendencia en la adopción de marcos normativos que consagren y garanticen el derecho de acceso a la información pública ha tomado fuerza en los últimos diez años. Por ejemplo en el caso de los países de la Comunidad Europea se generado un importante número de regulaciones en este sentido dentro de las cuales se cuentan las aprobadas por Reino Unido (2000) y Alemania (2005), proceso que ha sido impulsado en parte por las recomendaciones y lineamientos del Consejo Europeo. Este hecho que ratifica con la reciente adopción en el 2007 del Convenio sobre el Derecho de Acceso a la Información⁵⁷, que se constituye en el primer instrumento jurídico internacional vinculante que reconoce un derecho general de acceso a documentos públicos en poder de las autoridades públicas.

Por otra parte, un número significativo de países ha implementado estrategias de portales gubernamentales de datos abiertos, que publican conjuntos de datos de carácter público con objetivo de fomentar el uso y la reutilización de la información procedente de entidades y organismos públicos. Los datos abiertos permiten la consulta y la construcción de aplicaciones, en especial software y formas de visualización que los utilizan como insumo. Las aplicaciones pueden ser desarrolladas por las mismas entidades gubernamentales, ciudadanos, organizaciones civiles, empresas, entre otros.

El auge de las iniciativas de datos abiertos a nivel mundial ha generado una fuerte tendencia en los gobiernos locales, regionales y nacionales a formular y desarrollar proyectos de apertura de datos e información, algunos de los cuales han empezado a mostrar sus primeros resultados. El éxito de la estrategia se ha visto reflejado en el beneficio que un gran volumen de pequeñas pero útiles aplicaciones (servicios), construidas a partir de la reutilización de dichos datos, ha traído para las “personas”. Un común denominador en el accionar de las iniciativas radica en que la generación de “valor público” ha primado sobre los intereses particulares de las entidades estatales por proteger y valorar la propiedad y los derechos sobre su información.

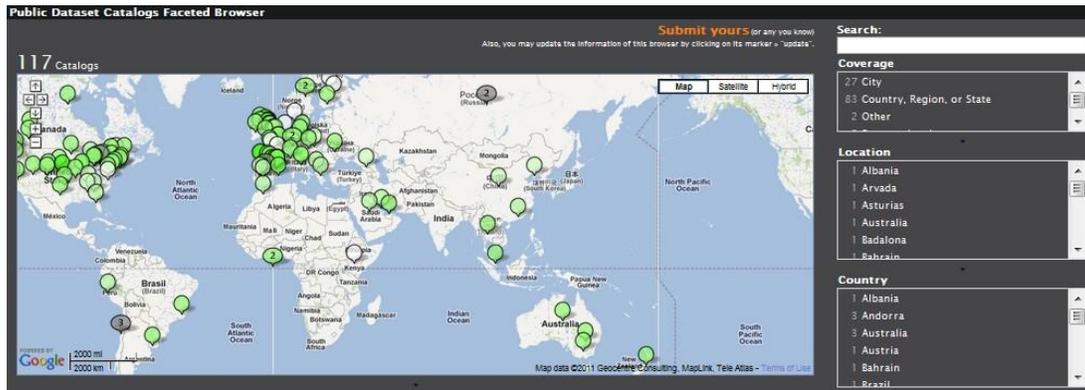
Para localizar los diferentes catálogos de datos abiertos existentes en el mundo, la Fundación CTIC - Centro Tecnológico de la Información y Comunicación⁵⁸ ha creado un mapa que dispone de un buscador, el cual permite visualizar y localizar fácilmente las iniciativas que están surgiendo en los diferentes países, organizadas por varios criterios: cubrimiento, localización, país y posición etc. Al revisar el mapa se observa una clara concentración de iniciativas en Estados Unidos, Canadá y Europa especialmente en Reino Unido, España y Francia.

⁵⁶ Vleugels, Roger (2010). Overview of all 90 FOIA countries & territories. Fringe Special (September 2010).

⁵⁷ Se puede consultar en <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>.

⁵⁸ Ver www.fundacionctic.org.

GRÁFICO III.1
MAPA DE CATÁLOGOS DE DATOS ABIERTOS DE GOBIERNO



Fuente: <http://datos.fundacionctic.org/sandbox/catalog/faceted>.

2. Tendencia: Participación ciudadana para mejorar la democracia

El Gobierno Abierto surge como una respuesta a la necesidad de generar espacios de participación a través de los cuales los ciudadanos asuman un papel activo en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva el ciudadano es visto no sólo como un ciudadano político cuya participación se reduce a ejercer su derecho al voto cada tanto tiempo, sino como un ciudadano cívico dotado de derechos y deberes, capaz de participar en la construcción política del país y de tomar decisiones a través de la interacción directa con la administración.

Es por ello que uno de los ejes centrales del Gobierno Abierto lo constituye la participación, real efectiva y activa de los ciudadanos, pues a través de ella se logra cualificar la democracia, dotando de legitimidad a las decisiones públicas, además de contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia del aparato gubernamental. No obstante, la participación efectiva en todos los niveles depende de tres elementos fundamentales: la disponibilidad de información completa y oportuna, el fortalecimiento de los espacios e instancias de participación, y la generación de estrategias que permitan formar y consolidar un ciudadano con una clara conciencia cívica que comprenda el poder que tiene la participación, y asuma la corresponsabilidad en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Algunos países y organismos supranacionales han adoptado iniciativas que les permiten avanzar en este sentido. En la Unión Europea por ejemplo, se ha puesto en funcionamiento una plataforma denominada Demos@Work, cuyo objetivo es facilitar el debate a nivel europeo entre los representantes electos y la sociedad civil en asuntos políticos que tienen un impacto potencial en todos los países de la Unión.

GRÁFICO III.2 PORTAL DEMOS@WORK DE LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: www.demosatwork.org.

Otro buen ejemplo asociado a los procesos de elaboración de presupuestos municipales con la participación de la comunidad corresponde al realizado en la ciudad de Colonia (Alemania): los responsables del ayuntamiento pusieron en marcha un sitio Web para la recepción de propuestas de la ciudadanía. Para ello, previamente enviaron 600.000 encuestas a todas las viviendas a fin de conocer cuáles eran los temas que más importaban a la gente, y a partir de ahí iniciaron una fase de recepción de propuestas a través de la Web que duró 4 semanas y en la que se recibieron 5.000 propuestas, de las cuales seleccionaron 300 que fueron debatidas y que sirvieron de insumo en la priorización de la asignación de los recursos.

3. Tendencia: Apertura, colaboración e innovación

El Gobierno Abierto promueve la colaboración activa entre las mismas entidades y órganos del Estado en todos los niveles, pero aún más importante, entre éstos y los ciudadanos bajo la premisa del trabajo conjunto y colaborativo a través de las distintas herramientas y canales que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones nos ofrecen. Esto supone un cambio radical en el paradigma de la cultura organizacional pública que afecta la dinámica de generación y prestación de los servicios públicos.

Desde la perspectiva del Gobierno Abierto, la participación y colaboración activa de los ciudadanos en el proceso de desarrollo y puesta en marcha de servicios es un requisito fundamental en la adopción de un gobierno orientado a los usuarios, pues hace los servicios más receptivos a las necesidades de las personas a través de un ejercicio colaborativo y de diálogo bidireccional permanente.

En síntesis, se trata de hablar, escuchar y responder, con el fin de conocer mejor las opiniones de los ciudadanos y reaccionar ante las mismas mejorando la prestación de los servicios⁵⁹. Y en el fondo lo se busca es aprovechar y canalizar el conocimiento y experiencia que tienen los ciudadanos, ofreciéndoles la posibilidad de crear y generar valor y conocimiento de forma colaborativa y abierta, lo que permite la generación de alternativas de solución a los problemas y necesidades de la comunidad, los cuales el Estado por sí sólo no tiene la capacidad de resolver.

En este sentido, un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente, y al mismo tiempo también promueve y fomenta el

⁵⁹ Machado, Antoni (2010). *Gobierno Abierto, una aproximación desde el Estado*. Open Government - Gobierno Abierto. Madrid.

trabajo colaborativo, la cooperación y la coordinación entre los gobiernos nacionales, regionales y locales, así como entre los funcionarios al interior de las distintas entidades y organismos públicos.

Un elemento fundamental que permite hacer realidad este nuevo modelo de relación gobierno-ciudadano y gobierno-gobierno fundamentado en los valores de la colaboración y la cooperación, lo constituye la tecnología que nos ofrece un conjunto amplio de mecanismos y herramientas para facilitar el trabajo y los procesos de construcción colaborativos y abiertos.

El Gobierno Abierto permite romper esas barreras jerárquicas al proponer un ejercicio de trabajo conjunto entre el Estado y los ciudadanos con el fin de generar ideas y conocimiento útil para aportar valor fomentando la cultura de la innovación colectiva. Por ejemplo, el Gobierno de Reino Unido ha desarrollado iniciativas como *Show us a better way*⁶⁰, mediante la cual solicita ideas a la ciudadanía sobre cómo aprovechar y usar la información pública para generar servicios de valor que requiere la comunidad, o la plataforma *e-petition*, a través de la cual los ciudadanos ingleses pueden efectuar una petición relacionada con los servicios y responsabilidades del Ejecutivo, y realizar una campaña de recolección de 100.000 firmas en 12 meses, con el objetivo de que ésta petición sea analizada formalmente por la Cámara de los Comunes y eventualmente puede generar una discusión legislativa.

GRÁFICO III.3 PORTAL E-PETITIONS DE REINO UNIDO



Fuente: <http://epetitions.direct.gov.uk>.

4. El avance del Gobierno Abierto en el contexto internacional

El desarrollo de iniciativas de Gobierno Abierto fundamentadas en la apertura de datos, la participación ciudadana activa y la colaboración al interior del Estado y entre éste y los ciudadanos, ha tomado fuerza en los últimos años. Los países que han liderado esta tendencia empiezan a mostrar importantes resultados y experiencias que pueden servir como referente o insumos en el proceso de adopción de este nuevo enfoque en la manera de gobernar.

Estados Unidos de América

Una de las primeras acciones del Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, para cambiar la forma de trabajar en el Gobierno Federal, fue la expedición de la Directiva de Gobierno Abierto el 8 de diciembre de 2009⁶¹, este documento marca las pautas o lineamientos que deben seguir las agencias gubernamentales para lograr la transparencia, participación y colaboración de su gestión e información, para lo cual establece cuatro ejes fundamentales de trabajo:

⁶⁰ En <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100807004350/http://showusabetterway.co.uk>.

⁶¹ <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>.

- Publicar información del Gobierno en formato abierto y reutilizable en la plataforma habilitada por el Gobierno Federal.
- Mejorar la calidad de la información pública, a través de la designación de un responsable del tema en cada agencia, la expedición de un marco de referencia para la calidad de la información pública relativa al gasto público, el diseño de planes de control y una guía de gestión de la información.
- Crear e institucionalizar una cultura del Gobierno Abierto, mediante la definición de un Plan de Gobierno Abierto para cada una de las agencias que contemple las acciones necesarias para lograr mayor transparencia y promover la participación y colaboración ciudadana. Con el propósito de hacer monitorear el avance de éstos planes se implementó un tablero de seguimiento y control en la página de la Casa Blanca, que recoge estadísticas agregadas de todas las agencias en relación con el cumplimiento de las acciones y plazos previstos en la directiva⁶². Adicionalmente, establece que el proceso de formulación del Plan de Gobierno Abierto debe ser multidisciplinario y participativo, para lo cual es necesario involucrar a funcionarios con conocimientos y habilidades en diversas disciplinas y ámbitos del conocimiento y además crear espacios de intercambio de ideas y realimentación con todos los ciudadanos y grupos interesados
- Crear un marco normativo para el Gobierno Abierto, mediante la expedición de las normas que permitan aprovechar el potencial de la tecnología para mejorar la comunicación entre ciudadanía y la administración.

En relación con este último aspecto es importante recordar que Estados Unidos cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública *Freedom of Information Act-FOIA* desde el año 1966 en virtud de la cual cualquier ciudadano puede tener acceso a los registros o documentos públicos de las dependencias que forman parte de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal, así mismo especifica las excepciones o casos particulares en los cuales no se aplica este principio.

El Memorando especifica una serie de acciones que las dependencias Federales deben adelantar para promover la transparencia, la participación y la colaboración, las cuales deben recogerse en los respectivos Planes que se formulen. En este sentido se deben detallar las propuestas para incrementar las oportunidades de participación de los ciudadanos y grupos de interés, los proyectos para utilizar y aprovechar los mecanismos y herramientas innovadoras con el fin de fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones y la generación de política, y las iniciativas relacionadas con el uso de plataformas tecnológicas para mejorar la colaboración dentro y entre las agencias, con las ONG, la empresa privada y los ciudadanos en general.

Para dar cumplimiento a la política de apertura de datos planteada en el Memorando en mayo de 2009, el Gobierno Federal habilita la plataforma tecnológica *data.gov*, la cual constituye un repositorio de datos oficiales del Gobierno en formatos estandarizados y disponibles al público, en forma de conjuntos de información sobre los que desarrolladores externos puedan trabajar y construir aplicaciones y servicios.

⁶² <http://www.whitehouse.gov/open/around>.

GRÁFICO III.4 PORTAL DE DATOS ABIERTOS DE ESTADOS UNIDOS



Fuente: www.data.gov.

A partir de los datos dispuestos en esta plataforma se han generado servicios de valor agregado que promueven la rendición de cuentas proporcionando información oportuna y de calidad a los ciudadanos, como por ejemplo la posibilidad de conocer el uso y destinación de los recursos que recibe el Estado a través de los impuestos, como es el caso de *Recovery.gov* y *USAspending.gov*⁶³.

GRÁFICO III.5 PORTAL RECOVERY DE ESTADOS UNIDOS



Fuente: www.recovery.gov.

Adicionalmente, este tipo de iniciativas se han venido gestando desde diferentes organizaciones y colectivos cívicos con el fin de fomentar y apoyar el proceso de apertura y transparencia de la información y datos públicos, como es el caso de las plataformas desarrolladas por la fundación estadounidense *Sunlight Foundation*, organización sin ánimo de lucro que realiza concursos con el fin de promover la innovación a partir de la información pública.

⁶³ USAspending.gov ofrece datos a los ciudadanos sobre el gasto de los organismos federales, permite consultar información sobre contratos públicos, proveedores, subvenciones, entre otros.

Australia

Australia cuenta con una iniciativa de Gobierno Electrónico desde el año 2000, la cual ha sido objeto de varias reformulaciones y ajustes con el fin de alinearla a las políticas y planes nacionales, así como a los nuevos retos del contexto internacional. En este sentido en el año 2002 se lanza la estrategia denominada “Mejores Servicios, Mejor Gobierno” (*Better Services, Better Government*) cuyos principales objetivos fueron asegurar el acceso a los servicios del Gobierno, entregar servicios acordes a las necesidades de los clientes o ciudadanos y mantener una relación cercana con los usuarios.

Posteriormente, en el año 2006 se adopta la estrategia denominada “Gobierno Receptivo: Una Nueva Agenda de Servicio” (*Responsive Government: A New Service Agenda*), la cual establece cuatro prioridades: a) garantizar que todos los ciudadanos tengan las competencias, redes y herramientas necesarias para participar de los beneficios de la sociedad de la información, b) asegurar la privacidad y la interoperabilidad de la infraestructura de información, y c) el crecimiento de la productividad del sector público, la colaboración y la accesibilidad a través del uso efectivo de la información, y el conocimiento.

En este sentido, la evolución reciente de la estrategia australiana ha estado orientada hacia un mayor énfasis en los tres principios que fundamentan el modelo de Gobierno Abierto, en este sentido, a partir de los resultados y conclusiones obtenidas en el 2009 por el equipo de trabajo para el Gobierno 2.0, recogidos en el documento denominado “*Engage: Getting on with Government 2.0*” que busca impulsar un Gobierno más abierto, transparente y participativo mediante el uso y aprovechamiento de las potencialidades que ofrece la Web 2.0.

Son varios los puntos claves que recoge el documento en relación con la propuesta del Gobierno 2.0, entre los cuales destacan dos: a) el uso de la tecnología permite fortalecer la colaboración y la relación con los ciudadanos, debido a que los servicios serán entregados de manera más participativa y transparente por parte del Ejecutivo, y b) la información del sector público es un recurso nacional que es entregado lo más abiertamente posible, con el fin de maximizar la economía y el valor social para los australianos, a la vez que refuerza la democracia.

Dentro del conjunto de recomendaciones propuestas en el documento se plantea la necesidad de expedir una Declaración de Gobierno Abierto “*Declaration of Open Government*”⁶⁴ por parte del Gobierno Australiano. Así, en julio de 2010, se emite esta declaración en la que se recogen los tres pilares fundamentales de la iniciativa de Gobierno 2.0 o Gobierno Abierto en el caso de Australia:

- **Informar:** el fortalecimiento de los derechos ciudadanos de acceso a la información, el establecimiento de una cultura a favor de la divulgación a través de las agencias del Gobierno australiano incluso a través de la innovación en línea, y hacer que la información gubernamental sea más accesible y utilizable.
- **Compromiso:** colaborar con los ciudadanos en la ejecución de políticas y servicios para mejorar los procesos de gobierno y mejorar los resultados buscados.
- **Participación:** promover un modelo de gobierno más consultivo y participativo.

Adicionalmente, con el objetivo de fortalecer la estrategia de Gobierno Abierto se creó y puso en funcionamiento la Oficina del Comisionado de Información de Australia con competencias en materia de libertad y privacidad de la información. Esta dependencia presentó el documento “*Hacia un Política de Información en Australia*” (*Towards an Australian Government Information Policy*)⁶⁵, que incluye diez principios para una obligación proactiva de transparencia en todas las dependencias de Gobierno, a saber:

⁶⁴ El texto completo de la declaración se puede consultar en <http://agimo.govspace.gov.au/2010/07/16/declaration-of-open-government>.

⁶⁵ En www.oaic.gov.au/publications/papers/issues_paper1_towards_australian_government_information_policy.pdf.

1. La información del sector público es un recurso de valor nacional.
2. Gestión eficaz de la información.
3. Marcos sólidos de gestión de la información.
4. La información debe ser de fácil acceso para los usuarios potenciales.
5. Escuchar a los posibles usuarios en relación con la información que se debe liberar y la calidad de la misma.
6. Procesos transparentes para la gestión de las quejas y reclamos de los ciudadanos.
7. Uso de formatos abiertos y accesibles para la publicación de información.
8. El costo de acceso a la información por parte de los ciudadanos debe ser justo y no restrictivo.
9. Derechos claros y precisos para la reutilización de la información.
10. Comprometer e implicar a la comunidad en el diseño de políticas y la prestación de los servicios.

Así mismo, la Ley de Libertad de la Información *Freedom of Information Act*, adoptada en 1982, fue modificada con el fin de promover una cultura a favor de la transparencia y construir una base más sólida para una mayor apertura del Gobierno. Entre los cambios realizados se revisaron y redujeron las excepciones para el acceso a la información y datos públicos y se mejoraron los procedimientos asociados al ejercicio de este derecho.

De otra parte, siguiendo los pasos de Estados Unidos, el Gobierno australiano lanzó a comienzos de este año su portal de datos abiertos *data.gov.au*, el cual proporciona una manera fácil de encontrar, acceder y reutilizar datos públicos de gobiernos estatales y territoriales. Adicionalmente el sitio ofrece un mecanismo para que ciudadanos sugieran y propongan los datos o información que les interesa, o que les gustaría que se liberaran para su consulta y utilización.

GRÁFICO III.6 PORTAL DE DATOS ABIERTOS DE AUSTRALIA



Fuente: www.data.gov.au.

Con base en la información que es liberada a través de este portal se han desarrollado aplicaciones útiles para los ciudadanos, como es el caso de *SuburbanTrends*⁶⁶, que compara y contrasta los suburbios de Australia mediante indicadores gráficos que muestran diferentes aspectos de cada barrio, incluido el socio-económico, los niveles de la educación y los niveles de percepción de seguridad.

GRÁFICO III.7
APLICACIÓN SUBURBAN TRENDS DE AUSTRALIA



Fuente: www.suburbantrends.com.au.

Es importante evidenciar cómo los enfoques de Gobierno Abierto americano y australiano son similares en cuanto a sus objetivos finales, sin embargo, se evidencian importantes matices especialmente en lo que se refiere a los mecanismos y herramientas que se proponen para el logro de los dichos objetivos: por ejemplo, en el caso del Gobierno australiano se hace especial énfasis en la necesidad de utilizar las redes sociales para promover la participación y colaboración de los ciudadanos, asimismo que se definen acciones en materia de ajuste del marco legal, como es la modificación de la Ley Libertad de la Información FOIA y se ajustan la estructura y organización de la administración previendo la existencia de una dependencia en los niveles superiores del Gobierno responsable de garantizar la apertura, acceso y seguridad de la información.

España

España ha registrado en los últimos cuatro años una evolución positiva en los resultados y avances de su política de Gobierno Electrónico, hecho que se ve reflejado en la mejora del posicionamiento del país en las mediciones del Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico de la encuesta anual que realiza Naciones Unidas, al pasar de ocupar el puesto 20 en el 2008 al 9 en el 2010.

Este avance significativo es producto en parte de la expedición en el año 2007 de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que establece la obligación de las entidades de rediseñar sus procesos y procedimientos internos y habilitar los mecanismos necesarios para que los ciudadanos pueden ejercer su derecho a relacionarse con la administración por medios electrónicos. De igual forma ha contribuido la consolidación y puesta en marcha del Plan Avanza⁶⁷ el

⁶⁶ www.suburbantrends.com.au.

⁶⁷ Información completa del Plan se puede consultar en www.planavanza.es/Paginas/Inicio.aspx.

cual constituye la apuesta del Gobierno y de la sociedad española por el desarrollo de la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Del mismo modo España también viene realizando importantes esfuerzos para evolucionar su estrategia de Gobierno Electrónico hacia el enfoque del Gobierno Abierto, no solamente en el nivel estatal, sino que también desde el ámbito autonómico y local se están generando importantes proyectos que apuntan en esta dirección, hecho que se enmarca dentro de los lineamientos y directrices definidas en el Plan Avanza 2 que plantea el reto de desarrollar servicios de Gobierno Abierto.

En este sentido, al igual que en los dos países referidos anteriormente, el movimiento Open Data ha tomado fuerza con el desarrollo y puesta en marcha de varios proyectos consistentes en poner a disposición de la sociedad de manera libre gran cantidad de información y datos producidos por las entidades y organismos públicos con el fin de impulsar el mercado de la reutilización a través de la transformación de los datos públicos en aplicaciones de gran valor social y económico.

Entre los ejemplos de esta nueva tendencia se destaca el Proyecto Aporta, el cual promueve la reutilización de la información y los datos públicos con la finalidad de aprovechar el potencial que tienen como generadores de valor económico y social, especialmente en la consolidación de un mercado de reutilización de información pública. El Proyecto persigue como objetivos generales fomentar una cultura de reutilización de la información, concientizando sobre la importancia y el valor que tiene la reutilización de la información del sector público, así como facilitar la puesta a disposición por parte de las administraciones y organismos públicos de la información disponible. Para alcanzar estos objetivos, el Proyecto Aporta engloba dos tipos de actuaciones: por un lado, el desarrollo de guías prácticas de reutilización, y por otro, actividades de formación y concienciación.

GRÁFICO III.8 PORTAL PROYECTO APORTA DE ESPAÑA



Fuente: www.aporta.es.

En el ámbito de las Administraciones autonómicas y locales, durante el 2010 se han materializado algunas iniciativas en este sentido. El País Vasco es una de las Comunidades Autónomas pioneras a través de Open Data Euskadi: se trata de un portal de exposición de los datos públicos del Gobierno vasco en formato reutilizable, bajo licencias de propiedad abiertas, que permiten su redistribución, reutilización y aprovechamiento con fines comerciales. Los objetivos de esta apertura son generar valor y riqueza -a través de su reutilización por terceros-, fomentar la transparencia -al servir para analizar y evaluar la gestión pública- y facilitar la interoperabilidad entre administraciones.

Este portal hace parte de la iniciativa de Gobierno Abierto del País Vasco denominada Irekia, el cual es un proyecto global que busca hacer la administración más transparente y la que la opinión de los ciudadanos sea verdaderamente relevante. Irekia está fundamentado en los principios de la transparencia, la participación y la colaboración, y se define como “un canal de comunicación directa entre la ciudadanía y la administración a través de Internet”. Un punto de encuentro en la red que pone a disposición datos e información en tiempo real sobre la actividad del Ejecutivo, permite la aportación de opiniones, ideas y propuestas sobre ella y la acción colaborativa tanto de forma directa como a través de acciones de escucha activa.

GRÁFICO III.9 PORTAL DE DATOS ABIERTOS DEL GOBIERNO VASCO DE ESPAÑA



Fuente: <http://opendata.euskadi.net>.

El Gobierno del Principado de Asturias fue también precursor del Open Data a través del portal Datos de Asturias⁶⁸ cuyo objetivo es dotar a la administración de Asturias de la infraestructura técnica necesaria para tener su catálogo de datos públicos. En la actualidad están disponibles conjuntos de datos sobre recursos turísticos, oferta formativa del Servicio Público de Empleo, edificios y localizaciones de la administración asturiana, estadísticas de equipamiento y uso de las TIC y el comercio electrónico en las empresas y hogares, inversiones en infraestructuras de telecomunicaciones entre otros.

Por su parte Cataluña ha puesto en marcha recientemente el portal Dades Obertes de la Generalitat de Catalunya⁶⁹ desde el que se puede acceder a diversa información pública del Gobierno Catalán. En sus dos primeros meses de funcionamiento el portal recibió cerca de 15.000 visitas y en promedio se descargan cerca de 500 conjuntos de datos al día, sobre los cuales pueden crearse múltiples servicios. Cabe resaltar que la mitad de la demanda de datos es de fuera de España.

⁶⁸ <http://risp.asturias.es>.

⁶⁹ <http://dadesobertes.gencat.cat>.

La administración local pionera en abrir sus datos fue el Ayuntamiento de Zaragoza, con su portal Datos de Zaragoza⁷⁰. A partir del lanzamiento se llevó a cabo la tarea de estudio del conjunto de datos iniciales a publicar; para ello se realizó una consulta ciudadana que consistió en un foro que durante dos meses fomentó el diálogo y participación de cualquier parte interesada en el tema. Durante el primer mes se contabilizaron más de 30 ideas y 500 votos sobre éstas. Todas estas sugerencias se han tenido en cuenta y se han publicado muchos conjuntos de datos relativos a estos dominios.

En cuanto a la participación y colaboración de las organizaciones civiles en el desarrollo de iniciativas que permitan avanzar y materializar el nuevo enfoque del Gobierno Abierto, en el caso español un ejemplo lo constituye la asociación Pro Bono Público, líder y organizador del concurso Desafío Abre Datos, con el que se busca el desarrollo rápido -en 48 horas- de servicios tecnológicos al ciudadano a partir del uso de datos públicos. Durante la experiencia realizada en el 2010 se presentaron 29 proyectos. Entre los premiados se destaca un proyecto para la búsqueda de horarios de autobuses de la Empresa Municipal de Transportes de Madrid.

GRÁFICO III.10 PORTAL DESAFÍO ABREDATOS 2011 DE ESPAÑA



Fuente: www.abredatos.es.

Bibliografía

- Australia (2010). Engage: Getting on with Government 2.0. Report of the Government 2.0 Taskforce.
 Australia (2010). Declaration of Open Government.
 Calderón, C., Lorenzo, S. y otros autores (2010). Open Government: Gobierno Abierto. España: Algón Editores.
 Ellis, S. (2006). E-Governance, an Australian View. DLM Forum: Electronic Records Supporting e-Government and Digital Archives.
 Estados Unidos (2009). Memorandum on Transparency and Open Government.
 OCDE (2008). Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information.

⁷⁰ <http://www.zaragoza.es/ciudad/risp/>.

- ORSI (2011). Open Government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto. España: Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León.
- Lathrop, D. y Ruma, L. (2010). Open Government: Transparency, Collaboration, and Participation in Practice. Estados Unidos: O'Reilly Media.
- Ramírez-Alujas, Á. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government: Una vieja nueva idea. México: Revista Buen Gobierno No. 9.
- UN DESA (2010). Global e-Government Survey.
- Vleugels, R. (2009): Overview of all 90 FOIA countries & territories. Estados Unidos: Fringe Special.

IV. Gobierno como plataforma: retos y oportunidades

Carlos de la Fuente

Las administraciones públicas están haciendo importantes esfuerzos en sus procesos de modernización. El primer paso ha sido garantizar la presencia Web para mostrar su información y sus servicios a la ciudadanía. Después, los esfuerzos se han encaminado a desarrollar la administración electrónica que está permitiendo la tramitación en línea y el acceso a servicios electrónicos, con el fin de facilitar la relación entre administración y ciudadanía.

Ambos procesos han aportado mejoras considerables que se traducen en un incremento de la calidad de vida y mejora del estado de bienestar, pero aún así presentan deficiencias considerables que es necesario subsanar para hacer que estos avances tengan la consideración de universales e inclusivos.

En el ámbito de la presencia Web, aún queda recorrido para que las administraciones públicas sean conscientes de la necesidad de un correcto uso de los estándares de la Web para subsanar las debilidades producidas por la falta de cumplimiento de los criterios de accesibilidad (un nivel AA sería considerado el mínimo razonable) que impide una experiencia de usuario razonable en personas mayores o usuarios con algún tipo de discapacidad, o para hacer que los sitios Web desarrollados sean independientes del dispositivo con los que se visita –Web móvil-. Hecho éste, fundamental, en sociedades y territorios donde la extensión de la banda ancha de calidad está siendo un reto difícil de asumir a corto plazo, por la dificultad en la extensión de redes de datos de alta capacidad y su elevado coste.

En cambio, la potencialidad de las redes de banda ancha móvil unida a la universalidad en el uso de dispositivos celulares, hacen que la estrategia de acceso a datos en movilidad resulte la más adecuada para el crecimiento de la sociedad del conocimiento, sobre todo en territorios de entornos rurales. Ambas circunstancias son sólo un ejemplo de los beneficios del buen uso de los estándares de la Web en el desarrollo de los portales corporativos.

Por el lado del desarrollo de la administración electrónica, uno de los grandes retos en la actualidad es la carencia o debilidad de la interoperabilidad. Un crecimiento aislado y poco

coordinado en términos de eficiencia por parte de las agencias gubernamentales, ha dado lugar a ecosistemas de información múltiples y heterogéneos, complicando su mantenimiento, escalabilidad y coherencia de la información gestionada, entre otros muchos problemas.

La demanda de servicios en línea centrados en las necesidades de la ciudadanía hacen que el uso de lenguajes estandarizados de intercambio de información, además del uso de metadatos de contexto, el de modelos de datos normalizados y de formatos no propietarios, sean requisitos inapelables para garantizar el avance y marcar las condiciones necesarias para alcanzar los mínimos de interoperabilidad técnica, semántica u organizativa que recogen lo distintos esquemas de interoperabilidad puestos en marcha por las administraciones públicas.

Estas son sólo unas pocas razones de por qué se deben utilizar estándares para el desarrollo de una Web sostenible. Pero además de la importancia de la calidad en la Web, es necesario tener en cuenta cómo están evolucionando los modelos de gobernanza, abocados a procesos más transparentes y participativos, al empoderamiento de la ciudadanía y su capacidad de influencia en la gestión y evaluación de la política pública o a la necesidad de mejora continua en la eficiencia de la Administración Pública, por el rol de prestadora de servicios de calidad que ésta debe ejercer.

Existen entonces retos y oportunidades a afrontar desde la perspectiva de las estrategias de datos abiertos, partiendo de la base de que las administraciones públicas, por su naturaleza, constituyen una verdadera plataforma para la prestación de servicios, la generación de valor, el impulso de la innovación y, en definitiva, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Conviene resaltar que, aunque habitualmente se hable de proyectos de datos abiertos, en este momento se trata de tomar posición ante nuevas maneras de gobernanza y nuevas formas de hacer política que enfatizan la participación y superen las barreras de la generación de servicios útiles por parte de las administraciones. Son, por tanto, estrategias de futuro, de éxito condicionado a la puesta en marcha y correcta ejecución, de múltiples proyectos en torno al concepto de apertura de los datos públicos. En sí mismos, los procesos de identificación, catalogación de la información, fomento del consumo, sensibilización y promoción, y selección de adecuados marcos normativos, son proyectos de envergadura.

Es fundamental tener visión y establecer una posición política orientada a las formas de Gobierno Abierto para garantizar que las administraciones públicas sean capaces de constituirse en plataformas de servicios. El liderazgo de estas iniciativas por parte de la capa política superior, sea por imperativo legal o declaración institucional, conducirá a un desarrollo óptimo de las mismas. Si no existe vocación por la apertura de la información pública, o si no hay creencia en el valor agregado que posee la información que procesan las entidades de la administración en su actividad cotidiana, o si no se implican con la misma intensidad todas las capas de gestión, desde las direcciones generales hasta los gestores técnicos, las estrategias de datos abiertos no serán sostenibles, ni producirán con equilibrio los beneficios esperados.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, hay que tener en cuenta que sus miembros forman parte activa de los procesos de innovación social, incorporan las TIC a su vida cotidiana y se tornan exigente en el trato por parte de nuestras administraciones, no se conforman con disponer de servicios electrónicos sino que demandan calidad en los mismos. Reclaman modos de gobernanza que hagan posible la participación activa, más allá de la pura representación democrática.

La ciudadanía quiere que se obtenga el máximo partido a los recursos públicos y la información es un recurso público de gran valor porque se está demostrando que genera mayor estado de bienestar. Además, anhela Administraciones configuradas como entidades eficientes, prestadoras de servicios eficaces. Porque es necesario amortizar adecuadamente las inversiones realizadas en los procesos de modernización de las administraciones públicas y porque la apertura de datos debe influir en el diseño de las políticas públicas de desarrollo, crecimiento económico y equidad.

Es necesario indicar también que las iniciativas de datos abiertos constituyen un convenio tácito entre los promotores de los procesos de apertura de datos -la administración pública- y los consumidores de

esa información -el sector infomediario o, lo que es lo mismo, el conjunto de empresas, emprendimiento, academia, el activismo social, la ciudadanía, etc. que transforman la información en bruto que publican las administraciones en nuevos servicios y aplicaciones de valor agregado-.

Para que estas iniciativas tengan éxito debe producirse un diálogo permanente entre ambas partes, donde la oferta satisfaga la demanda de información pública y donde el resultado de la transformación de esa información en bruto satisfaga a su vez necesidades de la ciudadanía.

Sólo de esta manera, con un diálogo fluido entre productores y consumidores de información, se constituirán con la fortaleza suficiente los cimientos de las políticas basadas en el Gobierno Abierto. Las administraciones deben saber escuchar y actuar rápidamente en los procesos de apertura de datos. Con calidad y de calidad.

Por su parte, terceros, consumidores de información pública, deben activarse para ver nuevos modelos de negocio en torno a la reutilización de la información pública y desarrollar y dinamizar el crecimiento económico resultante. Deben solicitar información útil no publicada y ejercer el rol que les corresponde como parte implicada y comprometida en el proceso de innovación que se produce.

Estamos logrando una presencia Web efectiva en las instituciones públicas con un esfuerzo considerable, y estamos logrando que la ciudadanía mantenga relaciones con la administración de forma segura, rápida y permanente por medio del desarrollo de políticas de Gobierno Electrónico.

De forma paralela, se está contribuyendo a un proceso de alfabetización digital continuo por parte de la población que conduce a un modelo de ciudadanía más activo y exigente en lo referente al consumo y tratamiento de información de su interés. Por tanto, ahora debemos evolucionar en eficiencia, multicanalidad, transparencia y valor agregado partiendo de los mismos recursos y optimizando el esfuerzo realizado hasta el momento.

A lo largo de los años, los organismos e instituciones públicas han ido produciendo, archivando y distribuyendo una gran cantidad y variedad de información en el transcurso diario de sus actividades.

El reto permanente para las Administraciones consiste en aplicar planes de actuación que sigan los estándares y prácticas adecuadas para conseguir que toda esa información gubernamental sea fácil de encontrar, esté siempre a mano y sea accesible, comprensible y usable, para así conseguir que las personas puedan interactuar con sus Administraciones de la forma más eficaz y eficiente posible.

Sin embargo, en general, las Administraciones todavía no han comprendido por completo el impacto y la oportunidad que supone la Web para ellas, ni cómo incorporarla y adaptarla correctamente a sus sistemas de trabajo, por lo que los objetivos de mejora de servicio, eficiencia, transparencia y participación no se han visto todavía cumplidos en la medida de lo esperado.

Por otro lado, el cambio de paradigma y la descentralización aportada por la denominada Web 2.0, no ha hecho otra cosa que acrecentar y complicar los desafíos que deben superar las administraciones, ya que en general se han visto sorprendidas y desconcertadas por este nuevo paradigma, con el problema añadido de la carencia general de estrategias claras para el tratamiento de la información por parte de las instituciones gubernamentales.

Hoy en día, inmersos como nos encontramos en plena transición hacia la economía del conocimiento, todo el mundo asume como natural que ciertos datos procedentes de las administraciones deben ser compartidos, fáciles de localizar, accesibles y manipulables por todo aquel que lo desee. En definitiva, susceptibles de ser reutilizados.

Ahora también, y gracias a la tecnologías emergentes que ofrece la Web, como es el caso de la Web Semántica⁷¹, las administraciones tienen a su disposición nuevas formas de comunicación con

⁷¹ W3C Semantic Web Activity: <http://www.w3.org/2001/sw/>.

los ciudadanos⁷² que les brindan la oportunidad de abrir sus puertas, ayudando a entender, explicar, informar y divulgar grandes cantidades y tipos de información para su uso, interés y comprensión.

Por tanto, en la actualidad existen todos los ingredientes necesarios para que la Administración Electrónica consiga que los ciudadanos puedan acceder a la información y los servicios gubernamentales en sus propios términos. Además, compartir esos datos e información gubernamental con el público hace que se establezca una relación más abierta y transparente con los ciudadanos, dando lugar a un nuevo modelo de administración, la Administración Abierta o Gobierno Abierto (*Open Government* en inglés).

1. Los pioneros del Gobierno Abierto

Dos son las iniciativas que a nivel mundial, y en un ejercicio de transparencia sin precedentes, iniciaron el camino hacia modelos de gobierno más abiertos en los que el objetivo es utilizar las ventajas que ofrecen las tecnologías de la Web para destronar el secretismo que se había instaurado por defecto, pasando la administración a cumplir un papel de simple gestor de la información en lugar de considerarse el propietario de la misma como había sucedido hasta el momento.

- Estados Unidos⁷³, a través de la figura de Barack Obama, quien impulsó mediante una directiva de Gobierno Abierto la creación de un sistema de transparencia, participación pública y colaboración, con el convencimiento de que dicha estrategia fortalecerá la democracia y promoverá la eficiencia y efectividad en el Gobierno. Los pilares de la estrategia de Estados Unidos se basan en la publicación en línea de información gubernamental, la mejora en la calidad de dicha información, la promoción e institucionalización de una cultura de Gobierno Abierto y la creación de un marco común que le de soporte.
- El Reino Unido⁷⁴, mediante la figura de Gordon Brown y posteriormente David Cameron, ha iniciado también un proceso de apertura mediante la publicación de información que obra en poder de la administración, con el objetivo de ayudar a los ciudadanos a entender cómo funciona el Gobierno y cómo se llevan a cabo las distintas políticas. La principal motivación en el caso del Reino Unido es el convencimiento de que esta información pública de fácil acceso ayudará a que los ciudadanos puedan tomar mejores decisiones y realizar sugerencias sobre las políticas de gobierno basadas en la información recibida.

Ambas iniciativas comparten el objetivo común de publicar los conjuntos de datos de los que dispone la administración en un ejercicio de transparencia por el que esa información vuelve a sus verdaderos dueños -la ciudadanía-, creando al mismo tiempo procesos más eficientes de funcionamiento interno y externo que mejoren las operaciones e intercambios dentro de la propia administración.

Así pues, las iniciativas pioneras de Gobierno Abierto se basaron en un mismo concepto, los datos abiertos de gobierno⁷⁵ o lo que es lo mismo, la publicación de la información que obra en poder de las distintas agencias de la administración, haciéndola accesible a todo el mundo bajo las siguientes premisas⁷⁶:

- La información tiene que ser completa.

⁷² Improving Access to Government through Better Use of the Web: <http://www.w3.org/TR/2009/NOTE-egov-improving-20090512/>.

⁷³ The White House - Open Government Initiative: <http://www.whitehouse.gov/open>.

⁷⁴ HM Government - Opening up Government: <http://data.gov.uk/>.

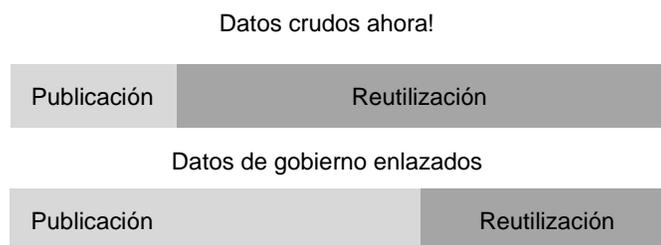
⁷⁵ Publishing Open Government Data: <http://www.w3.org/TR/gov-data/>.

⁷⁶ Open Government Data Principles: http://resource.org/8_principles.html.

- Los datos deben provenir directamente de la fuente, sin transformación alguna.
- La publicación debe realizarse a tiempo para preservar el valor de la información.
- La información tiene que estar disponible para el mayor número de usuarios posibles.
- Los datos deben presentar una estructura mínima que permita su tratamiento automatizado
- La publicación tiene que estar libre de discriminación y disponible para cualquiera.
- Los formatos de publicación deben ser no propietarios.
- La información debe estar libre de restricciones de *copyright* o patentes (según una versión más reciente: o ser reutilizable mediante licencias de tipo “atribución”).

Si bien ambas iniciativas comparten el objetivo común de facilitar el acceso a la información y la interoperabilidad, y permitir su reutilización, la estrategia a seguir difiere en un aspecto fundamental ya que, mientras la iniciativa de Estados Unidos bajo la dirección estratégica de Vivek Kundra se centró inicialmente en la publicación de la mayor cantidad de información en el menor plazo posible, volcando la información en crudo tal y como está disponible [*Raw data now!*], en el caso del Reino Unido se realiza un tratamiento previo de los datos para reducir los esfuerzos necesarios en su posterior reutilización [estrategia *Linked Government Data*].

GRÁFICO IV.1 DISTRIBUCIÓN DE ESFUERZOS SEGÚN DISTINTAS ESTRATEGIAS



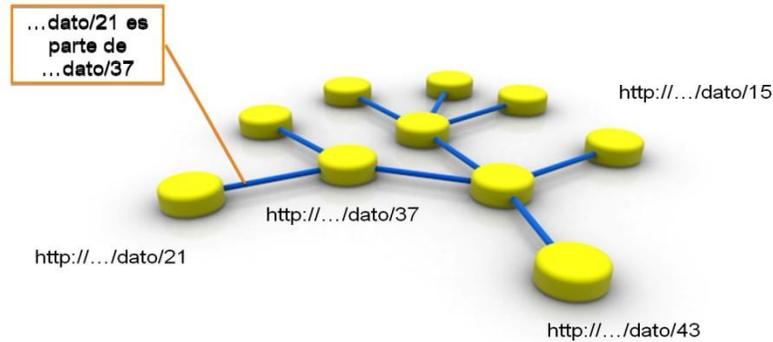
Fuente: Elaboración propia.

Para ello, el Gobierno del Reino Unido, que cuenta con el asesoramiento del inventor de la Web, Tim Berners-Lee⁷⁷, apostó por las tecnologías de la Web semántica para modelar la información y establecer relaciones explícitas entre los distintos conjuntos de datos siguiendo los principios de los datos enlazados⁷⁸ (o *Linked Data*).

⁷⁷ Tim Berners-Lee Bio: <http://www.w3.org/People/Berners-Lee/>.

⁷⁸ The four rules of Linked Data: <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>.

GRÁFICO IV.2
DATOS ENLAZADOS



Fuente: Elaboración propia.

Gracias a la utilización de las tecnologías de la Web semántica, los datos enlazados y el seguimiento de los principios generales de la arquitectura Web⁷⁹, las administraciones pueden ahora publicar conjuntos de datos que utilizarán vocabularios y metadatos de dominio específicos y ofrecerán al mismo tiempo interfaces de consulta comunes y transparentes para el acceso a la información, sin necesidad de que dichos interfaces hayan sido predefinidos, pasando así de la información legible para las máquinas a información que puede ser relacionada por las máquinas.

Estas características son las que hacen del *Linked Government Data* una herramienta perfecta para favorecer enormemente la reutilización de información por parte de terceras personas.

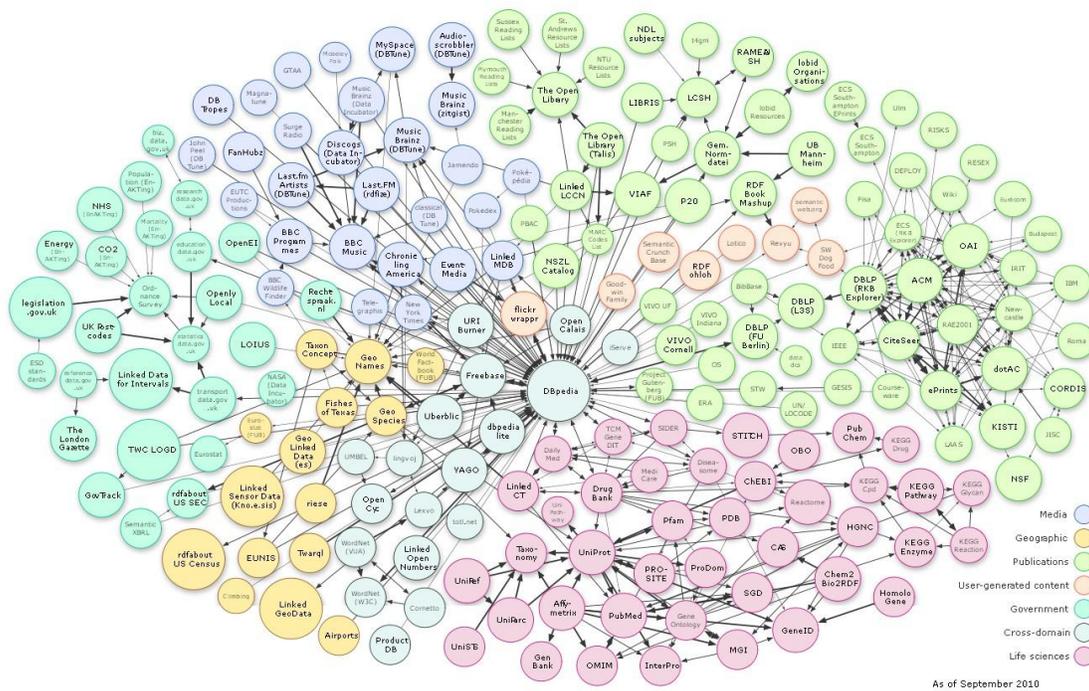
Es sabido que, gracias a la integración de información que ofrecen los datos enlazados y en formatos abiertos, es posible explotar nuevas vías para encontrar datos relevantes y pertinentes para sus necesidades a través de búsquedas, consultas, interfaces o herramientas.

2. El futuro: Linked Government Data

Muchas son ya las iniciativas que a nivel mundial han seguido el ejemplo de las pioneras pero todas ellas tienden en la actualidad a converger hacia la aplicación de los conceptos del *Linked Data* a los datos abiertos de gobierno, en lo que ya se denomina *Linked Government Data*.

⁷⁹ Architecture of the World Wide Web, Volume One: <http://www.w3.org/TR/webarch/>.

GRÁFICO IV.3 ECOSISTEMAS DEL LINKED GOVERNMENT DATA



Fuente: Richard Cyganiak y Anja Jentzsch. <http://lod-cloud.net>.

Objetivo cinco estrellas

En cualquier proyecto de apertura de información no se debe limitar a buscar soluciones para compartir datos, sino que es necesario buscar soluciones eficaces y eficientes, soluciones robustas que tengan en cuenta los principios de modularidad, redundancia mínima, escalabilidad e interoperabilidad, entre otras buenas prácticas.

Es por ello que siempre se debe intentar seguir una estrategia gradual orientada a llegar al máximo nivel dentro de la clasificación de las cinco estrellas para la publicación de *Linked Open Data*⁸⁰:

Siguiendo una estrategia de este tipo se conseguirán finalmente los mayores beneficios, tanto para los publicadores de la información como para los consumidores finales.

Los datos enlazados (Linked Data)

Así pues, no se debe considerar que el trabajo está ya terminado con tan sólo publicar una serie de datos, ya que la parte más interesante y clave para conseguir una Web autodescriptiva consiste en identificar los vínculos existentes entre los distintos conjuntos y representarlos adecuadamente.

Para ello se cuenta con las tecnologías de Web semántica⁸¹, y específicamente el Linked Data⁸², cuyas características de enlazado, como por ejemplo la integración automática de datos

⁸⁰ Linked Open Data star scheme by example: <http://lab.linkeddata.deri.ie/2010/star-scheme-by-example/>.

⁸¹ W3C Semantic Web Activity: <http://www.w3.org/2001/sw/>.

⁸² Linked Data - Connect Distributed Data across the Web: <http://linkeddata.org/>.

provenientes de varios orígenes o la posibilidad de realizar consultas a través de diversas fuentes de forma transparente, son únicas y no las proporciona ningún otro modelo.

Para publicar información siguiendo los principios del *Linked Data*⁸³ se debe cumplir con una serie de premisas:

- Utilizar URI⁸⁴ para la identificación unívoca de los distintos elementos de información.
- Hacer que esas URI de identificación resuelvan a través del protocolo HTTP⁸⁵ para posibilitar el acceso ubicuo a través de la Web.
- Proporcionar información útil cuando se resuelve una URI de identificación, describiendo los recursos tanto en formato legible para los humanos como mediante representaciones semánticas en RDF.
- Añadir enlaces a otra información para crear una auténtica Web de datos enlazados que permita descubrir nuevos elementos relacionados a través de las referencias en forma de enlaces RDF⁸⁶.

Si se representa la información mediante estas tecnologías, utilizando formatos abiertos y respetando los principios de la arquitectura Web⁸⁷, se conseguirá que sea posible navegar fácilmente entre los distintos datos relacionados y explorar nuevas vías para encontrar información relevante, además de proporcionar opciones de búsqueda y consulta mucho más sofisticadas. Gracias también a que los resultados de las consultas serán datos estructurados y no sólo simples textos o enlaces, podrán a su vez ser reutilizados por cualquier aplicación.

Todas estas características son las que hacen del *Linked Government Data*, es decir la unión de la filosofía de los datos abiertos de gobierno y las tecnologías *Linked Data*, una herramienta perfecta a la hora de favorecer la reutilización de información por parte de terceras personas de formas completamente nuevas e impredecibles, al proporcionar un modelo de datos flexible que permite integrar fácilmente la información proveniente de distintas fuentes.

Cómo publicar Linked Data

Una vez las administraciones hayan decidido que quieren publicar sus datos de forma abierta y semántica, surge la pregunta sobre qué estrategia seguir entre las distintas opciones disponibles. Si la cantidad de datos a publicar es pequeña y no se espera que crezca significativamente, la opción más práctica puede ser generarlos mediante un recurso o fichero estático. Un ejemplo típico de esta estrategia son los recursos FOAF⁸⁸ que muchas veces se encuentran en los sitios Web.

Sin embargo, cuando se maneja un volumen de recursos elevado no es útil mantener una serie de ficheros descriptores estáticos, sino que la forma de publicación más utilizada y adecuada es generar documentos RDF de forma dinámica cuando llega una petición para una URI concreta. Otra forma de realizar las descripciones puede ser obtenerlas a partir de documentos ya existentes. RDFa⁸⁹ es un estándar del W3C que permite incluir el RDF dentro de las propias páginas Web. Después,

⁸³ Linked Data design issues: <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>.

⁸⁴ Uniform Resource Identifiers (URI): <http://www.ietf.org/rfc/rfc2396.txt>.

⁸⁵ HTTP – Hypertext Transfer Protocol: <http://www.w3.org/Protocols/>.

⁸⁶ Resource Description Framework (RDF): <http://www.w3.org/RDF/>.

⁸⁷ Architecture of the World Wide Web, Volume One: <http://www.w3.org/TR/webarch/>.

⁸⁸ The Friend of a Friend (FOAF) project: <http://www.foaf-project.org/>.

⁸⁹ RDFa Primer: <http://www.w3.org/TR/xhtml1-rdfa-primer/>.

gracias a la especificación GRDDL⁹⁰, sería posible extraer la información semántica de esos documentos utilizando transformaciones XSL⁹¹.

El W3C ha creado también la especificación SPARQL⁹², que define un lenguaje de consultas para RDF. Cuando un servidor recibe una petición para la URI de un recurso concreto, esta petición es transformada en una consulta SPARQL sobre los datos de ese recurso, que son devueltos al cliente serializados en formato RDF/XML⁹³.

Plataformas para la publicación

Una vez se han definido adecuadamente las descripciones de los recursos, hay que decidir dónde ubicarlos para su publicación. Si el volumen de recursos semánticos a manejar es alto, la mejor opción pudiera ser recurrir a plataformas especializadas para así garantizar la escalabilidad; en la actualidad ya existen organizaciones como Talis⁹⁴ que ofrecen este tipo de servicios y que seguramente serán comunes en un futuro próximo. Si por el contrario se opta por publicar y mantener los datos en el propio servidor, se dispone de otras opciones, que en muchos casos son tecnologías *open source*; dos posibles estrategias diferentes a seguir en este caso serían almacenar los datos en un formato nativo RDF o bien generarlos dinámicamente en base a otros formatos.

Existen muchas herramientas que pueden ayudar en ese proceso, como por ejemplo:

- Virtuoso⁹⁵, que es un completo servidor con soporte para almacenar modelos RDF y publicación mediante protocolo SPARQL
- D2R⁹⁶, una utilidad que mapea y publica de forma semántica los datos de bases de datos relacionales existentes
- Pubby⁹⁷, herramienta que genera y gestiona las URI de los recursos cuando ya se dispone de un punto SPARQL con datos publicados.

Difusión de los recursos

El descubrimiento y la utilización de los conjunto de datos es bastante sencillo si se conoce dónde buscarlos, sobre todo con la tendencia actual de unificar el acceso a través de catálogos de datos centralizados⁹⁸. Pero el verdadero valor del *Linked Data* está en el descubrimiento automático de la información, además, los datos generalmente pierden su utilidad si no están correctamente documentados.

Si se crean catálogos de datos, además de crear páginas Web con las descripciones de los conjuntos de datos en texto plano, se debe también añadir la metainformación necesaria. La solución idónea para facilitar el descubrimiento y la automatización del acceso a los datos consiste en definir los propios catálogos y conjuntos de datos mediante tecnologías de la Web Semántica.

Para ello se pueden utilizar vocabularios estándar preexistentes, como el vocabulario para conjuntos de datos enlazados (voID⁹⁹) o el vocabulario para catálogos de datos (DCAT¹⁰⁰), estándares desarrollados específicamente para este propósito y que contienen todos los elementos necesarios para

⁹⁰ Gleaning Resource Descriptions from Dialects of Languages (GRDDL): <http://www.w3.org/TR/grddl/>.

⁹¹ XSL Transformations (XSLT) <http://www.w3.org/TR/xslt>.

⁹² SPARQL Query Language for RDF : <http://www.w3.org/TR/rdf-sparql-query/>.

⁹³ RDF/XML Syntax Specification (Revised): <http://www.w3.org/TR/rdf-syntax-grammar/>.

⁹⁴ Talis Platform: <http://www.talis.com/platform/>.

⁹⁵ Virtuoso Universal Server: <http://virtuoso.openlinksw.com/>.

⁹⁶ D2R Server: <http://www4.wiwiw.fu-berlin.de/bizer/d2r-server/>.

⁹⁷ Pubby: <http://www4.wiwiw.fu-berlin.de/pubby/>.

⁹⁸ Public Dataset Catalogs Faceted Browser: <http://datos.fundacionctic.org/sandbox/catalog/faceted/>.

⁹⁹ VoID: <http://semanticweb.org/wiki/VoID>.

¹⁰⁰ Data Catalog Vocabulary: http://www.w3.org/egov/wiki/Data_Catalog_Vocabulary.

expresar sus contenidos de forma unificada. Para describir tanto los catálogos como los datos o taxonomías que contienen, se utilizan también frecuentemente otros vocabularios estándar de uso genérico como:

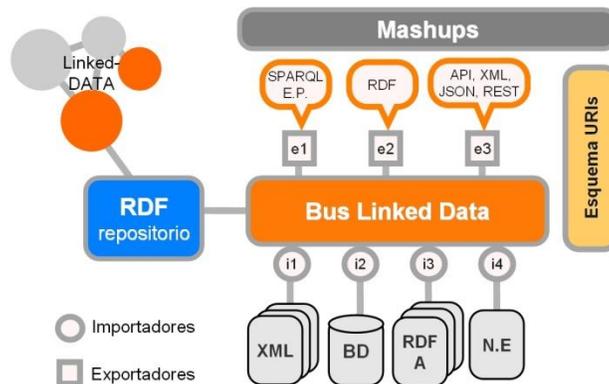
- Dublin Core¹⁰¹, un conjunto de metadatos y términos de uso general y muy extendido.
- SKOS¹⁰², un modelo común de datos que permite compartir y enlazar a través de la Web la estructura básica y el contenido del conocimiento que hay en los distintos sistemas de las organizaciones. Como está basado en RDF permitirá componer y publicar conceptos en la Web además de enlazar esos conceptos con otros datos o integrarlos dentro de otros esquemas conceptuales.
- FOAF, un vocabulario que permite describir a las personas las relaciones existentes entre ellas y las cosas que hacen o crean.

En ocasiones será también necesario modelar nuevos vocabularios ad-hoc necesarios para cada caso de uso específico. Para ello se utilizan tecnologías como RDF-Schema¹⁰³ u OWL¹⁰⁴ que permiten describir los datos y sus detalles para finalmente publicar tanto las descripciones como los vocabularios utilizados para que cualquiera pudiera reutilizarlos o enriquecerlos.

3. La implementación de la estrategia

Hasta el momento se ha puesto sobre la mesa el enfoque tecnológico de las iniciativas. La experiencia permite afirmar que hoy en día se dispone de las herramientas y tecnologías necesarias para llevar a cabo una estrategia *Linked Government Data* con éxito.

GRÁFICO IV.4
ARQUITECTURA GENERAL DE UN SISTEMA DE *LINKED GOVERNMENT DATA*



Fuente: Fundación CTIC.

Es el momento de abordar la estrategia. La mayoría de las iniciativas existentes siguen pautas de implementación similares: articulando acciones coordinadas hacia adentro y hacia afuera de la

¹⁰¹ Dublin Core Metadata Initiative Specifications: <http://dublincore.org/specifications/>.

¹⁰² SKOS Simple Knowledge Organization System: <http://www.w3.org/2004/02/skos/>.

¹⁰³ RDF Vocabulary Description Language 1.0: RDF Schema: <http://www.w3.org/TR/rdf-schema/>.

¹⁰⁴ OWL 2 Web Ontology Language: <http://www.w3.org/TR/owl2-overview/>.

Administración para promover la apertura de datos y su consumo, adecuando el marco normativo y de licenciamiento, incorporando metodologías que resuelvan los procesos de identificación, catalogación y publicación de datos, realizando acciones de capacitación y sensibilización, etc.

El desarrollo de las iniciativas actuales permite tener enfoques estratégicos claros, pero con su continua implementación también se han ido planteando cuestiones de relevancia que ofrecen respuestas parciales a muchas preguntas. Por ejemplo:

- *¿Cómo se deben modificar y adaptar las políticas, los procedimientos y las leyes de forma que haya cabida para los datos abiertos?*
- *¿Cómo pueden garantizar las Administraciones que la fidelidad y la esencia fundamental de la información se mantienen intactas?*
- *¿Existe alguna forma de publicar los datos sacados de los sistemas e infraestructuras desfasadas a través de la Web?*
- *¿Son necesarias las licencias universales, aplicables a cualquier dato y bajo cualquier jurisdicción?*
- *¿Es necesario tener una taxonomía común para asociar con los datos que se catalogan? Aunque se use un vocabulario común, si se usan taxonomías distintas ¿se podrán mezclar?*
- *¿Se necesita tener un mecanismo normalizado para el versionado de los datasets?*
- *¿Cómo garantizar la sostenibilidad técnica de las iniciativas a medio-largo plazo?*
- *¿Cuál es la estrategia adecuada: la simple publicación de datos en bruto sostenida en el tiempo o ésta sólo es adecuada para las fases iniciales? ¿Cómo garantizar sostenibilidad a medio-largo plazo?*
- *¿Cuál es el coste de la publicación de datos? ¿Es un procedimiento completamente artesanal? ¿Automático? ¿Semiautomático?*
- *¿Cómo se va a garantizar la estabilidad e integridad de las plataformas y los datos para que los reutilizadores puedan usarlos en sus aplicaciones?*
- *¿Puede un reutilizador crear negocio (una aplicación) sobre los datos actuales con la seguridad de que su modelo de negocio no se vendrá abajo en la próxima actualización?*
- *¿Qué información y/o soporte de carácter técnico se ofrece a los reutilizadores?*
- *¿Cuál es el feedback técnico recibido de los reutilizadores? ¿Qué formatos demandan? ¿Qué servicios demandan (ej. API)?*
- *¿Cuál es el enfoque para garantizar la interoperabilidad de los datos dentro de la propia administración y con otras iniciativas? ¿Cuál es el momento para abordar algún proyecto de integración de varias fuentes de datos?*

Éstas y muchas otras preguntas más van surgiendo a medida que se van implementando iniciativas de datos abiertos en el mundo. Muchas de ellas comienzan a tener respuestas basadas en la experiencia y adopción de buenas prácticas; para otras, aún no existen respuestas únicas y concretas, ya que *Linked Government Data* es actualmente una ciencia joven y hay algunas lecciones que todavía están por aprenderse mientras que los proyectos maduran y se siguen desarrollando.

No obstante, en todos los proyectos implementados ha quedado demostrado que lograr un Gobierno Abierto no es una tarea fácil, debido principalmente a los desafíos a los que deben

enfrentarse las Administraciones a la hora de recopilar, gestionar y compartir la información. Entre estos desafíos y realidades podemos encontrar:

- Impulso de las estrategias a todos los niveles ya que, tal como afirma Tim Berners-Lee¹⁰⁵, para que tenga éxito es necesario que la iniciativa se desarrolle simultáneamente tanto al más alto nivel de gobierno como en los mandos intermedios y en la sociedad civil.
- Existencia de políticas desfasadas de prestación de servicios desde la administración, que no se corresponden con la realidad social y tecnológica actual, con los consiguientes desafíos legales que se plantean y las dificultades para proporcionar una atención adecuada a los ciudadanos.
- La legislación actual en materia de transparencia y protección de datos suele ser limitada y no posee todos los elementos necesarios para una estrategia de datos abiertos de gobierno.
- La cultura burocrática es muy lenta, siendo necesario realizar cambios en los procedimientos para que se ajusten a la nueva realidad. Falta de definición en algunos procesos de gobierno, así como el bajo nivel de cumplimiento en ciertas normas ya establecidas.
- Limitaciones presupuestarias y de personal, no pudiendo siempre responder a las inversiones necesarias para llevar a cabo los proyectos de apertura de información y la capacitación necesaria para el personal que los gestione.
- Desafíos tecnológicos a la hora de compartir la información, debido al carácter innovador de los proyectos y la complejidad que aporta la amplitud del ámbito de actuación unido a la cobertura de las necesidades de capacitación para empleados públicos.
- Sensación de pérdida de control de la información, que pueda dar lugar a problemas de autenticidad en la procedencia de los datos, privacidad o seguridad nacional debido a la exposición inoportuna de la información o la falta de calidad de la misma.
- Brecha existente entre las zonas urbanas y rurales a distintos niveles, tales como el desarrollo TIC, la educación y la alfabetización. Normalmente el desarrollo tecnológico está focalizado en la administración central.
- Falta de sensibilización sobre los beneficios de la apertura de datos, interna y externamente.

A pesar de todo lo anterior, los beneficios de la apertura de la información son siempre mayores que los problemas que se plantean, ya que la publicación de los datos provenientes del sector público en formatos abiertos fomentará el discurso civil, proporcionará un mayor bienestar social y conseguirá un uso más eficiente de los recursos públicos.

Las iniciativas de datos abiertos deben fomentarse desde el seno del propio Gobierno y apoyarse en la sociedad civil y la empresa. El éxito de las iniciativas radica en la existencia de un diálogo sostenido en el tiempo entre los agentes implicados. Es necesario identificar a los actores clave que puedan a su vez actuar como creadores de opinión para apoyar el proyecto y contribuir en su difusión y promoción.

A continuación se recopilan una serie de recomendaciones para implementar estrategias de datos abiertos en las administraciones públicas. Para introducir este conjunto de recomendaciones encaminadas a su puesta en marcha, se establece como punto de partida un escenario de administración pública que presenta unas condiciones de partida aceptables para alcanzar éxitos en un plazo razonable. Este prototipo de administración podría darse en cualquier país donde se identifiquen las siguientes características:

¹⁰⁵ Open Data Study: http://www.soros.org/initiatives/information/focus/communication/articles_publications/publications/open-data-study-20100519.

El escenario es el de un país donde la democracia está bien establecida, los ciudadanos son participativos y existe una sensación general de seguridad y protección jurídica. Donde, además, es evidente el interés del Gobierno en impulsar iniciativas de datos abiertos, hay una vocación por la transparencia y la participación ciudadana, pudiendo existir una legislación sobre la transparencia desarrollada y donde la infraestructura tecnológica comienza a ser adecuada, el nivel de digitalización de la información es aceptable y la publicación de información va más allá de los mínimos exigidos por las leyes de transparencia y acceso a la información. Se han dado pasos en los procesos de modernización administrativa, afrontando proyectos en el ámbito del Gobierno Electrónico y realizado esfuerzos en materia de interoperabilidad. Normalmente, además ya existe alguna iniciativa aislada de apertura llevada a cabo desde el propio Gobierno o por diversos grupos de activistas civiles.

Ante un escenario similar, algunas recomendaciones para afrontar la estrategia formal se enumeran a continuación:

- Definir claramente los objetivos y la estrategia que debe seguirse. El apoyo inicial desde la Presidencia a través de una declaración institucional, haciendo hincapié en su importancia, sería importante a la hora de alinear todos los agentes implicados en la toma de las decisiones para llevar a cabo la iniciativa. Articular una declaración institucional a favor de un Gobierno Abierto por parte de la Presidencia tan pronto como sea posible, dará la luz verde a todos los estudios y reglamentaciones técnicas necesarias para su implementación.
- Desarrollar una política de datos abiertos partiendo de un número mínimo de conjuntos de datos publicado por cada organismo público a corto plazo como objetivo del correspondiente plan de acción digital del Gobierno.
- Alinear, en lo que respecta a la legislación vigente en cuanto a tratamiento de la privacidad, las directrices marcadas por organismos internacionales de referencia. Especialmente en lo referente a políticas de protección de datos personales y propiedad intelectual.
- Tener en cuenta la unanimidad sobre la importancia de la legislación favorable a la transparencia y derecho de acceso a la información. Normalmente queda patente la existencia de un entorno muy activo en relación a la Ley, tanto desde el propio Estado como por parte de los activistas cívicos, que deben tomarse como uno de los principales actores en la estrategia de datos abiertos de gobierno como elemento promotor de la apertura de datos. No debe olvidarse que la legislación que reconoce el derecho de acceso a la información instrumentaliza el protocolo de demanda de información por parte de la ciudadanía. La legislación actual, en términos de acceso a la información, se inclina más hacia la rendición de cuentas que hacia aspectos de desarrollo económico y social. En cambio, las políticas de apertura de datos constituyen normas que articulan la oferta proactiva de información por parte de la administración. Por tanto, esto implicará un cambio de orientación normativa. Es necesario abordar el marco jurídico actual y proporcionar la cobertura necesaria. Dada la diferencia de objetivos, la mejor solución puede pasar por crear una legislación específica para la reutilización de la información en el sector público.
- Generar planes de ampliación del marco de interoperabilidad implicando al máximo número posible de agencias gubernamentales, y además organizar la estructura de las redes de interoperabilidad para que faciliten la estructura organizativa necesaria para posteriores esfuerzos en materia de datos abiertos de gobierno. Es necesario reducir los procedimientos burocráticos, estableciendo acuerdos de cooperación que mejoren los procesos de intercambio de información entre agencias.

- Desarrollar una metodología para la apertura de datos. Seleccionar y adoptar formatos abiertos y estándar para los datos y metadatos que faciliten su posterior reutilización y una adecuada experiencia de usuario. Asegurar la normalización con otras iniciativas mundiales y el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad a la información. Mejorar los medios, procesos y canales utilizados para difundir la información y el acceso centralizado a través de un catálogo único.
- Crear cultura en torno a la apertura de datos es un aspecto clave y, para ello, potenciar a los organismos con mayor desarrollo tecnológico para lanzar experiencias piloto es fundamental. Es necesario mejorar la capacitación del empleado público y la sensibilización en materia de reutilización. Se debe analizar y clasificar adecuadamente la situación actual con respecto a la identificación de información disponible en la administración y evaluar su nivel de interés desde el punto de vista de su utilidad. Aumentar el conocimiento sobre las experiencias reales de reutilización y las mejores prácticas en las iniciativas promovidas desde la sociedad civil. Fomentar una vigilancia activa y continua de las necesidades del sector privado y la ciudadanía.
- Abrir el debate sobre la reutilización, involucrando a todas las partes para lograr el consenso final, con especial énfasis en el sector privado, insuficientemente representado y motivado por el nuevo subsector de la reutilización. Hay que iniciar un diálogo sobre la reutilización de la información, incluyendo a la propia administración, la sociedad civil y el sector privado. Dentro de la administración, se debe evangelizar sobre los beneficios sociales y económicos de la estrategia de datos abiertos para el sector público, a través de su relación con la interoperabilidad y eficiencia, con el fin de identificar los principales interlocutores. Una estrategia adecuada para aquellos territorios que poseen legislación que regula los derechos de acceso a la información es el apoyo en los coordinadores e instrumentos operativos que la soportan, ampliando sus funciones para cumplir, de forma similar, con los objetivos de promoción respecto a la reutilización de la información en cada entidad pública.
- Activar el fomento del consumo de los datos, estimular la innovación y el desarrollo económico promoviendo la creación de nuevas aplicaciones y servicios. Este aspecto es fundamental para el éxito de las estrategias y merece una consideración especial.

4. El fomento del consumo

Es un hecho que las iniciativas de datos abiertos deben contemplarse como una oportunidad para el estímulo de la innovación. Existe mucha información publicable que generará muchas y variadas aplicaciones y nuevos servicios, contribuyendo de esta manera a una extensión sorprendente de la administración pública. Mapas, previsiones meteorológicas, datos públicos de empresas e instituciones, el horario del transporte urbano o información sobre calidad del aire, son ejemplos diarios en los que cualquier ciudadano está, probablemente, haciendo uso de conjuntos de datos abiertos.

Las empresas que utilizan los conjuntos de datos abiertos generan productos y servicios de utilidad para la ciudadanía, proporcionando valor añadido, diferenciándose de otras empresas que también pueden estar utilizando los mismos conjuntos de datos. Es necesario entonces crear un ecosistema en torno a la reutilización de la información del sector público.

La existencia de estándares tecnológicos maduros como la Web semántica y el apoyo de iniciativas políticas para facilitar el acceso a los datos, están posibilitando una gran revolución en la forma de distribuir y consumir información pública, donde no sólo las webs estarán enlazadas entre sí, sino que se enlazarán los mismos datos, reduciendo así drásticamente el coste de su reutilización y

haciendo muy sencilla su integración en futuras aplicaciones. Ello demuestra el papel fundamental de los contenidos del sector público en la era digital como motores de la actividad económica.

Estas nuevas aplicaciones de consumo, derivadas y dirigidas hacia el público final, propiciarán la aparición de nuevos modelos de negocio, tales como empresas infomediarias, especializadas en la reutilización, y de desarrollo de software que crearán aplicaciones específicas y totalmente adaptadas a las necesidades de la ciudadanía. La ciudadanía necesita de aplicaciones y servicios que conviertan los datos en productos consumibles y que aporten valor en su vida cotidiana.

Por otro lado, no se debe pensar en el ciudadano como un sujeto pasivo dentro del proceso de reutilización. Los principios del Gobierno Abierto se basan en que la ciudadanía quiere participar, opinando, valorando y decidiendo qué servicios y productos desea tener a su disposición. Se convierte así en uno de los actores principales dentro del escenario de la reutilización.

Para poder llevar a cabo una implementación adecuada de acciones que fomenten el consumo de información pública, se debe conformar entre la administración, el entorno empresarial y la ciudadanía, un ecosistema en el que resulta fundamental analizar y prever sus interacciones. En este sentido es necesario articular un plan de acción que fomente el consumo y a reutilización de la Información del sector público, descrito más adelante en este capítulo.

Se trata por tanto de un ecosistema en el que los participantes comparten visiones y objetivos comunes para contribuir a mejorar el bienestar social, colaborando en la creación de bienes y servicios. Esta colaboración es clave para la innovación y dibuja un proceso en el que desde una visión estratégica de la administración y en función de la infraestructura de publicación, existe un punto de contacto entre el mercado infomediario y el consumidor final.

GRÁFICO IV.5 COMPONENTES DEL PROCESO PARA LA COLABORACIÓN



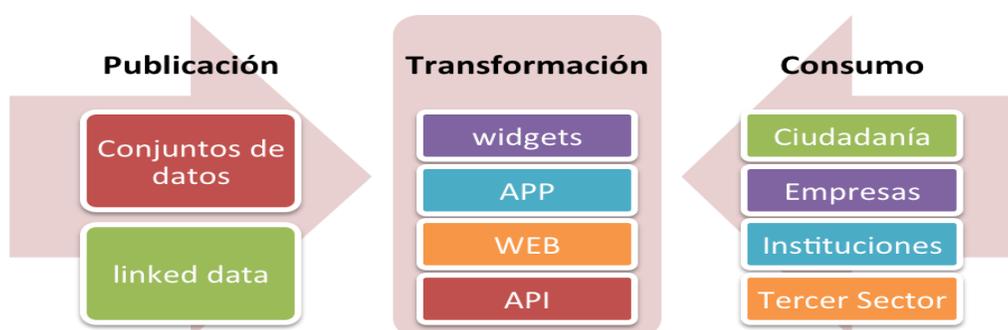
Fuente: Elaboración propia.

Este proceso se puede explicar describiendo diferentes escenarios de interacción entre agentes:

- El primer escenario es el de publicación. Es un espacio en el que, mayoritariamente, conviven las administraciones e instituciones públicas que abren sus datos públicos. Es un escenario previo y necesario en el que se buscan los objetivos de recopilar, depurar y mantener actualizados los datos.

- En un segundo estadio entran en juego las empresas infomediarias y otros agentes (instituciones, emprendedores, empresas, academia, la propia administración, etc.) que transforman los datos publicados para convertirlos en productos y servicios consumibles por la ciudadanía. Con el desarrollo de aplicaciones y nuevos productos (widgets, mashups, apps móviles, entre otros) se favorece la visibilidad de los datos, el desarrollo de nuevos conjuntos de datos y el enriquecimiento de los existentes.
- Y por último, un tercer escenario de consumo en el que conviven empresas de todos los sectores, ciudadanía y la propia administración pública, que no sólo utilizan las aplicaciones y servicios creados por las empresas infomediarias, sino que comparten información y la valoran, en un claro ejemplo de entorno colaborativo.

GRÁFICO IV.6
ESCENARIOS DE INTERACCIÓN ENTRE AGENTES



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de los escenarios planteados existe una serie de perfiles, “actores” que interactúan en el ecosistema, y sin cuya presencia no se podría cerrar el círculo de la reutilización de datos públicos abiertos.

Está claro que el futuro pasa por publicar información bajo licencias que promuevan su reutilización para hacer más y mejores servicios y aplicaciones. Los datos publicados por las administraciones son útiles para:

- Usuarios finales de los datos. Las agencias que gestionan información -de inteligencia de mercado-, la industria de los contenidos, las publicitarias, medios de comunicación, consumidores -especialmente de aplicaciones móviles-, la ciudadanía en general o el mundo académico.
- Desarrolladores. La industria del desarrollo Web y los proveedores de servicios electrónicos.
- Reutilizadores del sector público. La propia administración para medir el progreso de modernización de la gobernanza electrónica, por medio de indicadores de transparencia y madurez.

Según el estudio de caracterización del sector infomediario desarrollado en el Marco del Proyecto Aporta¹⁰⁶, el sector infomediario es el conjunto de empresas que generan aplicaciones, productos y/o servicios de valor añadido destinados a terceros, a partir de la información del sector público. Así, en España, la estimación del volumen de negocio asociado directamente a la actividad infomediaria de las empresas que constituyen el universo del estudio, se sitúa entre 550 y 650 millones

¹⁰⁶ Estudio de caracterización del sector infomediario. Proyecto Aporta: http://www.aporta.es/web/guest/estudio_RISP2011.

de euros. En 2009, el sector del videojuego (desarrollo de software) y de la publicidad en línea generaron una cifra de negocio similar al sector infomediario, situada en torno a los 650 M€. Los subsectores en función del ámbito de información que reutilizan información, son: Negocio/Económico 37,6%; Geográfico/Cartográfico 30,5%; Jurídico/Legal 17,0%; Transportes 5,2%; Sociodemográfico/Estadístico 1,9%; Meteorológico 1,1%; Otros: informática 6,7%.

El estímulo del consumo de datos públicos vendrá dado por un plan de acción que articule las siguientes acciones:

- El fomento del consumo de conjuntos de datos entre las empresas infomediarias y con capacidad para el desarrollo de nuevas aplicaciones y servicios basados en datos abiertos. El consumo de datos públicos estará motivado por la capacidad de visión de negocio por parte de la comunidad reutilizadora, complementario a la proactividad de la administración para abrir los datos de mayor interés. Este consenso de intereses debe ser impulsado inicialmente desde la posición de los gobiernos como agente promotor de las iniciativas. Para ello, se deben impulsar acciones de motivación, dirigidas principalmente a la promoción económica en centros de empresas, incubadoras tecnológicas, etc., para el desarrollo de nuevas aplicaciones, con formación orientada a la percepción de nuevos modelos de negocio y el fomento de nuevos desarrollos entre el colectivo de emprendedores. La administración tiene el poder de estimular la innovación y el desarrollo económico, promoviendo la creación de nuevas aplicaciones e impulsando un nuevo sector económico, el de la reutilización. Las acciones se dirigirán a: (a) Profesionales y empresas del sector TIC que muestren interés por comenzar a desarrollar aplicaciones en el campo de la reutilización, (b) Desarrolladores de empresas TIC con conocimientos previos en modelado de datos, (c) Emprendedores en fase de constitución de empresa que ven viable la puesta en marcha de servicios y productos basados en datos abiertos, y (d) Responsables de negocio de empresas TIC e infomediarias. Estas acciones deben tener una doble vertiente: técnica (donde se desarrollen temáticas como herramientas a utilizar, el modelado semántico de los datos, los estándares de publicación, ejemplos sectoriales de reutilización, etc.), y de negocio (cadena de valor de la reutilización, modelos de explotación: suscripción, publicidad, atracción de tráfico, venta de aplicaciones, etc.).
- Promover la interoperabilidad y la transparencia entre las unidades funcionales de la administración. Tan importante es motivar a terceros externos en la reutilización de la información, como internamente a la propia administración. Debe existir unanimidad en cuanto a la importancia de la armonización en las iniciativas de datos abiertos, la utilización de suficiente metainformación para poder valorar adecuadamente los datos y la creación de estándares al respecto¹⁰⁷ para conseguir unificar y documentar vocabularios en las áreas donde todavía no existen. La homogeneidad y estandarización de los formatos utilizados favorece el intercambio de información entre las diferentes unidades funcionales de la administración. Tampoco hay que perder de vista que los datos abiertos necesitan de una aproximación integral y no únicamente desde una perspectiva técnica. Los retos técnicos son, en general, menores que los conceptuales ya que el camino a seguir está hoy en día más claro en la parte técnica, respecto a otros aspectos organizativos, conceptuales, políticos y de sensibilización. Se debe tener en cuenta que, si bien con respecto a la transparencia lo fundamental es el volumen de información abierto, en cuanto a la reutilización es también primordial contar con una buena base tecnológica. Es por ello que resulta importante llegar a un compromiso adecuado entre la inmediatez de las iniciativas de datos en bruto y la potencia ofrecida por el *Linked Data*, alcanzando a un equilibrio que permita la sostenibilidad a largo plazo.

¹⁰⁷ Government Linked Data Working Group Charter: <http://www.w3.org/2011/gld/charter>.

- Invitar al público en general a que opine sobre el tipo de información del que le gustaría disponer, así como otros aspectos relacionados, como pueden ser los formatos ideales que puedan facilitar su tratamiento o las aplicaciones de explotación de los datos con las que les gustaría contar - La ciudadanía siempre ha encontrado la forma de mostrar sus opiniones y sugerencias pero igualmente debemos esforzarnos en ofrecerles foros y herramientas que se lo pongan más fácil. A los canales habituales de opinión hay que añadir acciones basadas en los medios sociales. Los internautas ya no son sólo consumidores de información, a diario publican contenidos, valoran contenidos en redes sociales (“me gusta”), comparten impresiones y se unen a comunidades virtuales. Las organizaciones e instituciones están comenzando a ver la necesidad de escuchar y responder a la ciudadanía -sus clientes-, ofreciendo servicios, productos y contenidos solicitados. Se está huyendo del modelo unidireccional. El estudio de las ideas propuestas por la ciudadanía ayudará a completar los conjuntos ya liberados y a priorizar esfuerzos en base al interés público que generen los datos, permitiendo así tener en cuenta las necesidades de la comunidad y ayudando a facilitar la satisfacción de la demanda de información de forma adecuada. El proceso de consulta debe ser completamente abierto, transparente e idealmente un proceso continuo en el tiempo. También es importante que se analicen y publiquen los resultados finales, así como el plan de actuación que está previsto se lleve a cabo a partir de dichos resultados.
- Difundir los esfuerzos realizados por la administración pública en la apertura de datos. Visibilizar aplicaciones y servicios que han generado negocio y que pueden ser un modelo transferible a otras empresas o emprendedores. Un elemento habitual de promoción en las iniciativas de apertura de datos ha sido la convocatoria de concursos de ideas y aplicaciones reutilizando información pública. El concurso está destinado tanto a desarrolladores independientes como empresas infomediarias, que tras presentar una aplicación o idea inédita (basada en el conjunto de datos abiertos) optarán a una serie de premios, fallados por un jurado de expertos/as y por una votación popular. El resultado esperado es, por un lado, la publicación de una serie de aplicaciones generadas en poco tiempo, y por otro lado la difusión y la publicidad del conjunto de datos y de las propias aplicaciones desarrolladas. Es, por tanto, una fórmula práctica para obtener un rendimiento extraordinario de la información publicada.
- Disponer de puntos de acceso (Portal de datos abiertos) que permitan mejorar la interacción de empresas, instituciones y ciudadanía con los conjuntos de datos abiertos por las agencias de gobierno. La plataforma a desarrollar debe contar con un sistema de gestión de contenidos Web (CMS) para soportar la creación y gestión de las páginas Web del portal, y el mantenimiento del propio catálogo, formado por los conjuntos de datos publicados. Además, con tecnología semántica que permita la publicación de los metadatos del catálogo en RDF, así como la publicación de datos en RDF de aquellos conjuntos de naturaleza semántica o de los datos en bruto procedentes de los sistemas de información. Funcionalmente, debe proporcionar a los usuarios un acceso rápido y fácil a toda su información, a través de un menú con secciones como datos/catálogos, aplicaciones (app store), comunicación, participación, ayuda y soporte, gestión del portal (para usuarios administradores).

Por último, es fundamental la medición y seguimiento del impacto del plan de acción para el fomento del consumo, que permita establecer un modelo que refleje la existencia o inexistencia de relaciones causales (correlaciones) entre los dos objetos de la medición: la realización y ejecución de actividades del plan de acción y el impacto sobre la reutilización alcanzado en los diferentes ámbitos y sectores de actuación, y que facilite a su vez la toma de decisiones futuras sobre las medidas a ejecutar en el ámbito de las políticas de apertura de datos.

Para la medición del grado de ejecución de la iniciativa se deben definir una serie de indicadores que, dando respuesta a los objetivos planteados desde las distintas acciones, faciliten la medición del grado de ejecución e impacto en los territorios.

Los indicadores de impacto de una iniciativa de datos abiertos que deben ser diseñados para medir los cambios que son atribuibles a su puesta en marcha. La monitorización abordará variables y resultados previamente especificados y medidos de forma cuantitativa. Algunos indicadores de referencia se presentan a continuación.

CUADRO IV.1 INDICADORES DE REFERENCIA PARA INICIATIVAS DE DATOS ABIERTOS

Categoría	Indicadores
Conjuntos de datos disponibles	Nº de conjunto de datos
	Calidad de los datos
	Nivel de uso (descargas o peticiones)
	Nº de aplicaciones que utilizan cada conjunto de datos
Aplicaciones disponibles	Nº de aplicaciones disponibles
	Nº de solicitudes de información
	Ratio conjunto de datos/aplicaciones
Organización y personal involucrado	Unidades funcionales que abren datos
	Unidades funcionales que consumen datos
	Personal involucrado en la apertura y consumo de datos
	Nº de sitios internos con presencia de conjunto de datos
Empresas TIC desarrolladoras de aplicaciones	Nº de empresas (en relación con apps existentes)
	Tipos de modelo de negocio
	Colaboraciones y trabajo conjunto
Empresas infomediarias y otras organizaciones	Nº de empresas (en relación con apps existentes)
	Tipos de modelo de negocio
	Colaboraciones y trabajo conjunto
Demanda social percibida	Solicitudes de apertura de datos y feedback.
	Apariciones en medios de comunicación
	Presencia Web

Fuente: Elaboración propia.

La temporalización de la medición varía en función de la tipología de indicadores. Los indicadores de impacto deben tener un punto de referencia, tomando como línea base el estado de los mismos en el momento de puesta en marcha de las iniciativas. Los indicadores de ejecución serán medibles durante el desarrollo del plan de acción.

Con los datos de ejecución e impacto de la actividad se podrán realizar análisis de correlación entre los resultados de la ejecución y los datos obtenidos por impacto. Este análisis permitirá la toma de decisiones respecto a la madurez de las políticas de datos abiertos.

5. Conclusiones

En las páginas anteriores se ha expuesto la importancia de la puesta en marcha de políticas de datos abiertos, las motivaciones y beneficios que aporta, los retos, las lecciones aprendidas y el camino a seguir para implementar en la administración una plataforma de servicio de información pública.

La realidad de las iniciativas de datos abiertos que se están implementando en el mundo ponen de manifiesto que la apertura de datos no sólo facilita la distribución de servicios a los ciudadanos, sino también el control que éstos pueden ejercer sobre su calidad. Se está demostrando que el desarrollo económico puede venir dado por el retorno producido de la creación y venta de nuevas aplicaciones o servicios, o también por el ahorro de costes que puede suponer producir servicios innovadores reutilizando, sin coste, información que proviene del sector público. Es necesario motivar al sector de la reutilización para que funcione el ecosistema. No se trata de esperar la *killer application* que revolucione el mercado de las aplicaciones desarrolladas partiendo del dato abierto. Pero lo que sí está ocurriendo es que se están desarrollando aplicaciones más ricas en contenidos, más útiles, de mayor calidad y a menor coste.

En un momento de coyuntura de crisis es importante repensar cuál es el rol que debe ejercer una administración pública -siempre escasa de recursos- en la creación de servicios innovadores y centrados en las necesidades del usuario. El rol más probable que se debe esperar es el de proveedor de información de valor que promueva la innovación, proporcionando un papel relevante al sector privado en el desarrollo del Gobierno Electrónico. Se trata de disminuir gasto público sin mermar la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

La importancia del ámbito local en el desarrollo de datos abiertos, donde muchos de éstos de máximo interés para el ciudadano se crean y se gestionan a nivel de administraciones locales, constituye un espacio natural para el desarrollo de las iniciativas, además del estímulo que supone en las políticas de desarrollo local y las acciones de dinamización de las estrategias de emprendimiento. Cumplimos con el objetivo de la apertura de datos si una empresa ahorra dinero porque reutiliza información pública o porque un servicio se gestiona de forma más eficiente.

Las agendas digitales de los gobiernos recogen ya la necesidad de impulso de estas iniciativas. La maquinaria tecnológica está preparada. La voluntad política será determinante para el éxito de los datos abiertos. Es el momento de aprovechar esta gran oportunidad.

6. Glosario

A continuación se presenta un compendio de siglas y términos relacionados (directa o indirectamente) con los datos abiertos, junto con una sencilla definición, y que el Centro Tecnológico (CTIC) ha ido recopilando desde diversas fuentes (normativas y expertas), en algunos casos mejorando según criterio propio, para así formar un “lenguaje común” que facilite la comunicación entre personas involucradas en este ámbito.

- API (Application Programming Interface): es una interfaz de comunicación entre componentes de software, que ofrece un conjunto de llamadas a ciertas librerías de programación que dan acceso a ciertos servicios desde los procesos, consiguiendo la abstracción en la programación entre niveles inferiores y superiores del software.
- Conjunto de datos: datos relacionados, convenientemente estructurados y organizados, de forma que puedan ser tratados (procesados) apropiadamente para obtener información.
- Dato: representación simbólica (numérica, alfabética, algorítmica etc.), atributo o característica de una entidad. Un dato es una expresión mínima de contenido sobre un tema.

- Datos personales: toda información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo sobre una persona física identificada o identificable, cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social.
- dcat (dataset catalog): vocabulario RDF para la interoperabilidad de catálogos de datos. Su objetivo principal es la expresión de los catálogos de datos de gobiernos en un formato estándar usando RDF.
- Derechos de autor: derecho moral, irrenunciable, inalienable y exclusivo de explotación que tiene y ejerce sobre su obra literaria, artística o científica la persona creadora de la misma.
- Derechos de propiedad intelectual: derechos de autor y derechos afines, incluidas las formas de protección sui géneris.
- Disponibilidad: propiedad o característica de los activos, consistente en que las entidades o procesos autorizados tienen acceso a los mismos cuando lo requieren.
- Documento: toda información cualquiera que sea su soporte material o electrónico, así como su forma de expresión gráfica, sonora o en imagen utilizada.
- Formato: conjunto de características técnicas y de presentación.
- Información: conocimientos comunicados o adquiridos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una determinada materia.
- Infomediario/a: empresa o negocio cuyo modelo se base en administrar información en favor de terceros, por medio de la recopilación de datos de diversas fuentes, su estudio y selección, para organizarlos y distribuirlos de manera relevante para su clientela.
- Metadatos: literalmente del griego «sobre datos», son datos que describen otros datos, es decir, son el conjunto de características que todo conjunto de datos lleva asociado.
- MIME (Multipurpose Internet Mail Extensions): una serie de convenciones o especificaciones dirigidas al intercambio a través de Internet de todo tipo de archivos (texto, audio, vídeo, etc.) de forma transparente para el usuario.
- REST (Representational State Transfer): cualquier interfaz Web simple que utiliza XML y HTTP, sin las abstracciones adicionales de los protocolos basados en patrones de intercambio de mensajes como el protocolo de servicios Web SOAP.
- Reutilizar: utilizar algo, bien con la función que desempeñaba anteriormente o con otros fines.
- Reutilización pública: uso de documentos que obran en poder del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública.
- RDF (Resource Description Framework): infraestructura para describir semánticamente recursos, es decir, dotar de sentido a lo que representamos para que las máquinas lo comprendan. RDF se puede representar en distintos formatos: XML, N3, Turtle, etc.
- RDFa (Resource Description Framework-in-attributes): forma de representar los datos estructurados visibles en las páginas Web mediante unas anotaciones semánticas, incluidas en el código e invisibles para el usuario, que permiten a las aplicaciones interpretar esta información y utilizarla de forma eficaz.

- Servicio público: actividad llevada a cabo por la administración o, bajo un cierto control y regulación de ésta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad.
- SKOS (Simple Knowledge Organization System): vocabulario RDF para la representación de sistemas de conocimiento semi-formales, tales como tesauros, taxonomías y esquemas de clasificación. SKOS se ha diseñado para facilitar la migración de los sistemas organizacionales existentes a la Web semántica.
- SPARQL (SPARQL Protocol and RDF Query Language): tecnología de consulta de información desde bases de datos y otros orígenes de datos en sus estados primitivos a través de la Web. Se compone de un lenguaje de consulta estandarizado y de un protocolo con el que ofrecer un servicio Web estándar (HTTP/SOAP), permitiendo realizar consultas a diversas fuentes de datos que almacenan los mismos nativamente en RDF o los presentan como tal.
- Transparente: claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad.
- URI (Uniform Resource Identifier): en español “identificador uniforme de recurso”, es una cadena de caracteres corta que identifica inequívocamente un recurso (servicio, página, documento, dirección de correo electrónico, enciclopedia, etc.). Normalmente estos recursos son accesibles en una red o sistema. Los URI pueden ser localizadores uniformes de recursos (URL), Uniform Resource Name (URN), o ambos (URL + URN).
- W3C (World Wide Web Consortium): consorcio internacional de reconocido prestigio donde las organizaciones miembros, el personal a tiempo completo y el público en general, trabajan conjuntamente para desarrollar estándares Web.

V. Apertura de datos: primeras lecciones para el diseño de políticas

David G. Robinson y Harlan Yu

A lo largo de los dos últimos años, los funcionarios públicos de todo el mundo han empezado a explorar una idea sencilla, pero muy eficaz, en materia de políticas públicas: publicando y reuniendo más datos en línea, los gobiernos pueden mejorar la prestación de servicios, aumentar el nivel de responsabilidad, crear nuevas empresas y puestos de trabajo e impulsar una amplia gama de buenos resultados en otros ámbitos. Publicar datos abiertos pone en marcha un motor innovador: capacita a las empresas privadas, a los grupos de la sociedad civil, a los periodistas, los estudiosos y los ciudadanos corrientes para que obtengan un nuevo valor de la información que el Gobierno recaba, dedicándola a nuevos usos inesperados y valiosos.

La fuerza motriz del movimiento a favor de los datos abiertos de gobierno es la rápida difusión de tecnologías de computación digital y de redes. Ahora se cuenta con herramientas y servicios muy eficaces, bien conocidos por muchos ciudadanos, que pueden inspeccionar, manipular y añadir valor a los datos gubernamentales. Las modernas tecnologías de la comunicación ofrecen una capacidad casi instantánea a los innovadores para compartir sus resultados con otros ciudadanos, señalar necesidades y manifestar sus preferencias, actividades que contribuyen a que el Gobierno sea más receptivo. Dado que el costo de la computación, del almacenamiento y de la banda ancha continúa disminuyendo, y puesto que las herramientas de análisis siguen mejorando, dichas tendencias sólo pueden acelerarse.

El movimiento a favor de los datos abiertos de gobierno se encuentra aún en sus primeras fases: los líderes del sector público que aprovechan estas oportunidades tienen no sólo la posibilidad de crear beneficios a nivel local, sino también de avanzar hacia un liderazgo regional, e incluso mundial, en este campo todavía emergente. Se está experimentando en todos los niveles de gobierno para ver de qué manera se pueden utilizar las nuevas tecnologías para mejorar la provisión de servicios, aumentar la participación ciudadana, fomentar la responsabilidad y estimular la innovación y el espíritu emprendedor.

Las primeras publicaciones acerca de datos abiertos de gobierno –incluidos nuestros trabajos anteriores¹⁰⁸— tendieron a ser sumamente optimistas. Los primeros éxitos permitieron que los ciudadanos informaran sobre la existencia de baches, utilizaran mejor el transporte público y siguieran más de cerca los debates legislativos. Estas ideas cobran fuerza en todos los niveles de gobierno. Una lista en aumento de gobiernos nacionales, regionales y locales, incluidas muchas administraciones de los Estados Unidos, publican una amplia variedad de información sobre educación, salud, delincuencia, presupuestos y otros ámbitos, en “plataformas de datos”¹⁰⁹ unificadas, ofreciendo así libre acceso a los datos a todo el que quiera utilizarlos. Mientras tanto, la recién creada Open Government Partnership es un proyecto voluntario y multilateral que alienta a los Estados miembros a llevar a cabo diversas formas de apertura, cada vez mayores, concentrándose muy especialmente en los elementos tecnológicos de las soluciones ciudadanas.

A medida que estas ideas pasan de la mesa de dibujo al mundo real, se han puesto de manifiesto varios desafíos prácticos, lo cual ha atenuado el entusiasmo inicial que la idea despertó en los encargados de diseñar políticas. Los datos abiertos no son una panacea, y no siempre son fáciles de implementar. La decisión, por parte de un gobierno, de publicar datos —o de recoger aportaciones a través de canales electrónicos— se valoriza gracias a las comunidades de creadores de programas y aplicaciones, a los usuarios de los datos y a los ciudadanos dispuestos a beneficiarse de estas nuevas herramientas. Los gobiernos deben adaptar con cuidado sus esfuerzos en el ámbito de los datos abiertos para satisfacer las necesidades actuales y atraer a las partes interesadas existentes, tanto dentro como más allá de sus límites organizacionales.

1. El concepto central: innovar para el compromiso cívico

El actual avance hacia los datos abiertos comienza con una idea sencilla, a saber, que Internet puede ser una herramienta muy eficaz para que los gobiernos obtengan mejores resultados. Del mismo modo en que lo ha hecho en la vida privada, Internet puede aportar al sector público un nuevo nivel de dinamismo, innovación y emprendimiento. Hoy la tecnología permite, con mayor sencillez que nunca, que los individuos y las organizaciones compartan, almacenen y analicen grandes cantidades de información. En particular, aunque los gobiernos sigan conservando una posición única para recabar datos oficiales sobre educación, salud y delincuencia, ahora los interesados que no pertenecen al Gobierno pueden utilizar esos datos para sí mismos, y de maneras que hasta hace pocos años no eran prácticas.

Los ciudadanos y los grupos pueden analizar, mapear y recombinar grandes cantidades de información, adquiriendo así una nueva visión de sus propios barrios y de las cuestiones que más les preocupan, un análisis para el cual, hasta hace poco, se necesitaba una considerable inversión de capital. El precio, en rápido descenso, del almacenamiento y de la potencia de computación son factores bien reconocidos.

Hay otras dos tendencias que, si bien pueden ser menos patentes, son igualmente importantes. En primer lugar, la emergencia de servicios en la nube que permiten adquirir recursos informáticos baratos y en la medida de las necesidades de cada uno. En segundo lugar, la evolución constante de herramientas de fuente abierta para el desarrollo de software, que hacen más sencillo que nunca

¹⁰⁸ David Robinson, Harlan Yu, William P. Zeller y Edward W. Felten, “Government Data and the Invisible Hand”, 11 *Yale J. L. & Tech.* 160 (2009); David Robinson, Harlan Yu y Edward W. Felten, “Enabling Innovation for Civic Engagement”, en *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice* (2010).

¹⁰⁹ Los ejemplos nacionales más destacados son Data.gov, en los Estados Unidos, y Data.gov.uk en el Reino Unido. El Distrito de Columbia fue pionero en este campo, con la creación, en 2007, del D.C. Data Catalog, bajo el liderazgo de Vivek Kundra, que más tarde trasladó la idea al nivel federal. Muchos otros gobiernos locales, grandes (como San Francisco) y pequeños (como Manor, Texas; población: 5.500 habitantes) han creado portales de datos similares.

aprender a desarrollar aplicaciones y permiten a quienes lo hacen combinar sencillos bloques para crear aplicaciones nuevas y útiles con sólo una modesta cantidad de nuevo código¹¹⁰.

Al mismo tiempo, estas tecnologías crean nuevas oportunidades para que el Gobierno escuche a los interesados, sea reuniendo pericia y conocimientos, descubriendo necesidades no satisfechas o mejorando la prestación de servicios. FixMyStreet, en el Reino Unido, y luego SeeClickFix, en los Estados Unidos, ofrecieron a los ciudadanos una vía sencilla para alertar a sus gobiernos locales acerca de la existencia de baches, grafitis y otras necesidades de servicios públicos.

Al publicar datos abiertos, los gobiernos son más capaces de centrarse en aquello para lo que están mejor capacitados que nadie, a saber, recopilar y gestionar registros fidedignos acerca de actividades públicas claves, a la vez que permiten que otros colaboren (y compitan) para hacer el resto. Los individuos, las empresas y las fundaciones que trabajan para lograr que los datos gubernamentales sean más útiles y más accesibles, suelen tener una paleta más amplia de opciones, recursos y capacidades que un gobierno por sí solo. Los individuos también se liberan de la maraña de regulaciones y otros obstáculos que limitan las acciones del Estado. Así, los interesados externos tienden a ser más ágiles y a estar mejor capacitados para estar al día en lo que respecta a los últimos avances tecnológicos. Como se describe más abajo, los proyectos de datos abiertos que han obtenido buenos resultados ya ayudan a los gobiernos de todo el mundo a reducir costos, a mejorar la prestación de servicios y a ser más transparentes y responsables.

El paso tecnológico clave consiste en publicar los datos en un formato electrónico que a los demás les resulte sencillo utilizar. Algunos de dichos formatos —como las imágenes escaneadas de documentos en papel— son fáciles de crear, pero difíciles de analizar, mapear y combinar con otra información, y tampoco es sencillo realizar búsquedas dentro de ellos. Otros formatos, como una base de datos o una hoja de cálculo, son más sencillos de reutilizar porque se pueden manipular más fácilmente en programas de computación. Esta segunda clase de datos —que se presta a ser reutilizada— se denomina datos *estructurados*¹¹¹. Colocando los datos en un formato estructurado, el Gobierno puede capacitar a los sectores voluntarios y privados para que añadan valor a los datos, creen alrededor de ellos nuevas interfaces y herramientas, y contribuyan a que el Gobierno consiga mejor sus propios objetivos. Por lo general, cuando un gobierno recopila o crea información, lo hace motivado por un uso particular de los datos. Un departamento de Educación podría recopilar las notas que los estudiantes han sacado en los exámenes con el propósito de comparar el rendimiento de los colegios cercanos. Un ministerio de Salud Pública podría estudiar las pautas de uso de los hospitales con vistas a decidir dónde conviene construir una nueva clínica. Las autoridades recaudadoras de impuestos pueden reunir datos sobre transacciones inmobiliarias con vistas a adaptar las cargas fiscales a los cambios que registra el valor de la propiedad. En muchos casos, en algún momento la autoridad pública responsable estructurará los datos para llevar a cabo el análisis para el cual se recogen dichos datos.

Aun cuando estos datos internos, de lectura mecánica, no sean directamente aptos para publicación —porque, por ejemplo, contienen información médica o educativa privada acerca de

¹¹⁰ Estas nuevas herramientas pueden automatizar muchas de las tareas de rutina necesarias para desarrollar una aplicación típica de la red. Por ejemplo, un marco web como Django acelera el desarrollo de sitios movidos por bases de datos ofreciendo componentes de código común y una manera sencilla de ensamblarlos. Son varios los servicios del sector privado, como Google Maps, que ofrecen APIs (Application Programming Interface) que permiten, a quienes desarrollan aplicaciones y software, incorporar fácilmente servicios web populares dentro de sus propias aplicaciones.

¹¹¹ Los datos “estructurados” se almacenan electrónicamente en un formato que refleja su significado. Por ejemplo, las páginas de archivos impresos de una base de datos podrían escanearse, y cada página podría publicarse como una imagen electrónica, lo cual permitiría leer la información, pero no que un ordenador la analice, la procese o efectúe búsquedas dentro de ella. Esos datos no serían estructurados, porque el ordenador de un usuario final no puede recrear fácilmente la organización y el formateo de la base de datos original a partir de las imágenes de páginas impresas. En cambio, si la base de datos se colocara directamente en línea para permitir la descarga, permanecería estructurada y, en consecuencia, sería mucho más útil.

individuos identificados—, la versión interna del Gobierno seguirá siendo un punto de partida natural para los esfuerzos encaminados a consolidar los datos abiertos. Para seguir con el ejemplo de la privacidad, la información que permite identificar a los individuos puede eliminarse, o los archivos individuales combinarse en estadísticas agregadas. Dichos datos —en el mismo formato estructurado que el Gobierno utiliza internamente— se pueden poner a disposición del público, abriendo así el camino para que otros innovadores hagan nuevos usos de los datos.

En algunos casos, los interesados externos que utilizan datos del Gobierno pueden ser los que finalmente señalen el camino, y también podrían superar al propio Gobierno a la hora de satisfacer las necesidades de información de los ciudadanos. Del mismo modo, estos actores externos podrían ser más capaces de reunir aportaciones ciudadanas utilizando teléfonos celulares, tecnologías basadas en la web u otras que vayan más allá de la pericia interna del Gobierno. Los ciudadanos que utilizan estos sitios y servicios nuevos e innovadores gozarán de importantes beneficios, y sin costo adicional para el Estado. Además, los funcionarios pueden decidir volver a incorporar la nueva tecnología innovadora en un sitio web o en un servicio operado plenamente por el Gobierno, difundiendo así aún más sus beneficios.

Los actores privados que intentan que los datos gubernamentales sean más útiles no siempre obtendrán buenos resultados. Los innovadores se centrarán en los problemas que les parezcan más interesantes o que ofrezcan más compensaciones, lo cual a veces, pero no siempre, coincide en parte con los ámbitos donde las necesidades públicas son mayores. No obstante, el costo, cada vez menor, del almacenamiento y el procesamiento electrónicos, combinado con una serie de herramientas de software en rápido crecimiento y cada vez más utilizables, facilita que muchas empresas, organizaciones benéficas e incluso meros aficionados creen nuevas herramientas que añaden un valor considerable (sin un costo acorde) a los *datasets* gubernamentales existentes.

El objetivo final es un vibrante ecosistema ciudadano en el que numerosas organizaciones no gubernamentales e individuos prueban muchas más posibilidades —y aprenden y se adaptan más rápidamente a partir de sus errores inevitables— que las que el Gobierno podría experimentar. La mejora y el crecimiento resultantes de este proceso de aprendizaje colectivo son la principal ventaja de los datos abiertos de gobierno.

2. Dónde estamos ahora: los dos dominios de datos abiertos

En nuestro estudio anterior nos manifestamos a favor de “un nuevo punto de partida acerca de la reacción pública a los datos abiertos de gobierno: cuando un gobierno pone datos en línea, alguien, en alguna parte, hará con ellos algo innovador y valioso”¹¹². No obstante, basándonos en un corpus de pruebas cada vez mayor, ahora pensamos que nuestras opiniones previas defendían ese punto de vista con demasiada convicción y que, por sí sola, la publicación de datos gubernamentales no es suficiente.

Proporcionar datos abiertos no crea su propia demanda: los proyectos de datos abiertos tienen éxito allí donde satisfacen la demanda existente de información y compromiso, o donde el Gobierno cultiva el interés y el compromiso de los interesados respecto de los datos concretos que ha decidido dar a conocer. El verdadero éxito con los datos abiertos suele ser el reflejo de una asociación activa entre el Gobierno y los actores privados.

Son muchas las oportunidades que tienen los líderes del sector público para obtener “ganancias rápidas” con los datos abiertos, cambios sencillos que obtienen nuevos beneficios de la tecnología existente. Sin embargo, para beneficiarse plenamente de las posibilidades de los datos abiertos, el sector público necesita impulsar, no menos que un cambio tecnológico, un cambio organizacional y cultural. La reciente oleada de inversiones en datos abiertos implica una realineación

¹¹² O'Reilly, p.84.

importante, aunque gradual, dentro de la burocracia federal, con una plataforma tecnológica interna para examinar y publicar datos gubernamentales, y procesos administrativos que aspiren a autorizar y alentar a los empleados del Estado a que utilicen dicha plataforma. Estos cambios son lentos y es difícil medir su impacto, ya que aún se han de verificar.

Son varias las lecciones que ya pueden aprenderse de la experiencia con datos abiertos en los Estados Unidos. Es posible, aunque parece sorprendente, que la plataforma federal Data.gov sólo sea una parte de la historia, y quizás no la más extensa. Las evaluaciones preliminares de Data.gov van de poco entusiastas a negativas: se ha publicado una gran cantidad de datos en formato estructurado, pero una parte de ellos es de interés público limitado y no ha fomentado la clase de innovaciones para el seguimiento que dieron lugar a la creación de la plataforma.

Sin embargo, al mismo tiempo las tecnologías de Internet han permitido importantes mejoras de la eficiencia y la responsabilidad del Gobierno estadounidense en los últimos tres años, gracias, en gran medida, a dos importantes tendencias que no están dentro del alcance inmediato de Data.gov. En primer lugar, plataformas similares de datos abiertos han tenido un impacto más inmediato y concreto a nivel de gobierno local, donde los innovadores han sabido aprovechar los datos localizados sobre delincuencia, educación, tráfico y otros temas, y han desarrollado apasionantes nuevas tecnologías que mejoran la experiencia que los ciudadanos tienen de su gobierno y aumentan la calidad de las prestaciones de servicios a nivel local. Estas son las áreas en las que los datos abiertos han sido más reutilizados y donde han producido los mejores nuevos beneficios.

En segundo lugar, y a nivel nacional, el propio Gobierno Federal ha comenzado a integrar y a internalizar una variedad de innovaciones, encabezadas primero por actores privados, que refuerzan la transparencia de los procesos legislativos y ejecutivos federales. Hay una diversidad de vibrantes sitios de terceros que reordenan los datos con vistas a fomentar la transparencia del Gobierno Federal, pero una parte clave de esta historia es la manera en que esos grupos externos han cambiado el modo en que el propio Gobierno presenta ahora, directamente a los ciudadanos, la información legislativa y regulatoria, y otras informaciones públicas importantes. Al mismo tiempo, estas innovaciones son pocas considerando los avances transformativos y fundamentales que a veces se esperaban como consecuencia del programa de datos abiertos. Preguntas clave como qué datos debieran ser publicados, en qué etapas del proceso de gobernabilidad, son todavía contestadas sólo de una forma profundamente política y fundamentalista. El balance general de la transparencia en el Gobierno es una pregunta sistémica, no una pregunta de datos abiertos.

Prestación de servicios

Aunque la discusión en torno a los datos abiertos suele centrarse en ámbitos de alto impacto y relativamente glamorosos, como la transparencia legislativa, podría decirse que hasta ahora los principales éxitos del movimiento han sido mucho más prosaicos. Los logros se han alcanzado a un nivel local y práctico, donde los flujos de información han ayudado a los gobiernos a prestar –y a la población a usar- con mayor eficiencia los servicios públicos habituales.

Este progreso se produce con mayor fuerza gracias a los nuevos sistemas que invitan a los ciudadanos a que señalen problemas locales que requieren una respuesta por parte del Gobierno. A partir del lanzamiento, en 2007, del sitio británico FixMyStreet, un número creciente de ciudades del Reino Unido y de los Estados Unidos han lanzado sistemas similares; entre otras, Nueva York, Boston, San Francisco y Washington D.C. Cada una de ellas ha creado una infraestructura en línea para las quejas básicas de los ciudadanos y el seguimiento de los problemas, lo cual permite a los residentes de dichas ciudades utilizar una variedad de aplicaciones móviles y sitios web para notificar problemas como la existencia de grafitis, semáforos averiados, baches, residuos sin recoger y otros problemas locales de parecida índole. A menudo, las aplicaciones móviles permiten a los usuarios enviar fotos de un determinado problema directamente desde sus teléfonos con cámara incorporada. Muchas ciudades cuentan con una interfaz de software compartida llamada Open311, que aquellos

que desarrollan programas pueden emplear para crear aplicaciones que sirvan para enviar notificaciones de los problemas. Distintos sitios compiten para ofrecer el sistema más elegante y útil para enviar quejas¹¹³. En el otro extremo de la línea, dichas notificaciones pueden integrarse directamente en un sistema en línea para encargar trabajos de la ciudad.

Las noticias y la información “hiperlocales” de la comunidad —que integran elementos proporcionados por el Gobierno y generados por los usuarios— es otro ámbito de crecimiento. Una nueva categoría de sitios agrupan variedades diversas de datos de una ciudad, sobre temas como la delincuencia, la educación y los servicios de salud, con comentarios facilitados por los usuarios y debates de problemas comunitarios. Por ejemplo, en el sitio EveryBlock, los usuarios no sólo pueden alertar a los funcionarios públicos sobre la existencia de problemas locales, sino también discutir entre ellos sobre temas como el ruido, el vandalismo y otros problemas similares, lo cual les permite potencialmente compartir información y coordinar las acciones comunitarias para solucionar problemas sin asistencia gubernamental.

Por último, los datos abiertos han obtenido enormes beneficios en el ámbito del transporte. En una lista creciente de ciudades, las autoridades municipales publican planos y horarios de lectura mecánica sobre las rutas de sus autobuses y trenes públicos. Equipados con esta información, y con sensores de posición GPS, los teléfonos inteligentes pueden ahora dirigir a los ciudadanos, por medio del transporte público, desde el lugar en que se encuentran (dato ya conocido) hasta cualquier lugar al que quieran ir. Esta manera de elegir entre posibles rutas dispensa a los viajeros de la necesidad de estudiar los horarios y planificar el viaje, lo cual hace que todo el sistema de transporte público sea mucho más sencillo de usar y más flexible.

También se han conseguido avances para los conductores. Algunas ciudades afectadas por una escasez crónica de plazas de aparcamiento, como San Francisco, ahora publican datos en tiempo real sobre las plazas que se encuentran ocupadas, para lo cual trabajan con una red recientemente instalada de sensores de bajo costo. Las aplicaciones facilitadas por el Gobierno de la ciudad y por los promotores privados contribuyen ahora a que muchos conductores ganen tiempo y vayan directamente a una plaza no ocupada. Estos sistemas también aportan al Gobierno mayor visibilidad de las pautas de uso de los aparcamientos, y le permiten ajustar los precios de las plazas durante el día para fomentar un uso más eficaz de dichos espacios.

Aprovechar los datos abiertos para mejorar la prestación de servicios es un objetivo que reúne a las tres partes integrantes de la concepción de los datos abiertos: funcionarios públicos, creadores de software voluntarios y del sector privado, y los propios ciudadanos. La prestación de servicios es un objetivo político central de cualquier gobierno, y los funcionarios suelen verse recompensados —electoralmente, burocráticamente o de otras maneras— cuando encuentran maneras de mejorar el proceso. A los creadores de software les gustan los proyectos de prestación de servicios porque tienden a ser tecnológicamente viables, y también porque su impacto es concreto, local y fácil de comprobar. Y los ciudadanos valoran dichos proyectos porque dan respuesta a necesidades prácticas de la vida cotidiana, independientemente de la ideología de los individuos o de su grado de compromiso político.

Transparencia, *accountability* y los límites de los datos abiertos

Existe una segunda comunidad de grupos de interés que está menos interesada en la provisión de servicios y más enfocada en la transparencia de las instituciones y la *accountability* de los oficiales gubernamentales. En un marcado contraste con el éxito que los datos abiertos han demostrado tener como un potenciador de la provisión de servicios locales, este intento más ambicioso en términos de transformación institucional todavía no ha cumplido sus metas. Los datos gubernamentales se pueden haber vuelto más abiertos, pero el Gobierno en sí, no.

¹¹³ Véase, por ejemplo, SeeClickFix.com.

Los datos que el Gobierno Federal ha hecho públicos desde hace tiempo, como la información sobre el presupuesto y el Registro Federal, se han visto beneficiados por el programa de datos abiertos de Estados Unidos. Los sitios web que son construidos en base a datos abiertos, como USASpendingnow.gov y FederalRegister.gov, permiten a los ciudadanos hacer un seguimiento, descargar, buscar y analizar información pública clave de una manera mucho más fácil que como era antes de que estas páginas empezaran.

El primero de estos proyectos de transparencia en línea, a nivel nacional, comenzó fuera del Gobierno, con activistas y grupos sin ánimo de lucro que deseaban que el Congreso de los Estados Unidos fuese más transparente. Estos primeros proyectos ya estaban en marcha antes de que cobrara fuerza la tendencia actual hacia la provisión de datos por parte del Gobierno y se basaron en meticulosos procesos técnicos (y una extensa labor voluntaria) para reconstruir o reagrupar información oficial que sólo estaba disponible a través de una compleja interfaz del Gobierno.

Por ejemplo, GovTrack.us, uno de los sitios más destacados de los antes mencionados, proporciona datos estructurados y reutilizables acerca del Congreso de los Estados Unidos, incluidos el texto de la legislación y la situación en que se encuentra, registros de los votos de los diputados y planos del distrito electoral. En 2004, cuando GovTrack inició su andadura, la información no estaba libremente disponible en un formato que pudiera reutilizarse con facilidad. Joshua Tauberer, el creador del sitio, escribió un código computacional para explorar THOMAS (el sitio web del Congreso, rudimentario en aquellos días), recuperar textos legislativos a través de la compleja interfaz del sitio y reagrupar la información en un formato estructurado que se pudiera reutilizar, analizar y reorganizar con facilidad. El sitio GovTrack permite que los usuarios reciban actualizaciones cuando se toman nuevas medidas sobre proyectos de ley, que comparen las sucesivas versiones de un mismo proyecto y que analicen el comportamiento de voto de tal o cual miembro. Además, GovTrack vuelve a publicar sus datos estructurados, lo cual permite a muchos otros sitios llevar a cabo sus propios análisis de las actividades del Congreso¹¹⁴.

La historia de GovTrack y otras parecidas alentaron una creencia: cuando el Gobierno publica datos abiertos, puede crear un vibrante ecosistema para seguir la innovación, lo que estimulará al mismo Gobierno a mejorar la forma en que presenta la información. El éxito de GovTrack —que el personal del Congreso incluso prefiere frente a las alternativas que proporciona el Gobierno— terminó motivando a la propia Biblioteca del Congreso a mejorar el sitio gubernamental THOMAS, añadiéndole nueva funcionalidad para hacerlo más atractivo para los ciudadanos y los encargados de formular políticas. Al mismo tiempo, GovTrack también demostró que los datos abiertos pueden impulsar las innovaciones de terceros. Por medio de un esfuerzo de sensibilización coordinado, los defensores de los datos abiertos lograron convencer a las dos cámaras legislativas para que diesen a conocer más información en formatos estructurados y legibles por máquinas, directamente a través de THOMAS.

Sin embargo, como se discutió más arriba, la expectativa más ambiciosa asociada al programa de datos abiertos de Estados Unidos —la esperanza de un cambio fundamental en cómo el Gobierno opera— permanece incompleta. GovTrack y sus derivados ofrecen una historia con una enseñanza sobre la continua importancia de las anticuadas restricciones institucionales, incluso en un mundo de nueva tecnología. El programa empezó con altas expectativas para generar un aumento significativo en el grado de transparencia pública y en la capacidad de respuesta del Gobierno. No sólo los datos serían publicados en formatos nuevos y más usables, sino que más datos, en un rango más amplio de asuntos importantes, serían liberados más rápido, llevando hacia un gobierno más ágil. Sin embargo, eso no ha ocurrido.

Un área clave para esas ambiciones era el estímulo económico y el programa de recuperación del Gobierno Federal, en la que los observadores esperaban que una rápida entrega de los datos de

¹¹⁴ GovTrack ofrece una lista de treinta sitios similares, incluidas las herramientas creadas por una amplia gama de organismos de control. Véase: <http://www.govtrack.us/downstream.xpd>.

compras redujera el fraude, el desperdicio y el abuso asociados con un esfuerzo rápido para invertir recursos públicos en proyectos nuevos a gran escala. Sin embargo, un nuevo sitio web federal llamado *Recovery.gov*, que buscaba hacer más transparente el estímulo económico, fue una total decepción por razones no tecnológicas: entre otras cosas, la Oficina de Administración y Presupuesto, encargada de instalar el sitio, no tenía una infraestructura institucional adecuada para reunir y publicar datos detallados de los beneficiarios que el sitio debía contener. Las publicaciones de *Recovery.gov*, debido en parte a una falta de coordinación institucional, han tendido a ser más lentas, con más errores y menos específicas de lo que inicialmente esperaban sus impulsores.

En otras palabras, la tecnología no es sustituto de- ni tampoco garantía para- crecimientos significativos en la transparencia gubernamental más allá del punto de partida antes de la apertura de los datos. Esos cambios requieren modificaciones en las políticas que van más allá del alcance de la tecnología, modificaciones que no han ocurrido en los últimos dos años en Estados Unidos. Cuando la información gubernamental ya es pública, un programa de datos abiertos puede hacer de la información algo más útil y valioso. Sin embargo, la pregunta sobre qué datos publicar –qué cosas sobre los trabajos internos del Gobierno revelar al público- es una cuestión que el sistema político como un todo debe responder. La comunidad de los datos del Gobierno Abierto tiene un rol clave que jugar en ilustrar los potenciales beneficios de una mayor transparencia, sin embargo, cambios fundamentales van a requerir una voluntad política más amplia.

3. Lecciones que hemos aprendido

Un programa de datos abiertos puede obtener beneficios significativos y concretos, tanto para el Gobierno como para los ciudadanos, de los datos que un gobierno haga públicos. Esto, sólo si el programa es cuidadosamente planeado y ejecutado. Demasiado a menudo el Gobierno ha invertido recursos para publicar un *dataset*, pero sólo ha encontrado a muy pocos creadores dispuestos a desarrollar nuevas herramientas y servicios para utilizarlo. Gran parte de los datos publicados aún no se han destinado a usos subsidiarios significativos. *Data.gov*, por ejemplo, se jacta de tener más de 3,500 *datasets* de “alto valor”, pero afirma tener menos de 250 aplicaciones desarrolladas por ciudadanos sobre la base de sus datos¹¹⁵.

El modelo optimista de los primeros tiempos sirvió para que el Gobierno publicara sus datos en formatos abiertos y para permitir que “nacieran mil flores”. Como defensores de esta idea, esperábamos que las aplicaciones innovadoras brotasen de manera natural una vez sembrados los datos. Cuando se publican datos de gobierno valiosos, las fuerzas del mercado deberían estimular a los desarrolladores de datos para que los descubran y los utilicen, lo cual conducirá al desarrollo de nuevos servicios.

En su mayor parte, no se ha materializado tampoco el esperado aumento de nuevas aplicaciones desarrolladas por terceros, lo cual arroja importantes dudas sobre el enfoque original de “publicar y olvidar”. La decepción es comprensible¹¹⁶. Al mismo tiempo, el inventario de beneficios de los datos abiertos es mayor y más complejo de lo que podría parecer en un principio.

Aún estamos empezando a aprender de qué manera el Gobierno puede aprovechar mejor los talentos y los intereses externos para lidiar con estos datos, pero experiencias recientes sugieren que la publicación por sí sola no es suficiente. El progreso interno ha sido constante, los cambios se verifican

¹¹⁵ Un estudio empírico de las pautas de uso de *Data.gov*, en el que se ponen de relieve estos problemas, puede encontrarse en Alon Peled, *When Transparency and Collaboration Collide: “The USA Open Data Program”*, en *Journal of the American Society for Information, Science and Technology*, 2011.

¹¹⁶ Véase, por ejemplo, Andrea Di Maio, “Is Open Data Heading Toward the Trough of Disillusionment?”, Feb. 10, 2010, Gartner Blog Network, http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2010/02/10/is-government-2-0-heading-toward-the-trough-of-disillusionment.

lentamente y los beneficios se han conseguido de formas que no son inmediatamente obvias ni fácilmente mensurables. No obstante, sí hay algunas lecciones que pueden aprenderse de la implementación de programas de datos abiertos en el Gobierno en los últimos años.

Los datos abiertos no crean su propia demanda. El Gobierno debe comprometer a los desarrolladores de datos

Publicar datos en formatos estructurados es una condición necesaria para el desarrollo posterior de nuevas aplicaciones y servicios. Pero no es suficiente. El modelo de datos abiertos asigna un rol especial a los *traductores de datos* –desarrolladores de software, investigadores, periodistas que trabajan con datos y otros que tienen las habilidades necesarias para transformar datos en información y aplicaciones que beneficien a los ciudadanos comunes. El rol del Gobierno, como publicador de datos, debería ser crear un ambiente que le dé a estos traductores la mayor flexibilidad posible para usar un rango amplio de herramientas de software para manipular y para añadir valor a la información gubernamental. Sin importar si actúan solos o como parte de una organización comercial o gubernamental más grande, son estos traductores los que el Gobierno debe comprometer.

Los desarrolladores de software, que pueden crear aplicaciones aguas abajo basadas en datos gubernamentales, son el grupo más grande e importante de desarrolladores. Científicos y periodistas pueden también transformar datos en información pública valiosa, sin embargo, son los desarrolladores los que transforman los datos en herramientas y servicios que ciudadanos comunes pueden seguir usando en el tiempo. Para que el modelo funcione, el Gobierno necesita actuar teniendo presentes a los desarrolladores de software, comprometiéndolos y conociendo sus necesidades de modo que ellos también se comprometan y sirvan a un público más amplio.

Una vez que los datos son puestos online, descubrirlos pasa a ser el primer obstáculo: los desarrolladores que estarían más interesados en un *dataset* determinado primero deben enterarse de su existencia. Ésta es una de las motivaciones básicas para crear una plataforma centralizada como Data.gov. Cuando el Gobierno ha publicado cientos, e incluso miles, de *datasets* —en ubicaciones arbitrarias de la red—, un depósito central es una herramienta fundamental para permitir que los traductores descubran los datos de interés. Sin embargo, el Gobierno no debiera sentarse a esperar que los grupos de interés (los traductores de datos y los grupos que ellos sirven) hagan un rastreo de la Web por la potencial llegada de datos nuevos útiles. En vez, el Gobierno debería acercarse anticipadamente a los interesados pertinentes para notificarles que se han publicado o actualizado *datasets* importantes. Éste es uno de los muchos pasos que el Gobierno puede dar para que los desarrolladores se interesen por los datos abiertos y aumentar así las posibilidades de que surjan innovaciones fructíferas.

Preparar un *dataset* para uso público no siempre es sencillo ni barato, pues para ello se requiere voluntad política, personal cualificado y continuos recursos de TI. Con un presupuesto limitado, el Gobierno debe priorizar los *datasets* que conviene publicar y debería centrarse especialmente en la demanda real y en la posibilidad de reutilización. La mayoría de los recursos debería destinarse a publicar *datasets* claramente interesantes para los actores externos.

Comprometer desde el principio y con frecuencia a los desarrolladores de datos permite al Gobierno establecer prioridades inteligentes sobre qué datos publicar. En la medida de lo posible, el Gobierno debería inventariar los datos que podría publicar y solicitar sugerencias sobre cuáles serían más útiles. Los mecanismos de feedback en línea podrían utilizarse para permitir que los ciudadanos voten o entreguen su opinión de manera informal sobre los *datasets* que les gustaría que el Gobierno publicase, contribuyendo así a que el Gobierno calibre mejor el interés de los ciudadanos y el potencial de reutilización de los datos.

Cuando utilizan los datos, los desarrolladores de datos suelen tropezar con problemas porque los datos del Gobierno son “caóticos”. Por ejemplo, en algunos casos un *dataset* puede contener valores a todas luces incorrectos, o pueden faltar entradas con datos que cabría esperar encontrar. En otros casos,

el *dataset* puede utilizar códigos o abreviaturas de difícil comprensión que no tienen un significado obvio o que no se explican en la documentación. O el Gobierno puede decidir modificar el formato en que se publican los datos de una manera que no es coherente con el formato previamente esperado.

Estos problemas de calidad de los datos pueden provocar dolores de cabeza a los creadores de software, y cuantos más problemas parezca haber, menos probable es que esas personas utilicen bien el *dataset* publicado. El Gobierno puede aliviar esta carga creando mecanismos de *feedback* fiables, mediante los cuales los creadores de software pueden notificar problemas y recibir asistencia técnica. Cuando se notifican problemas, el Gobierno debería responder sin tardanza y solucionarlos, para así ir mejorando con el tiempo la calidad de los datos. Asimismo, podría comunicar con claridad —mediante anuncios públicos— los cambios específicos realizados en los *datasets*, para que quienes desarrollan software puedan adelantarse a dichas modificaciones en los programas de reutilización con que ya cuentan.

Atraer a los traductores de datos es, a la vez, un arte y una habilidad. Hay principios bien arraigados y herramientas disponibles que pueden contribuir a guiar los incentivos y a impulsar colaboraciones exitosas. Cuanto mejor pueda el Gobierno utilizar dichos principios y herramientas, más alta es la posibilidad de que surja un sistema innovador a partir de los datos que publica.

Los datos abiertos son útiles dentro del propio Gobierno

Generalmente, la conversación sobre los datos abiertos se concentra en los participantes no-gubernamentales: los desarrolladores de datos y los ciudadanos que se benefician de un ecosistema próspero de datos abiertos gubernamentales. Sin embargo, de un modo más simple, el Gobierno también obtiene beneficios de este proceso. Primero, los programas de datos abiertos llevan al Gobierno a organizar sus datos tal forma que benefician de paso a los usuarios internos y gubernamentales. Segundo, cuando los traductores de datos consideran valiosos los nuevos usos de los datos de gobierno, éste en sí puede absorber estas innovaciones, permitiéndole entregar mejor y de manera más directa beneficios a los ciudadanos.

Maximizar el valor interno de los datos

El sitio Data.gov es la cara pública de una infraestructura amplia y burocrática, una que se está expandiendo a través del Gobierno. Esta infraestructura empodera a los administradores de los datos para que los organicen, escudriñen y documenten, haciéndolos más útiles dentro y fuera del Gobierno.

Los *datasets* puede ser fácilmente entendidos y procesados de una manera consistente si son publicados de la manera correcta: con una estructura lógica y documentación completa. La consistencia es especialmente crucial cuando los *datasets* son extensos —cuando hay tantos datos que el procesamiento humano simplemente no se puede hacer—, algo típico de la información gubernamental. Aquí es cuando los software de los programas tienen un rol crucial: ellos pueden automáticamente procesar grandes cantidades de datos de manera tal de generar resultados nuevos y útiles.

Al preparar datos para uso público, el propio Gobierno se beneficia de las ventajas inherentes a los datos abiertos. En primer lugar, los datos de gobierno a menudo son caóticos, y preparar un *dataset* que la gente pueda utilizar suele significar limpiar y pulir los datos con vistas a que su uso sea más sencillo en el futuro. Para que se puedan reutilizar fácilmente, es necesario formatearlos de manera coherente y relativamente “limpia”. Preparar un *dataset* para publicarlo en abierto también significa documentar cómo debería interpretarse, por ejemplo, qué significan determinados cuadros y campos, cómo se recopilaron, y cualquier advertencia que se considere necesaria.

Estas tareas —pulir, reestructurar y documentar— son buenas prácticas para la gestión de los datos. Sin embargo, cuando los datos sólo se utilizan internamente, pueden descuidarse, cosa que ocurre con frecuencia. A resultas de ello el Gobierno puede verse perjudicado, por ejemplo, si un administrador de datos con experiencia decide jubilarse llevándose consigo todo los conocimientos no

documentados acerca de la gestión y la interpretación del *dataset*. Sin una documentación escrita y explícita de los datos y los procesos, el Gobierno terminará perdiendo importantes conocimientos institucionales sobre el *dataset*, lo cual convertiría a los datos en material menos valioso y potencialmente peligroso para la política pública si más tarde se malinterpretan y conducen a conclusiones erróneas. Los datos abiertos reducen ese riesgo.

Los datos abiertos también permiten al Gobierno conseguir la ayuda de los desarrolladores de datos para corregir errores obvios. Cuando los datos son públicos, y cuando son muchos los ojos que los examinan, los ciudadanos pueden ayudar notificando errores, un proceso que hará que todos los que toman parte en él cuenten con datos más exactos. Además, los gobiernos son instituciones grandes, y el producto del trabajo de un departamento a menudo puede ser útil para otros departamentos. Para los datos que no son sensibles —es decir, cuando no hay preocupaciones de privacidad personal o de seguridad nacional—, los datos abiertos permiten que el Gobierno comparta información por encima de los límites departamentales.

Una mayor atención a los beneficios de los datos abiertos contribuirá, con el tiempo, a mejorar las prácticas de recolección de datos. Cuando dicha recolección no es estructurada —por ejemplo, como una serie de informes presentados en una plantilla en formato Word—, se requiere un trabajo considerable y minucioso para convertir la información a un formato estructurado. No obstante, a medida que el público comience a pedir más datos abiertos estructurados y el personal gubernamental trabaje para satisfacer esa expectativa, la tendencia natural será que el Gobierno empiece a recoger datos de manera estructurada desde el principio, lo cual luego hará relativamente más sencillo publicar datos estructurados.

Absorber la innovación externa

A menudo, grupos de voluntarios y de la sociedad civil cuentan con los datos abiertos para el funcionamiento de sus sitios web y servicios cívicos, los que ayudan al público a entender, monitorear e interactuar con su gobierno. En trabajos anteriores, nosotros imaginamos que grupos privados, actuando como desarrolladores podrían reducir la necesidad de una administración de desarrollar directamente sus propios datos. Esto sucede a veces, cuando, por ejemplo, el municipio de una ciudad ya no necesita crear una aplicación de rutas del tránsito para GPS ya que Google lo hizo antes.

Sin embargo, mientras las personas y entidades externas al Gobierno prueban el valor de una iniciativa innovadora, ésta sólo se adapta, absorbiendo valiosas tecnologías nuevas para sus publicaciones propias y oficiales. A través del proceso de la absorción de la innovación, los desarrolladores externos pueden manejar los sitios del Gobierno para mejorarlos, obteniendo un resultado que beneficia a todos los que usen los servicios oficiales, incluyendo a aquellos que nunca los han usado anteriormente.

En 2006 una ley que fue co-patrocinada por el entonces Senador Barack Obama hizo un llamado para la creación de USASpending.gov, un sitio web que podría ofrecer una búsqueda fácil y un análisis del gasto del Gobierno Federal. Al mismo tiempo que esta legislación fue promulgada, un grupo vigilante de la sociedad civil llamado OMB Watch creó un sitio similar para examinar el presupuesto llamado FedSpending.org. Los oficiales federales a los que les habían encargado crear un sitio similar, pero operado por el Gobierno, quedaron tan impresionados por este esfuerzo de un grupo externo que decidieron trabajar en conjunto con OMB Watch, y pagaron la licencia del código de FedSpending para manejar el nuevo sitio gubernamental¹¹⁷.

¹¹⁷ Ver Craig Jennings, Testimony before the House Committee on Oversight and Government Reform, Subcommittee on Technology, Information Policy, Intergovernmental Relations and Procurement Reform, on *Transparency Through Technology: Evaluating Federal Open Government Initiatives*, March 11, 2011, available at http://www.ombwatch.org/files/budget/OMB_Watch-USASpending_Testimony-03-11-2011.pdf.

Más recientemente, el *Federal Register* –el boletín diario sobre las reglas, consultas y otras actividades administrativas del Gobierno Federal de Estados Unidos- da otro ejemplo. En 2009, mientras la Casa Blanca se preparaba para publicar todos los días el *Federal Register* en un formato estructurado y descargable, el personal de la Casa Blanca se contactó con numerosos grupos de interés externos a los que le importara hacer los datos más accesibles. La publicación estructurada de los datos ayudó a un grupo de programadores de computadores de San Francisco a mejorar su sitio web –GovPulse- el cual facilitó al público la búsqueda de documentos regulatorios y su participación en el proceso regulatorio en general. Al cabo de unos meses los desarrolladores de GovPulse fueron contratados por el Gobierno para construir la nueva versión online del sitio oficial FederalRegister.gov, utilizando gran parte del innovador software en base al cual se construyó GovPulse. A través de la absorción, el sitio oficial del *Federal Register* ha mejorado significativamente, simplificando a los ciudadanos el seguimiento de los asuntos regulatorios de interés y el envío de comentarios formales en línea.

En cada caso, un grupo externo de desarrolladores, persiguiendo sus propias metas, demostró características y servicios valiosos, mientras que los oficiales públicos que proveen los datos casi trabajaron de manera directa con estos grupos para mejorar la presentación del Gobierno de los mismos datos.

Los detalles técnicos que la publicación de los datos puede potenciar, inhibir o reusar

La tercera lección clave de las experiencias recientes es que los diseñadores de políticas de todos los niveles deben estar atentos para asegurar que los problemas que surjan durante la implementación no perjudiquen el programa de datos abiertos. Las preocupaciones sobre la privacidad individual, la identificación inconsistente de códigos para la misma persona o cosa y las licencias de copyright, entre otras cosas, pueden ser fácilmente descuidadas, pese a que si no son tomadas en cuenta pueden impedir que un programa de datos abiertos alcance su máximo potencial.

Un asunto primordial es la privacidad. Usualmente, el Gobierno conoce información sensible sobre sus ciudadanos, sea porque proporciona servicios sociales, administra justicia, o se involucra en transacciones comerciales. En general, sólo hay opciones difíciles en torno a cómo usar estos datos. Los gobiernos, por ejemplo, intentan que no se hagan públicas las historias médicas individuales, a la vez que combinan esas historias en información agregada (o reuniendo de manera anónima ciertos detalles sobre casos individuales) que puede utilizarse para mejorar el rendimiento del sistema de salud en su conjunto. Entre los datos privados de los individuos y las estadísticas, más amplias y generalizadas, hay un *continuum*.

No suele estar claro dónde trazar la línea entre la información que puede o debe revelarse y los datos privados que pueden o deben protegerse del conocimiento público. Estas cuestiones se hacen más difíciles a medida que los expertos descubren nuevos métodos de reidentificación de los datos existentes. Si bien la reidentificación plantea riesgos para la privacidad de las personas, la cuestión más general es la que suele llamarse el «efecto de mosaico», donde diversas partes de una información procedentes de varias fuentes se reconstruyen de manera tal que provocan un daño no previsto por quienes publicaron por primera vez los datos. Las preocupaciones relacionadas con el efecto de mosaico suelen ser las principales de quienes participan en tareas de seguridad nacional o de contrainteligencia.

La autenticación de los datos es otro desafío: cuando son los servicios de terceros los que suministran más datos del sector público, ¿cómo puede un usuario de esos datos demostrar que los que utiliza son auténticos, es decir, que los datos fueron realmente publicados por el Gobierno y que no se han alterado? Son varias las posibles soluciones técnicas de este problema. Por ejemplo, los gobiernos pueden decidir “firmar” sus datos criptográficamente, creando una “firma digital” que demuestre que

los datos son exactamente los que ellos han publicado. Hasta la fecha son pocas las entidades gubernamentales que han utilizado soluciones que arrojen buenos resultados¹¹⁸.

Otros desafíos se relacionan con la manera de identificar a entidades —como organizaciones¹¹⁹ y recursos jurídicos¹²⁰— de manera abierta. Sin identificadores abiertos unificados, las referencias a las mismas entidades serán arbitrarias, lo cual dificultará combinar, o mezclar, *datasets* de fuentes distintas. Estos desafíos no sólo son complejos desde un punto de vista técnico, sino que a menudo también tropiezan contra intereses muy arraigados que pueden presionar con fuerza para resistirse a los cambios. Y no cabe duda de que habrá muchos otros desafíos complejos.

4. Conclusión

La experiencia de los Estados Unidos demuestra que los beneficios de los datos abiertos son considerables, pero no automáticos. La iniciativa por la transparencia que condujo a la creación de Data.gov y a la *Open Government Directive* fue la primera de su clase, un intento sin precedentes a nivel gubernamental para combinar el poder de Internet, los datos del sector público y la iniciativa privada. Hasta ahora, los resultados son desiguales, una experiencia de aprendizaje colectivo que crea el marco para la adaptación y el crecimiento del sector público. Además, confirman la promesa de datos abiertos a todas las escalas, desde la legislación nacional hasta un farol que no funciona. Al mismo tiempo, demuestran que los datos solos no bastan.

Bibliografía

- Di Maio, A. (2010). Is Open Data Heading Toward the Trough of Disillusionment? Gartner Blog Network.
- Peled, A. (2011). When Transparency and Collaboration Collide: The USA Open Data Program. *Journal of the American Society for Information, Science and Technology*.
- Robinson, D., Yu, Harlan y otros autores (2009). Government Data and the Invisible Hand. 11 *Yale J. L. & Tech.* 160.
- Robinson, D., Yu, Harlan y otros autores (2010). *Enabling Innovation for Civic Engagement in Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*.

¹¹⁸ La Government Printing Office (GPO) de los Estados Unidos ha utilizado un sistema de autenticación basado en firmas digitales para documentos PDF. No obstante, no ha propuesto una solución más general para *datasets* arbitrarios que no estén en formato PDF. Véase: <http://www.gpo.gov/authentication>.

¹¹⁹ ORGPedia es un proyecto de la New York Law School que estudia maneras de reconciliar los numerosos planes existentes en el ámbito de la denominación organizacional. Véase: <http://dotank.nyls.edu/orgpedia>.

¹²⁰ URN:lex es “un estándar de Internet que se propone para identificadores de documentos jurídicos” y fuentes de jurisprudencia. Véase: http://www.law.cornell.edu/wiki/lexcraft/urn_lex.

VI. Transparencia: qué están haciendo los gobiernos

Enrique Rajevic

El presente trabajo procurará relacionar las políticas de Gobierno Abierto con las políticas de transparencia administrativa que se han difundido con especial intensidad en Iberoamérica durante la última década. Para ello partiremos describiendo las normas legales sobre transparencia que se han ido dictando en la región para luego comentar como se relaciona con ellas el Open Government o Gobierno Abierto (en adelante, oGov). Terminaremos apuntando los beneficios y riesgos de esta relación.

1. La irrupción de las leyes de transparencia en el mundo y en los países de América Latina y el Caribe

1. De la ley sueca de 1766 a las leyes americanas de inicios del siglo XXI

La Real Ordenanza sobre Libertad de Prensa de 1766 dictada en Suecia es el primer cuerpo normativo que declara el derecho de acceso a los documentos oficiales. Recién en 1951 se dictaría otra, en Finlandia: la Ley sobre la Naturaleza Pública de los Documentos Oficiales. En 1966 Estados Unidos de Norteamérica promulgaría la Ley de Libertad de Información o *Freedom of Information Act* (también conocida por su sigla FOIA)¹²¹, a la que se sumarían las leyes francesas N° 78-753, de 1978, y 2000-321, de 2000¹²², la *Access to Information Act* en Canadá, de 1985¹²³, la Ley de Libertad de Información de 2000 de Reino Unido (en vigor desde 2005)¹²⁴ o la Ley Federal Alemana reguladora

¹²¹ 5 USC Chapter 5 § 552.

¹²² Se trata de la Ley N° 78-753, de 17.07.1978, “portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal”, y la Ley 2000-321, de 12.04. 2000, “relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations”.

¹²³ R.S., 1985, c. A-1.

¹²⁴ Freedom of Information Act 2000 (c.36).

del Acceso a la Información de la Federación, de 2005¹²⁵, entre muchas otras. En los últimos treinta años la multiplicación de este tipo de normativas en el mundo ha sido notable¹²⁶, tendencia a la que no ha sido ajeno el entorno latinoamericano como reflejan las siguientes leyes:

- a) La Ley 57, de 1985, por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales en Colombia;
- b) La Ley N° 6, de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública en Panamá;
- c) La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de México (o LFTAIP), de 2002, que se ha constituido en un verdadero referente para la Región;
- d) La Ley N° 27.806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú, de 2002;
- e) La Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, N° 200-04, de República Dominicana, de 2004;
- f) La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Ecuador, de 2004;
- g) La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Honduras, aprobada mediante el Decreto N° 170-2006;
- h) La Ley N° 621 sobre el Acceso a la Información Pública de Nicaragua, de 2007;
- i) La Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala, de 2008, aprobada por el Decreto 57-2008;
- j) La Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública de Chile, de 2008;
- k) La Ley N° 18.381, de Acceso a la Información Pública de Uruguay, de 2008;
- l) La Ley de Acceso a la Información Pública de El Salvador, de 2010, aprobada por el Decreto 534.

El último proyecto aprobado y en trámite de promulgación (a la fecha de este artículo) es el de Brasil, pues el 25 de octubre de 2011 concluyó la tramitación parlamentaria de la Ley de Acceso a la Información Pública de este país¹²⁷. En Argentina, en tanto, el Senado aprobó en 2010 un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, actualmente en la Cámara de Diputados¹²⁸. En España sólo se ha llegado hasta a un anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no sometido a tramitación parlamentaria¹²⁹. En Costa Rica existe un proyecto de ley de 2008. En Venezuela, Bolivia y Paraguay no existe legislación ni proyecto, pero sí disposiciones constitucionales y otras normas que reconocen el derecho de acceso. Cuba carece de normas en esta materia¹³⁰.

No es casual que tantos países aprueben leyes de contenido semejante en tan corto tiempo. Su irrupción es una respuesta de la clase política a la extendida desconfianza que se ha ido instalando respecto de la gestión pública y a la necesidad de profundizar la democracia en la región, que se ha visto reforzada también por otros estímulos, como el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos que

¹²⁵ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG), de 05.09.2005.

¹²⁶ Cfr. Banisar, David. *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*. Privacy International, 2006, 168 p.; Villanueva, Ernesto. *Derecho de acceso a la información en el mundo*. México, D.F.: Porrúa, 2006, 270 p.

¹²⁷ Cfr. http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=96674, consultado el 07.11.2011 a las 15:00 hrs.

¹²⁸ Cfr. <http://art-19.blogspot.com/2011/08/argentina-sin-ley-de-acceso-la.html>, consultado el 25.10.2011 a las 11:00 hrs.

¹²⁹ Un Informe sobre este anteproyecto fue conocido por el Consejo de Ministros de España el 29.07.2011 (<http://www.lamoncloa.gob.es/>).

¹³⁰ El panorama específico de Latinoamérica puede consultarse en Mendel, Toby. *“El Derecho a la Información en América Latina. Comparación Jurídica”* (EC/2008/CI/PI/13). UNESCO, 2009, 175 p. También puede verse el mapa del Centro Knight para el Periodismo en las Américas de la Universidad de Texas (cfr. <http://knightcenter.utexas.edu/>, consultado el 25.10.2011 a las 11:00 hrs.).

incluye dentro de la libertad de pensamiento y de expresión el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones¹³¹. En la sentencia del caso Claude Reyes y otros vs. Chile, de 2006¹³², la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó que esta norma: «...al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención» (párr. 77). Previamente, la Convención Interamericana Contra la Corrupción adoptada el 29 de marzo de 1996 en Caracas (Venezuela), exigió establecer “mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción” (art. III.11). A su vez, la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2000, afirmó que “El acceso a la información en poder del Estado es un *derecho fundamental* de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho” (párr. 27, principio 4º). Sobre estas bases la OEA aprobó en 2010 una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información¹³³, que procura establecer “...la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública. La ley se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática” (párrafo 2).

En consecuencia, la transparencia se ha ido transformando en un requisito para el funcionamiento de las administraciones públicas latinoamericanas.

Las claves de estas reformas: un marco sustantivo que favorece la transparencia y una institucionalidad de apoyo autónoma del Gobierno y cercana a los ciudadanos

Las leyes que hemos mencionado han generado un marco sustantivo que parte de la base de la publicidad de la información que tienen las administraciones públicas y la instrumentalizan a través de dos vías: el derecho a solicitar información a las autoridades y el deber que tienen estas últimas de difundir activamente determinada información, fundamentalmente a través de internet.

Sin embargo, lo anterior sería ilusorio si no existiesen organismos que garanticen a los ciudadanos la operatividad de estos derechos. Como esta tarea supone controlar a la administración pública es preciso dotarlos de una autonomía reforzada respecto de ésta, del Gobierno y de la política partidista, cuestión que también ha sido necesaria en otros sectores de la actuación administrativa dando origen a la creación de organismos que cuentan para estos efectos con garantías orgánicas y funcionales que los transforman en verdaderas “autoridades administrativas independientes”¹³⁴ —como los bancos centrales, ciertas agencias reguladoras, las universidades públicas, etc.—.

¹³¹ Su primer apartado señala: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

¹³² Sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C 151.

¹³³ Aprobada por la 40ª sesión ordinaria de la Asamblea General de la OEA a través de la resolución AG/RES 2607 (XL-O/10), de junio de 2010.

¹³⁴ “Este fenómeno, un tanto sorprendente a primera vista, responde a motivaciones bastante diversas en cada uno de los países en los que se ha manifestado. En el Reino Unido, la existencia de estos Organismos, coloquialmente denominados quangos (*quasi non governmental organizations*), constituye la forma normal y usual de organizarse la Administración de la Corona, cuya estructura departamental centralizada es muy reducida, y en la que múltiples funciones se encomiendan a estos organismos, regidos no por funcionarios ni políticos, sino por profesionales de indiscutido prestigio que, precisamente por hallarse *au dessus de la mêlée*, aseguran un desempeño neutral, técnicamente ortodoxo y ajeno a las conveniencias de partido de las citadas funciones. / Una finalidad similar se aprecia, en los Estados Unidos, en la creación de las agencias o comisiones reguladoras (*independent regulatory commissions*), establecidas por las Cámaras legislativas como organizaciones formalmente separadas de las *executive agencies* o departamentos directamente dependientes del Presidente; separación que tiene por objeto limitar la influencia presidencial en las mismas (a cuyo fin se limitan los poderes de nombramiento de sus dirigentes, que no pueden pertenecer en su integridad al mismo partido político y cuya designación ha de ser aprobada por el Senado)”. Santamaría P., Juan. *Principios de Derecho administrativo general*, T. I. Madrid: Iustel, 2004, p. 727-8.

Si revisamos las leyes latinoamericanas veremos que algunas han optado por la creación de estos organismos, partiendo por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México también conocido por su sigla IFAI, creado en 2002 por la LFTAIP (y a partir de 2010, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos¹³⁵), configurado como un “*órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión*” que dirigen cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo Federal —pero objetables por la mayoría de la Cámara de Senadores— y que duran 7 años, pudiendo ser sólo removidos “*por transgresión grave o reiterada de las disposiciones contenidas en la Constitución y esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal*” (arts. 33 y 34).

Esquemas semejantes a éste se han adoptado en otras leyes de la región. El Consejo para la Transparencia de Chile cuenta con un nivel de autonomía incluso más severo, pues para nombrar a sus consejeros —que duran 6 años— el Presidente de la República debe obtener el apoyo de dos tercios de los senadores en ejercicio, y sólo es factible removerlos por la mayoría del pleno de la Corte Suprema “*a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados mediante acuerdo adoptado por simple mayoría, o a petición de diez diputados, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones*” (art. 38 Ley de Transparencia). La renovación por parejas favorece la diversidad política de los consejeros. Tal como en el IFAI, los propios consejeros eligen a su Presidente. La ley hondureña emplea una fórmula diversa, pero igualmente eficaz: encarga el nombramiento de los tres comisionados del Instituto para el Acceso a la Información Pública —que duran 5 años— al Congreso (art. 9º) que, por dos tercios de sus integrantes, debe seleccionarlos de una nómina de 10 candidatos propuesta por el Presidente (2), el Procurador General de la República (2), el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (2), el Foro Nacional de Convergencia (2) y el Tribunal Superior de Cuentas (2). Sólo cabe su remoción por “*imposibilidad legal o natural*” o cuando sus acciones entren en conflicto con las actividades del Instituto. El presidente del Instituto es nombrado por el Congreso (art. 9º, inciso final). El Instituto de Acceso a la Información Pública de El Salvador, por último, tiene una mayor intervención del Poder Ejecutivo pues sus 5 comisionados —que duran 6 años— son designados y removidos por el Presidente de la República, si bien a través de un procedimiento reglado y sobre la base de ternas generadas desde la sociedad civil. También el Presidente de la República nombra al presidente del Instituto, de entre uno de los comisionados.

Existen otros casos en que el control de la ley (básicamente, la revisión de las denegaciones de información) le compete al Defensor del Pueblo y/o a los Tribunales de Justicia (p. ej., Colombia, República Dominicana y Perú). Por último, algunas leyes encargan esta tarea a unidades internas del propio Gobierno (p. ej., Uruguay, Guatemala y República Dominicana).

2. La sinergia entre “transparencia activa” y Gobierno Abierto

La transparencia activa como una nueva faceta del acceso a la información

Las leyes de transparencia no sólo han regulado el derecho a solicitar información del sector público. Como ya dijimos, también exigen que los organismos gubernamentales difundan un mínimo de información a través de sus sitios web u otros mecanismos en lo que la ley chilena ha definido como “transparencia activa”, pues en este caso el Estado no es un sujeto pasivo como cuando proporciona información a los particulares, previa solicitud de éstos (lo que sería un “transparencia pasiva”), sino que disponibiliza información en medios de acceso público cumpliendo un mandato

¹³⁵ En efecto, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares de 2010 (D.O. 05.07.2010) reformó la LFTAIP en cuanto al nombre y las funciones del IFAI para entregarle explícitamente la potestad de proteger los datos personales.

legal o administrativo. Otras leyes se refieren a esta faceta de la transparencia como “información oficiosa” o “información pública de oficio” (así, El Salvador y Guatemala, respectivamente). La transparencia activa puede llegar a tener un impacto mayor al del derecho de acceso a la información, pues apunta a la generalidad de las personas (a diferencia del derecho de acceso, en que el solicitante es una persona específica) y a los sectores de la actuación administrativa en que éstos demandan mayor información (subsistiendo el derecho de acceso para las demás cuestiones).

Aunque la transparencia activa o de oficio funciona básicamente a través de la publicación de información en los sitios web del Estado, también puede desarrollarse a través de “...instrumentos parcialmente ya utilizados por las administraciones públicas, como la institucionalización de horas de consulta sobre los asuntos de interés general, la preparación y la oferta de informaciones explicativas o (...) la organización de reuniones con ciudadanos interesados más allá de las informaciones públicas o modos de participación previstos en las leyes para determinados procedimientos administrativos”¹³⁶. La ley hondureña exige emplear “*medios electrónicos o instrumentos computarizados*” para cumplir con la transparencia activa y, a falta de éstos, “*los medios escritos disponibles*” (art. 13). En esa línea se sitúa el principio de apertura de la gobernanza europea, que exige a las instituciones de la Unión Europea “trabajar de una forma más abierta”, pues, junto con los Estados miembros, “...deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopta”, utilizando “...un lenguaje (...) accesible para el público en general”, lo que fomentaría la confianza “en unas instituciones de por sí complejas”¹³⁷.

Aunque cada ley de transparencia iberoamericana exige publicar en Internet un conjunto específico de información existe una relativa homogeneidad en algunas áreas, lo que en buena parte deriva del seguimiento de la ley mexicana por parte de las legislaciones posteriores. Dentro de los tópicos que se repiten destacan los siguientes:

- Marco Normativo de los organismos públicos: El art. 7° XIV de la ley mexicana incluye “*El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado*”, texto que repiten con ligeras variantes el art. 10 N° 1 de la ley salvadoreña, el art. 10 N° 1 de la ley guatemalteca y el art. 7° c) de la ley chilena. El art. 13 N° 2 de la Ley hondureña incluye las leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general que rigen el funcionamiento de los entes públicos.
- Organización interna: El art. 7° de la ley mexicana en sus apartados I y II exige informar la “*estructura orgánica*” y las “*facultades de cada unidad administrativa*”, lo que repite la ley hondureña en su art. 13 N° 1 (que habla de “*funciones*” y “*atribuciones*” de las unidades administrativas), la ley guatemalteca en su art. 10 N° 1, la ley salvadoreña en su art. 10 N° 2, la ley uruguaya en su art. 5° a) y b) y la ley chilena en su art. 7° b) (habla de “*facultades, funciones y atribuciones*” de cada una de las “*unidades u órganos internos*”).
- Personal y sus remuneraciones: Los apartados III y IV del art. 7° de la ley mexicana añaden “*(...) el directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes*” y “*(...) la remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación*” La Ley hondureña es más acotada, pues limita lo publicado a “*la remuneración mensual de los servidores públicos por puesto, incluyendo otros pagos asociados al desempeño del puesto*” (art. 13 N° 7) y sólo el nombre de “*los servidores públicos encargados de gestionar y resolver las solicitudes de información pública, la dirección, teléfono y dirección electrónica de su centro de trabajo*” (art. 13 N° 11). La ley guatemalteca es más amplia, pues extiende el directorio a todos los “*empleados y*

¹³⁶ Sommermann, Karl-Peter. La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho, en García M., Ricardo (coord.). Derecho administrativo de la información y administración transparente. Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 24.

¹³⁷ «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001], p. 11.

servidores públicos, incluyendo números de teléfono y direcciones de correo electrónico oficiales no privados”, y exige informar el “número y nombre de funcionarios, servidores públicos, empleados y asesores que laboran en el sujeto obligado y todas sus dependencias, incluyendo salarios que corresponden a cada cargo, honorarios, dietas, bonos, viáticos o cualquier otra remuneración económica que perciban por cualquier concepto”. En ambos casos opera como límite la afectación del “sistema nacional de seguridad, la investigación criminal e inteligencia del Estado” (art. 10 N° 3 y 4). La ley salvadoreña incluye el currículum de los funcionarios, la remuneración por cargo y el listado de asesores y sus funciones (art. 10 N° 3, 6 y 7). La ley uruguaya, en cambio, no exige un directorio ni una nómina, restringiendo lo informado a “la estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación” (art. 5° c). La Ley chilena en su art. 7° d) publica “la planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones”, pero no se refiere a currículos, números de teléfono ni correos electrónicos.

- Servicios a los ciudadanos: la ley mexicana exige publicar los servicios ofrecidos por el organismo (art. 7° VII) y los “trámites, requisitos y formatos” (art. 7° VIII), indicación seguida por las leyes hondureña (art. 10 N° 1), chilena y salvadoreña. En el caso de Chile la exigencia se extiende a “los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano” (art. 7° h). En El Salvador, a los servicios ofrecidos más “los lugares y horarios en que se brindan, los procedimientos que se siguen ante cada ente obligado y sus correspondientes requisitos, formatos y plazos” (art. 10 N° 10).
- Actos administrativos con efectos sobre terceros (concesiones, permisos, etc.): El art. 7° XII de la ley mexicana extiende la transparencia activa a las “concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos”, texto seguido por la ley uruguaya agregando a los beneficiarios (art. 5° e), y por la ley salvadoreña, que añade “montos, plazos, objeto y finalidad” (art. 10 N° 18). La ley de Guatemala se refiere a los “los contratos, licencias o concesiones para el usufructo o explotación de bienes del Estado” (art. 10 N° 16); la ley de Honduras, a las concesiones (art. 13 N° 9). La ley chilena generaliza esta categoría como “actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros” (art. 7° g).
- Contrataciones de obras, bienes y/o servicios: El art. 7° XIII de la ley mexicana agrega las contrataciones y pide detallar las obras, bienes, arriendos y/o los servicios contratados, el tema específico en el caso de estudios o investigaciones, el monto, el nombre del “proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato” y los “plazos de cumplimiento de los contratos”. Dicha redacción es seguida de cerca por el art. 10 N° 19 de la Ley de El Salvador. La ley de Honduras incluye “Las contrataciones (...) ventas, subastas de obras, convocatorias a concurso, licitación de obras públicas y suministros, los contratos de consultoría, las actas de apertura de ofertas y adjudicación, ampliaciones, prórrogas y declaratorias de compras directas, así como sus resultados” (art. 13 N° 9), mientras la ley chilena consigna “las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso” (art. 7° e).
- Diseño, montos asignados y criterios de acceso a subsidios y otros beneficios: El art. 7° XI de la ley mexicana consigna el “diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio”, así como “los padrones de beneficiarios de los

programas sociales” que se establezcan por decreto. La ley salvadoreña considera “*el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidios e incentivos fiscales, así como el número de los beneficiarios del programa*”, junto a los “*montos y destinatarios privados de recursos públicos, así como los informes que éstos rindan sobre el uso de dichos recursos*” (art. 10 N° 16 y 17). La ley chilena ordena informar “*el diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el respectivo órgano, además de las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución*”, advirtiendo que no deben incluirse “*los datos sensibles*” (art. 7° i). Agrega, además, “*las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que éstas o aquéllas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios*” (art. 7° i).

- Presupuesto asignado e informes y auditorías sobre su ejecución: El art. 7° de la ley mexicana requiere informar “el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación” (IX) y “los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado (...) y, en su caso, las aclaraciones que correspondan”, texto reproducido por el art. 7°, literales k) y l), de la ley chilena. La ley uruguaya incluye el “presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados de las auditorías que en cada caso corresponda” (art. 5° d) y la de Honduras, “los presupuestos, un informe trimestral y otro anual de la ejecución presupuestaria, que incluya el detalle de las transferencias, los gastos, la inversión física y financiera, la deuda y la morosidad” (art. 13 N° 8).
- Mecanismos de participación ciudadana: El art. 7° XVI de la ley mexicana y el art. 7° j) de la ley chilena incluyen los mecanismos de participación ciudadana que existan. La ley uruguaya, los “mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información” (art. 5° g), y la hondureña, “los mecanismos que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones” (art. 13 N° 10). La ley de El Salvador agrega a los mecanismos de participación ciudadana los de “rendición de cuentas”, junto a “las modalidades y resultados del uso de dichos mecanismos” (art. 10 N° 21).
- Cláusula residual: El art. 7° XVII de la ley mexicana se extiende a “cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público”. La ley uruguaya sigue esta línea con “toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo” (art. 5° f). El punto 8 de la Instrucción General N° 4 del Consejo para la Transparencia de Chile, sobre transparencia activa, recomienda añadir la información “frecuentemente solicitada en ejercicio del derecho de acceso a la información”, la que “haya sido declarada pública por el Consejo para la Transparencia al resolver amparos por denegación de acceso” y “cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante”¹³⁸.

La revisión anterior no es exhaustiva y sólo pretende poner de relieve la enorme cantidad de información que están subiendo los gobiernos a Internet en función de las leyes de transparencia y acceso a la información. Piénsese que, por ejemplo, la ley mexicana contiene 17 numerales sobre transparencia activa, la de El Salvador 25, la de Guatemala 29, la de Ecuador 21 y la chilena 13.

¹³⁸ Publicada en el D.O. de 03.02.2010.

3. Algunas cautelas respecto del Gobierno Abierto

La materialización del Gobierno Abierto está llena de promesas. Sin embargo, también plantea riesgos de gran calado que es preciso afrontar para evitar que éstas se frustren. Veamos algunos.

La protección de datos personales

Un primer problema que es indispensable tener en cuenta es el de la protección de los datos personales, esto es, aquéllos que están vinculados a personas individualizadas. El auge de la informática ha llevado a que los legisladores hayan adoptado regulaciones en esta línea, a partir especialmente de la Privacy Act estadounidense de 1974 (5 U.S.C. § 552a) y del Convenio 108 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, aprobado en 1981 por el Consejo de Europa. Se trata de textos que influirán en todas las normas posteriores¹³⁹.

Tanto la transparencia activa como el oGov pueden llevar a que estos datos circulen de una manera incontrolada afectando la privacidad de las personas o, como se ha dicho, su autodeterminación informativa. En efecto, las personas entregan datos al Gobierno o permiten que éstos los generen y traten (vale decir, los procesen, transfieren o utilicen) para fines específicos: la protección de su salud, la determinación y cobro de tributos, el pago de pensiones, el otorgamiento de certificados de identidad, etc. Admitir que esos datos sean conocidos por terceros llevaría a que las personas pudieran ser objeto de cuestiones desagradables como ofertas comerciales indeseadas o derechamente atentatorias contra sus derechos fundamentales, como discriminaciones fundadas en su estado de salud, su raza o sus creencias.

A nivel latinoamericano la protección de los datos personales tiene un estándar dispar. Existen países que han alcanzado niveles elevados de protección, como Argentina, Uruguay o México (incluso Argentina ha sido considerado por la UE como un país seguro para el flujo de datos desde sus estados miembros), otros que están dictando nuevas legislaciones, como Colombia, Costa Rica y Perú, y países que están discutiendo la mejora de sus regulaciones, como Chile, o nuevos proyectos de ley, como Brasil. Incluso cabe la opción, como ocurre con el IFAI en México, de entregar la tutela de la transparencia y de la protección de datos personales a un mismo órgano, que pondera directamente los potenciales conflictos entre ambos bienes jurídicos¹⁴⁰.

El oGov debe ir, entonces, acompañado de un estándar adecuado de protección de datos personales.

La ausencia de controles eficaces y autónomos: entre el marketing y el Gobierno Abierto

El escenario que hemos trazado del oGov está marcado por gobiernos que lo están utilizando como una seña distintiva de su gestión, por la que legítimamente esperan obtener réditos electorales.

¹³⁹ Por ejemplo, la definición de datos personales en el Convenio 108 es “cualquier información relativa a una persona física identificada o identificable” (art. 2° a). Aunque este convenio no habla de datos sensibles, declara que “*Los datos de carácter personal que revelen el origen racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas u otras convicciones, así como los datos de carácter personal relativos a la salud o a la vida sexual, no podrán tratarse automáticamente a menos que el derecho interno prevea garantías apropiadas. La misma norma regirá en el caso de datos de carácter personal referentes a condenas penales*” (art. 6°). La Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DOCE L 281, de 23.11.1995), sigue estas mismas definiciones y lo mismo ocurre con las legislaciones iberoamericanas.

¹⁴⁰ Véase a este respecto Cotino H., Lorenzo. «Del “deber de publicidad” de Brandeis al “Open Government” de Obama. Regulación y control de la información pública a través de las nuevas tecnologías», 2011, p. 20 (disponible en <http://goo.gl/br3rs>, consultado el 08.10.2011 a las 10:30 hrs.). También Rajevic M., Enrique. Protección de datos y transparencia en la administración pública chilena: Inevitable y deseable ponderación. /en/ VV.AA. Reflexiones Sobre el Uso y Abuso de los Datos Personales en Chile. Santiago de Chile: Expansiva, 2011, p. 137-158.

Sin embargo, la veracidad y calidad de la información que se publica debe ser verificada por terceros: no debe ser un ejercicio publicitario sino que, por el contrario, debe constituir un asunto de Estado que incluso lleve a que informaciones que resulten incómodas para un gobierno, y que por lo mismo éste quisiera no difundir, sean comunicadas. Como se ha dicho, “cualquier agrupación o normalización de información que se haga desde el legislador, en la forma de publicación o puesta a disposición a través de mecanismos como transparencia activa o acceso a la información pública, no representará sino una mirada parcial de los múltiples sentidos que pueda tener y por tanto una subutilización de ellos”¹⁴¹. El mérito de las políticas de open data y oGov es permitir que los ciudadanos tengan acceso a los datos mismos y puedan trabajar directamente sobre ellos, utilizándolos y procesándolos según sus propias interpretaciones y miradas. Para que ello sea posible es necesario establecer estándares claros y organismos que controlen su cumplimiento con la debida autonomía (idealmente, autoridades independientes)¹⁴². De lo contrario, todo puede quedar en un simple ejercicio de marketing político¹⁴³. De igual manera, es importante que los datos se presenten de una manera que permita su fácil identificación y utilización, lo que es particularmente crítico considerando el creciente volumen de información que se está subiendo a la red en virtud de los deberes de transparencia activa. Si no se considera la perspectiva de los ciudadanos al organizar y publicar la información, ésta puede terminar por ser perfectamente inútil e inservible.

En este punto las leyes de transparencia pueden ser un auxiliar muy eficaz para fijar estándares controlables. Algunos ejemplos de normas latinoamericanas que podemos citar son los siguientes:

- El artículo 5° de la ley uruguaya exige a los sujetos obligados que, para difundir de oficio información pública, prevean “la adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información en su poder, asegurando un amplio y fácil acceso a los interesados”.
- El artículo 7°, inciso final, de la ley de Ecuador exige que la información que debe publicarse por transparencia activa se organice “*por temas, ítems, orden secuencial o cronológico, etc., sin agrupar o generalizar, de tal manera que el ciudadano pueda ser informado correctamente y sin confusiones*”.
- La Instrucción General N° 4, sobre transparencia activa, del Consejo para la Transparencia de Chile, advierte bajo el acápite 7 (“Usabilidad”) que los organismos administrativos deben publicar la información requerida por la ley “*...de manera clara y precisa, bajo un banner especialmente dedicado a Transparencia Activa, incluido en un lugar fácilmente identificable en la página de inicio de sus respectivos sitios web institucionales*”. Añade que “*la información deberá disponerse de un modo que permita su fácil identificación y un acceso expedito, vale decir, utilizando planillas, diseños y sistemas mediante los cuales las personas puedan encontrar y entender la información a que se refiere esta instrucción de manera sencilla y rápida, sin necesidad de invertir una gran cantidad de tiempo y esfuerzo o de tener conocimientos acabados del sector público o del organismo respectivo*”. Finalmente, el punto 8, párrafo final, advierte que “*los órganos o servicios deberán abstenerse de adjuntar información de forma inorgánica o sin una sistematización apropiada, pues el exceso de información o la presentación desordenada de ésta pueden inducir a confusión respecto del real contenido de la información que se contiene en cada uno de los acápite*”.

¹⁴¹ Ferrada C., Raúl. “Datos Abiertos y los Principios de la Ley de Transparencia 20.285” (disponible en <http://www.consejotransparencia.cl/datos-abiertos-y-los-principios-de-la-ley-de-transparencia-20-285/consejo/2010-11-04/103959.html>, consultado el 14.11.2011 a las 20:30 hrs.

¹⁴² Cfr. Cotino H., ob. cit., p. 20.

¹⁴³ En sentido semejante puede verse Lasagabaster H., Iñaki, “Notas sobre el Derecho Administrativo de la Información”, en García M., Ricardo (coord.). Derecho administrativo de la información y administración transparente. Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 118-119.

- El proyecto de ley brasileño recientemente aprobado establece su art. 8° § 3 que los organismos públicos deben contemplar herramientas de búsqueda a la información publicada de oficio que permitan un acceso “*de forma objetiva, transparente, clara y en lenguaje de fácil comprensión*” (I), “*en diversos formatos electrónicos, incluyendo abiertos y no propietarios, tales como hojas de cálculo y texto, de modo de facilitar el análisis de la información*” (II). Además, “*deben permitir el acceso automatizado por sistemas externos en formatos abiertos, estructurados y legibles por una máquina*” (III) divulgándose “*...en detalle los formatos utilizados para estructurar la información*” (IV).

En el ámbito europeo puede revisarse a este respecto la Directiva 2003/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público (transpuesta por el Gobierno Español a través de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público)¹⁴⁴.

La brecha digital

Uno de los problemas que ha planteado el surgimiento de Internet es que las nuevas tecnologías informáticas y de la comunicación están sólo al alcance de una parte de la población que avanza vertiginosamente gracias a ellas, mientras el resto no puede aprovecharlas al estar sumido en una especie de “analfabetismo tecnológico”. Se trata de una “brecha digital” que separa a las personas según si acceden o no a Internet, presente en cada sociedad y en la propia comunidad internacional¹⁴⁵. La OCDE ha señalado que esta brecha se “refiere al desfase o división entre individuos, hogares, áreas económicas y geográficas con diferentes niveles socioeconómicos con relación tanto a sus oportunidades de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, como al uso de Internet para una amplia variedad de actividades”¹⁴⁶.

Hace una década, el Banco Mundial advertía que “la explosión mundial de los conocimientos representa para los países en desarrollo una amenaza y una oportunidad. Si las diferencias aumentan, el mundo quedará todavía más dividido, no sólo en lo que respecta al capital y otros recursos, sino también al conocimiento. En medida creciente, aquellos afluirán a los países que tengan la base de conocimientos más sólida, lo que agravará la desigualdad. También existe el peligro de que las diferencias de conocimientos se intensifiquen dentro de cada nación, sobre todo en los países en desarrollo, donde un pequeño grupo de afortunados puede navegar la World Wide Web mientras que otros son todavía analfabetos. Debemos tener presente, sin embargo, que las amenazas y las oportunidades representan caras opuestas de la misma moneda. Si logramos reducir las diferencias de conocimientos y corregir los problemas de información –quizá en la forma indicada en el presente informe- tal vez sea posible elevar los niveles de ingreso y mejorar las condiciones de vida a un ritmo mucho más rápido de lo que se pensaba antes”¹⁴⁷.

Se trata de un problema importante en Latinoamérica: “Como cabría esperar a partir de los indicadores generales de desarrollo económico y social, la realidad de la brecha digital en las sociedades latinoamericanas es altamente heterogénea. La mayoría de la población de la región todavía sigue

¹⁴⁴ Sobre el modelo europeo véase Cotino H., Ob. cit., p. 11 y ss.

¹⁴⁵ Respecto de este tema puede verse Ballester, Fernando. *La brecha digital*. Madrid: Fundación Retevisión, 2002.

¹⁴⁶ OCDE. *Understanding the Digital Divide*. París, 2001, p. 5.

¹⁴⁷ Banco Mundial. *El conocimiento al servicio del desarrollo*. Informe sobre el desarrollo mundial 1998/99. Madrid: Mundiprensa, 1999, p. 14.

padeciendo el analfabetismo digital¹⁴⁸. Por lo mismo, se trata de un problema que exige la decidida intervención redistributiva de los gobiernos para evitar que la tecnología agudice las diferencias existentes y lograr que, por el contrario, las reduzca¹⁴⁹, facilitando su acceso.

En lo que respecta al oGov esta brecha es un riesgo relevante, pues puede llevar a que el Estado menoscabe las oportunidades de las personas que no tienen acceso a Internet, lo que atentaría contra las bases mismas de un Estado democrático. Por lo mismo, la opción por el oGov debe asumir que una parte de los ciudadanos no tienen o los medios (un computador personal con módem y una conexión a Internet) o los conocimientos suficientes para acceder a estas nuevas formas de comunicación, debiendo articularse fórmulas que los incluyan. No puede librarse la profundización de nuestra democracia a medios que no llegan a una parte importante de la población.

La difícil pero necesaria reforma de la administración pública

Por último, la transparencia es sólo una faceta del oGov: la participación y la colaboración requieren de una administración que valore la participación y quiera escuchar a los ciudadanos, por un lado, y por otro lado que esté preparada para funcionar en red. En otras palabras, el oGov exige una genuina modernización de la gestión pública. Aunque la cita sea larga vale la pena reproducir lo señalado acá en un reciente artículo:

«La complejidad que inunda el quehacer administrativo y organizativo en el sector público plantea grandes interrogantes sobre la suficiencia para soportar la incorporación concreta, y no cosmética, de los pilares que soportan el Ogov. Ello puede resultar sencillo en materia de transparencia o acceso a la información pública pero puede ser absoluta y radicalmente complejo en lo relativo a participación y colaboración. ¿Por qué? Básicamente, una de las posibles razones se sostiene en que el discurso y (las pocas) prácticas que abogan por mayor participación ciudadana desde el Estado hacia la sociedad han sido un tema ampliamente debatido, polémico en su génesis y posturas, que poco de evidencia empírica dispone para respaldar su viabilidad. Entendámonos, nadie afirmaría que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es mala o accesorio, pero una cosa son las declaraciones y buenos deseos y otra muy distinta, los hechos y la concreción de arreglos institucionales dinámicos y sostenibles que favorezcan, potencien y expandan los espacios participativos en las comunidades y sus Estados. Lo anterior, sin siquiera considerar los altos niveles de desafección cívica, la mala evaluación de la clase (elite) política y la indiferencia que la ciudadanía ha venido expresando, cuyo lugar común lo constituye la denominación de “crisis de la política” y de las instituciones que la configuran y sostienen, desde el siglo XX y proyectadas hacia el XXI. Avanzar hacia una Administración Pública Deliberativa (APD) es crucial para revertir este proceso (Brugué, 2009)»¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Agrega el mismo estudio: «Un dato auspicioso es que en algunos países de la región la brecha digital medida por el uso de internet es mucho más reducida en las nuevas generaciones que en las generaciones previas. Pero en otros se encuentra un panorama más sombrío donde las mayores brechas digitales se encuentran en los grupos de menor edad, lo que muy posiblemente este señalando situaciones de primacía del mercado que llevan a que la producción de “nativos digitales” se concentre en los estratos altos, lo que deriva en desigualdades de acceso que todavía no son compensadas por la intervención de las escuelas. Otras dos señales preocupantes son, por un lado, que el acceso a una computadora en el hogar es peor predictor de conexión a internet cuanto más bajo el status socioeconómico y por otro, que la escasa evidencia disponible sobre los diferenciales en los patrones de uso, especialmente de aquellos que por sus características de intensidad y diversidad tienen mayores potencialidades de contribuir al enriquecimiento de las configuraciones personales de activos, muestra una estrecha asociación con los antecedentes socioeconómicos de los hogares». Kaztman, Rubén. “Impacto social de la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo” (LC/L.3254-P). CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 166, 2010, p. 38.

¹⁴⁹ El Banco Mundial ha dicho que “...debido a las frecuentes deficiencias del mercado de la información, hay fuertes razones a favor de la intervención pública. El Estado se encuentra en una posición singular para reducir las diferencias de conocimientos”. Por lo mismo, el capítulo 10 del Informe trata sobre la intervención pública (“¿Qué debe hacer el Estado?”). Banco Mundial. El conocimiento al ..., ob. cit., p. 5 y 144-156.

¹⁵⁰ Ramírez A., Álvaro. “Innovación en la gestión pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea”, en Buen Gobierno N° 9, Julio-Diciembre, 2010, p. 29.

El mismo autor añade, en lo relativo a la colaboración, que “el ADN de las modernas burocracias públicas, incluso más allá de los innumerables intentos por modernizarlas y aplicar modelos y estrategias de mayor sofisticación, sigue siendo el código genético heredado del weberianismo. Ello condiciona la forma y el fondo de las posibilidades de actuar distinto en un medio donde la complejidad técnica y el núcleo mecanicista tradicional son la regla y no la excepción”¹⁵¹. Esto abre una ardua tarea por delante.

4. Conclusiones

Las políticas de transparencia que se están impulsando en América Latina gracias a las legislaciones que han ido aprobando los estados son un fuerte impulso para el oGov y constituyen una genuina oportunidad para fortalecer la democracia. Sin embargo, la transparencia y el uso de las tecnologías de la información no bastan: es preciso prevenir los riesgos que se apuntan en este trabajo y, en especial, afrontar el reto de reformar la administración pública para adecuarla a las exigencias de una democracia participativa y colaborativa. La realidad ha cambiado y sigue cambiando aceleradamente: si los estados no lo asumen, adaptándose creativamente para aprovechar las nuevas oportunidades que se abren, perderemos una valiosa posibilidad para mejorar la calidad de nuestras instituciones y permitir que las personas que habitan en esta región puedan ser verdaderos protagonistas de su destino. Una oportunidad para construir una América Latina con menos desigualdad.

Bibliografía

- Ballester, Fernando. *La brecha digital*. Madrid: Fundación Retevisión, 2002.
- Banco Mundial. Lucha contra la pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Madrid: Mundiprensa, 2001.
- Banco Mundial. El conocimiento al servicio del desarrollo. Informe sobre el desarrollo mundial 1998/99. Madrid: Mundiprensa, 1999.
- Banisar, David. *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*. Privacy International, 2006.
- Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (coords.). *Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén: Algón Editores, 2010, p. 11 (disponible en <http://www.scribd.com/doc/39496858/Open-Government-Gobierno-Abierto>, consultado el 10.11.2011 a las 22:00 hrs.).
- Cotino H., Lorenzo. «Del “deber de publicidad” de Brandeis al “Open Government” de Obama. Regulación y control de la información pública a través de las nuevas tecnologías», 2011 (disponible en <http://goo.gl/br3rs>, consultado el 08.10.2011 a las 10:30 hrs.).
- Ferrada C., Raúl. “*Datos Abiertos y los Principios de la Ley de Transparencia 20.285*” (disponible en <http://www.consejotransparencia.cl/datos-abiertos-y-los-principios-de-la-ley-de-transparencia-20-285/consejo/2010-11-04/103959.html>, consultado el 14.11.2011 a las 20:30 hrs.).
- Kaztman, Rubén. “Impacto social de la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo” (LC/L.3254-P). CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 166, 2010.
- Lasagabaster H., Iñaki, “*Notas sobre el Derecho Administrativo de la Información*”, en García M., Ricardo (coord.). *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 103-120.
- Mendel, Toby. “*El Derecho a la Información en América Latina. Comparación Jurídica*” (EC/2008/CI/PI/13). UNESCO, 2009.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 30.

- OCDE. Understanding the Digital Divide. París, 2001.
- Rajevic M., Enrique. *Protección de datos y transparencia en la administración pública chilena: Inevitable y deseable ponderación.* /en/ VV.AA. *Reflexiones Sobre el Uso y Abuso de los Datos Personales en Chile.* Santiago de Chile: Expansiva, 2011, p. 137-158.
- Ramírez A., Álvaro. “*Innovación en la gestión pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea*”, en Buen Gobierno N° 9, Julio-Diciembre, 2010.
- Santamaría P., Juan. *Principios de Derecho administrativo general*, T. I. Madrid: Iustel, 2004.
- Sommermann, Karl-Peter. *La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho*, en García M., Ricardo (coord.). *Derecho administrativo de la información y administración transparente.* Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 24.
- Unión Europea. «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].
- Villanueva, Ernesto. *Derecho de acceso a la información en el mundo.* México, D.F.: Porrúa, 2006.

VII. Colaboración: El gobierno en doble vía con las personas

Enrique Cusba

El ritmo y las demandas cambiantes de los clientes son tales, que las empresas ya no pueden depender sólo de un puñado de socios de negocio para satisfacer las necesidades externas y estar al día con los deseos de los clientes en cuanto a velocidad, innovación y control. En su lugar, las empresas deben participar y co-crear de forma dinámica con todos: socios, competidores, educadores, el Gobierno y, sobre todo, los clientes.

Tapscott, D. y Williams, A.

1. Un lugar común en la gestión de los asuntos públicos

El concepto de colaboración se encuentra incluido en diferentes constituciones de los países, o en normas que determinan el funcionamiento de las organizaciones públicas, o de ciertos aspectos administrativos y de gestión de las mismas. Usualmente aparece como un principio que hace referencia a la necesidad de establecer acciones coordinadas entre los diferentes órganos estatales de manera que se puedan cumplir de mejor forma con los objetivos del mismo Estado.

Esta perspectiva, sin embargo, deja de lado una parte muy importante de lo que se entiende por colaboración en el marco del Gobierno Abierto, y tiene que ver con la capacidad de los individuos o de los ciudadanos para aportar en la solución o en la gestión de los asuntos públicos. Tradicionalmente, los gobiernos han basado su gestión en la creencia de que pueden y deben contar con la suficiente capacidad para entender, planear, diseñar, desarrollar y operar todos los asuntos públicos, es decir, las políticas, los programas, los proyectos y las diferentes acciones que lleven al cumplimiento de sus objetivos.

En tal sentido, el diseño de los proyectos, por ejemplo, ha seguido esquemas similares en los diferentes gobiernos: se pretende entender una situación determinada y para ello se realizan estudios importantes, bien sea a través de los mismos servidores públicos o a mediante la vinculación de un tercero. En esta etapa, probablemente se realicen algunas consultas a los ciudadanos con el fin de conocer sus opiniones, sus necesidades y lo que esperan del proyecto.

Posteriormente y con base en los estudios técnicos, se implementa una solución, la cual se supone es la óptima, ya que consultó a los ciudadanos y además está soportada en el conocimiento y la información de los servidores públicos y de aquel tercero que, se cree, es un experto. Es probable que, como etapa final, se implemente un piloto como mecanismo que busca legitimar, validar y ajustar algunas cosas. Gracias a ello, se considera que el proceso ha sido participativo y que, además, cuenta con un soporte importante de conocimiento y experiencia, lo cual permite prever su éxito.

Esto ocurre no sólo en el ámbito de la definición de las políticas públicas, sino que también puede ser observado en el desarrollo de proyectos relacionados con el Gobierno Electrónico, por ejemplo. Un servicio que se presta a través de canales electrónicos usualmente pasa por una serie de etapas que son definidas desde lo técnico y a la luz de metodologías de desarrollo de software: planeación, diseño, desarrollo e implantación de la solución.

Para esto, los organismos del Estado recurren a procesos de contratación en donde, a través de diversos mecanismos y dependiendo de la legislación, pretenden encontrar los mejores proveedores de servicios electrónicos. Probablemente, al final de los procesos se encuentre que son los mismos proveedores los que participan en las diferentes convocatorias y los que desarrollan los diferentes proyectos, sin que ello implique innovación y menos aún participación o colaboración.

Igual situación puede observarse en el ámbito de la participación: los organismos públicos someten a consideración de los ciudadanos algunos temas, esperando recibir algunas opiniones, pero las decisiones finales las toman los gerentes públicos, algunas veces incorporando lo que han dicho los ciudadanos y otras veces no. Por otra parte, en el ámbito de transparencia, la rendición de cuentas se usa para mostrar que toda la gestión y los resultados son buenos pero no para encontrar espacios comunes de construcción y solución a los problemas que existen en todas las administraciones. Por ello, la participación se ha reducido, en general, a la elección de autoridades o a la formación de la opinión pública en ámbitos reducidos pero que no logra la construcción de diálogo y colaboración de doble vía Estado-ciudadano.

Habría que decir que las instituciones o los servidores públicos pueden no confiar en la capacidad de los ciudadanos y por ello los usan, cuando lo hacen, de manera común para validar cierta información o ciertas decisiones, pero no para que se involucren de forma directa en el diseño o la construcción de soluciones a temas relevantes que afectan a ellos mismos o a otros grupos sociales. Pareciera existir cierto temor o dudas sobre la capacidad de los ciudadanos en su conjunto para crear soluciones a problemas que les conciernen directamente.

Todo lo anterior pone de relieve que las administraciones públicas han creído que tienen el deber y, sobre todo, la capacidad de entender la complejidad de las sociedades y de establecer soluciones a los problemas diarios que se presentan. Probablemente esto ocurre porque el marco legal y normativo así lo ha definido, pero también debido a presiones sociales, económicas o políticas, ya que el no dar respuesta a las demandas ciudadanas de manera oportuna y concreta puede significar la pérdida de gobernabilidad por parte de los mandatarios o gerentes públicos.

Si el Estado no es capaz de solventar las numerosas situaciones difíciles, la opinión es que se trata de ineficiencia o ineptitud; de esta manera ha surgido una creencia generalizada de que cualquier desastre o dificultad de cualquier orden era evitable, o como mínimo controlable y que si no ha ocurrido de esta forma, se debe a la negligencia de los servidores públicos. (Calderón y Lorenzo, 2010).

En esta situación es importante que tanto los ciudadanos, como las propias organizaciones públicas tomen en consideración que éstas últimas no pueden estar en todos los sitios y en todos los

momentos en que se requieren y que muchas veces no se puede esperar una solución de parte del Estado únicamente. En realidad son las personas las únicas capaces de estar en todas partes y en cualquier momento y son estas quienes pueden colaborar y solucionar realmente los problemas allí donde se producen. Este puede ser el reto, conseguir que las personas se sientan parte implicada y que hagan lo que pueden hacer cuando la sociedad las necesite. (Calderón y Lorenzo, 2010).

Es precisamente bajo esta perspectiva que el Gobierno Abierto permite desarrollar una nueva manera de entender y abordar los asuntos públicos, y es justamente la colaboración, ya no sólo entre las instituciones públicas o entre los servidores públicos, sino y sobre todo, entre los ciudadanos y los privados como mecanismo de solución a las problemáticas comunes.

Es necesario aclarar, sin embargo, que no se trata únicamente de la solución a problemas como se entiende tradicionalmente, es decir, la existencia de situaciones imprevistas, estructurales o difíciles de manejar. Por el contrario, la colaboración involucra la innovación como eje fundamental para generar valor desde diversas instancias, la posibilidad de ser creativos en todas las esferas de lo público y la posibilidad de involucrar a personas expertas pero también a aquellos que sin tener un conocimiento específico, tienen el entusiasmo y los ponen al servicio de otros.

En este escenario, vale la pena decir que la colaboración es un concepto innovador ya que hace uso de nuevos mecanismos para que las sociedades puedan gestionar la solución de sus propios asuntos. Dichos mecanismos son y pueden ser aplicados de una manera mucho más creativa, y tal vez esto si sea novedoso en el ámbito de lo público.

2. ¿Qué se entiende entonces por colaboración?

Las nuevas tecnologías sociales, mejor conocidas como Web 2.0, demuestran que la gente está bien informada de todo y que, cuando se le da la oportunidad de reunirse en una red y en grupos, pueden ser eficaces en la solución de problemas y no sólo en opinar sobre los mismos. Por lo tanto, hay que distinguir entre la opinión o deliberación y la colaboración como una forma de práctica participativa.

Para permitir la colaboración a gran escala se requiere el diseño de ciertas prácticas para que la participación sea manejable y útil, y para que se permitan dichas prácticas es necesario hacer uso de la tecnología. Cuando la recopilación de información, el establecimiento de prioridades o el análisis de datos son necesarios, las formas de participación son diferentes, pero la tecnología siempre puede ser usada para impulsar el trabajo de diversos grupos, y para que la gente conozca y entienda el papel que pueden asumir y las tareas que deben cumplir.

Por otra parte, en los ejercicios tradicionales de opinión o deliberación, los procedimientos son estrictos y casi siempre presenciales. Pero la colaboración depende, en cambio, de tener herramientas que transmitan las ideas y el conocimiento de cualquier persona dentro de una estructura. Este tipo de colaboración social puede entonces ser desarrollada través del uso de la tecnología.

Un aspecto adicional importante que vale la pena aclarar es que la colaboración es una forma de participación democrática que es igualitaria, pero diferente a la concepción tradicional del término (Noveck, 2010). Por lo general, la participación masiva como la votación se considera como un ejercicio muy democrático, porque todo el mundo puede participar en él de la misma manera. Sin embargo, la colaboración no necesariamente es masiva ni mucho menos presencial.

Asimismo, y en línea con lo anterior, la colaboración exige cierto nivel de conocimiento y experiencia, pero también hay un nivel importante de autonomía, es decir, que la colaboración exitosa depende de los intereses de los participantes, de su conocimiento y del mejor uso de estos dos elementos. Si una persona es experta en salud, otra en temas ambientales y otra en educación, y cada una tiene un nivel fuerte de compromiso, se pueden crear contextos de colaboración en que cada uno pueda poner en

operación su experiencia y conocimiento único. En otras palabras, la gente no tiene que participar en los mismos ejercicios de colaboración sino en aquellos en donde tenga las mejores potencialidades.

La capacidad de autoselección para participar es lo que hace a la democracia de colaboración igualitaria. Una persona puede ser un experto en educación ya que posee un título profesional relacionado con el área, sin embargo, otra persona puede ser un experta en educación ya que sus hijos asisten a una escuela o colegio y las dos cuentan con el conocimiento y experiencia para emprender ejercicios de colaboración que ayuden a mejorar la calidad de la educación.

Se trata de un nivel de conocimiento o de entusiasmo que los lleva a comprometer su tiempo de una manera mucho más efectiva de lo que puede generar el Estado. En tal sentido, para cada proyecto, hay un tipo diferente de experiencia que puede ser usado y aprovechado. Los expertos se unirán a aquellas oportunidades que mejor aprovechen su inteligencia o su interés, y es en esta elección en donde se encuentra la igualdad de oportunidades.

Desde otra perspectiva, bajo la forma tradicional de trabajo de las organizaciones públicas, el servidor público puede tomar ciertas decisiones como respuesta a la opinión que se ve reflejada en encuestas o en el voto. En este escenario, el servidor público define un conjunto de acciones que se aterrizan en una política, un programa o un plan, y para ello hace uso de consultas a los ciudadanos, respondiendo aparentemente a lo que establece una norma. En tal caso, usualmente se pretende atraer la participación de los grupos de interés y los grupos de presión, pero no a los ciudadanos corrientes que nunca podrán igualar el poder y la influencia de los grupos de interés. Es probable que la comunidad pueda utilizar herramientas tecnológicas como la Web para hacer algún tipo de presión o lobby pero sin mayor oportunidad de participar en las decisiones concretas.

Bajo una estrategia de colaboración el proceso es diferente: el servidor u organismo público establece el proceso en donde recibirá información específica de las personas involucradas dentro del asunto en cuestión. Si se trata de definir la política de transporte, por ejemplo, la colaboración puede provenir de los transportadores pero también de viajeros, ingenieros y de aquellos interesados en el tema.

De igual forma, estas personas expertas o entusiastas pueden aportar pruebas y datos para ayudar en la toma de decisiones específicas. En tal sentido pueden apoyar en la recolección directa de los datos, su sistematización y análisis, en la redacción de la política y en la ejecución de la misma; todos en igualdad de oportunidades y de acuerdo con su conocimiento específico. En este nivel los participantes ya no están hablando del proceso como algo ajeno a ellos y en cabeza exclusiva de las organizaciones públicas: son ellos los responsables de cada tarea.

Otras aplicaciones de colaboración abierta incluyen la elaboración de normas, la respuesta del público a situaciones de emergencia nacional o los desastres naturales y la innovación de productos y servicios, entre los más comunes. En todos ellos, las agencias implementan mecanismos de colaboración abierta con el apoyo de herramientas tecnológicas de modo que cualquier persona pueda participar en el proceso desde cualquier lugar y en cualquier momento.

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

La colaboración se refiere entonces al compromiso social de adelantar tareas complejas o proyectos destinados a producir resultados concretos (Lee y Kwak, 2011), y cuando se trata de colaboración abierta, se debe ir más allá de la colaboración interinstitucional: a fin de que los organismos puedan realizar plenamente el poder de la colaboración masiva, esta debe incluir al público. Todo el mundo es un experto en algo y muchos estarían dispuestos a participar si se les da la oportunidad de poner a disposición de los otros su talento, habilidades, experiencia y entusiasmo para apoyar la gestión pública.

Desde otro punto de vista, puede decirse que la colaboración consiste en el aprovechamiento de las capacidades, de la experiencia, del conocimiento y del entusiasmo de la sociedad para generar soluciones a todo tipo de problemáticas comunes. Desde esta perspectiva, el papel de Estado es el de proveer mecanismos que permitan el estímulo y la generación de oportunidades y medios que favorezcan dichos procesos de colaboración. Se trata entonces de un proceso más aplicado, útil y orientado a los resultados.

El proceso de colaboración en el ámbito de lo público sigue entonces una ruta incremental en la cual, a medida en que los ciudadanos y privados se involucran en las tareas de gobierno y en proyectos complejos, la apertura gana aceptación en los organismos gubernamentales. De esta manera, la colaboración abierta produce efectos sinérgicos de múltiples partes que colaboran y los resultados se observan en ahorro de tiempo y costos, mayor calidad y mayor innovación en los servicios públicos y en la formulación de políticas y normas.

De esta manera, las políticas pueden ser diseñadas y desarrolladas con una mayor capacidad para adaptarse a circunstancias cambiantes. En un escenario así, las redes sociales han proporcionado nuevas maneras de hacer esto y los ciudadanos están explorando las oportunidades con entusiasmo. El desafío para los gobiernos es el de canalizar esa buena voluntad y la energía en el interés público.

También es por ello que en un nivel importante de avance del Gobierno Abierto, los organismos involucran a otras instituciones públicas, a los ciudadanos y al sector privado, mediante la reutilización de los datos abiertos, los aportes, los comentarios y la co-creación de servicios de valor agregado para los ciudadanos, para el mismo Gobierno y para la empresa privada. Por tanto, la colaboración mejora la eficacia del Gobierno, fomentando la asociación y cooperación en los niveles y entre el Gobierno, los ciudadanos y las instituciones privadas.

Así las cosas, dentro de una estrategia de Gobierno Abierto, una vez que los organismos gubernamentales han puesto a disposición de la sociedad datos abiertos, a través de mecanismos de transparencia y basados en procesos de participación, el siguiente paso es fortalecer la colaboración entre las personas.

3. Colaboración como proceso de innovación basado en el uso de la tecnología

La participación abierta se refiere a la participación pública a través de herramientas de comunicación interactivas como blogs, microblogs o redes sociales. Se basa principalmente en la expresión de medios sociales para conectar a la gente y ayudar a compartir sus ideas. Pero el Gobierno Abierto va mucho más allá de la transparencia y la participación. La apertura de las instituciones para permitir una mayor colaboración posibilita la utilización de la tecnología de red para encontrar soluciones creativas a los desafíos sobre los cuales un determinado número de personas, o el Gobierno por sí mismo, no tiene todas las respuestas. En este escenario de colaboración, se está en presencia de innovación abierta, tema al que los gobiernos no están ajenos, pero cuyos avances no son los mejores.

En la era de las comunicaciones y las redes, las instituciones son más inteligentes, híbridas y flexibles y saben aprovechar el potencial de la tecnología dentro de una burocracia controlada, para conectar la organización a una red de personas a fin de emprender otro tipo de acciones que nunca se darían dentro de la propia burocracia. Mediante el uso de la tecnología se pueden crear conexiones entre las instituciones públicas y diversos tipos de redes, y de esta forma abrir nuevas vías, útiles para el Gobierno y los ciudadanos para resolver los problemas de manera conjunta.

La parte más innovadora y a la vez más práctica, que puede hacer posible la colaboración entre las instituciones públicas y terceros que quieran colaborar con ella, es la apertura de datos, lo que se conoce como *Open Data*. Las administraciones públicas disponen de información no sensible que acumulan en sus bases de datos y que es de todos. Dicha información puede ser valiosa para otros organismos del sector

público, para los empresarios, para las ONG, para las universidades o para cualquier ciudadano, sólo si saben qué hacer con ella y si consiguen agregarle valor. Concretamente, si son capaces de crear aplicaciones o servicios de gobierno con base en la información contenida en esas bases de datos públicas, y poner dichos servicios a disposición de los ciudadanos de una forma elaborada y útil.

Al colaborar para compartir toda su información y ponerla a disposición de cualquiera con un dispositivo de acceso, en cualquier parte del mundo, las administraciones permiten a los investigadores avanzar con mayor celeridad, por ejemplo. De esta manera, los colaboradores están consiguiendo en un tiempo récord, lo que ninguna organización o servidor público podría al hacerlo solo.

Cuando los datos se transforman, se crea información y ésta, a su vez, es conocimiento. Pero en este proceso, la tecnología cobra importancia como mediadora del conocimiento y la innovación, y, a la vez, como mecanismo para la provisión de servicios de gobierno. Estas tareas incluyen procesos de automatización y edición de documentos, aplicaciones y desarrollo de software de código abierto, desarrollo de eventos y muchos otros. La colaboración se basa en el uso de plataformas o interfaces que permiten integrar comunidades a través de herramientas de colaboración Web 2.0 como blogs, microblogs, redes sociales, foros de discusión y wikis, en una interfaz de usuario unificada.

Sin embargo, para entender un poco mejor el papel de la innovación abierta, vale la pena mencionar algunos aspectos sobre la misma. Nambissan y Sawhney, citados por Channal y Caron (2008), por ejemplo, han identificado cuatro tipos de lo que ellos llaman innovación centrada en la red:

- El modelo de orquesta, en donde el proceso de innovación es controlado por un conjunto de socios y se dirige a un objetivo definido. Se trata de un consorcio de I+D con diversos socios que son responsables de distintos aspectos de la innovación.
- El modelo de bazar creativo, en donde la innovación es controlada por una organización dominante y en donde las fuentes de ideas innovadoras provienen de diferentes redes. Esta forma constituye la más típica del modelo de innovación abierta y también la más común de lo que se ha definido como *crowdsourcing*.
- El modelo de modificaciones es una forma en que la innovación se basa en una arquitectura ya existente (innovación incremental), y sobre la cual una comunidad de usuarios y expertos lleva a cabo la innovación. Un ejemplo de este modelo se puede encontrar en la industria de los videojuegos, donde, al ofrecer el código fuente del software para la comunidad, una empresa puede facilitar la creación de las variaciones del juego. Igualmente puede ser el caso algunas aplicaciones de software que usan código abierto.
- El último tipo de modelo es aquel, en el cual los miembros de una red de innovación se unen para innovar. Aquí la estructura de la innovación se desarrolla a través de la interacción continua de los miembros y el liderazgo de la red es difuso entre dichos miembros. Este modelo es típico de algunas comunidades de código abierto.

Se desprende de lo anterior que la colaboración incluye o se basa en métodos de innovación. Igualmente, apela al uso de incentivos como premios y concursos para obtener ideas, y de esta manera aumentar la colaboración con el sector privado, las organizaciones sin ánimo de lucro, las comunidades y la academia. A esto se le ha denominado comúnmente *crowdsourcing*, término que describe un proceso de externalización o tercerización de aquellas tareas que tradicionalmente realiza un empleado o contratista, a un grupo numeroso de personas o una comunidad y que usualmente se hace a través de una convocatoria abierta.

Howe (2006), uno de los primeros autores en emplear el término, estableció que el concepto de *crowdsourcing* depende esencialmente del hecho de que, debido a que es una convocatoria abierta a un grupo indeterminado de personas, reúne a los más aptos para ejercer las tareas, responder ante los problemas complejos y contribuir con las ideas más frescas y relevantes. Igualmente, se ha dicho que se trata de la aplicación de los principios de código abierto en campos distintos al desarrollo de software.

Este tipo de actividades se usa comúnmente para invitar al público a desarrollar una nueva tecnología, a llevar a cabo una tarea de diseño, a mejorar o a llevar a cabo los pasos de un algoritmo o ayudar a capturar, sistematizar o analizar grandes cantidades de datos. El término se ha hecho popular como forma abreviada de la tendencia a impulsar la colaboración masiva habilitada por las tecnologías Web 2.0 para lograr objetivos misionales o estratégicos.

Como complemento a lo anterior, vale decir que la colaboración tipo *crowdsourcing* se ha venido utilizando para resolver problemas que requieren un esfuerzo de cooperación para tener éxito, pero que utiliza la competencia como un motivador para la participación o el rendimiento. El mismo Howe (2009) ha propuesto una tipología de *crowdsourcing* para identificar diversos mecanismos y objetivos de la colaboración en el sector privado y en el ámbito de lo público. Dicha tipología incluye cuatro grandes temáticas: co-creación, voto, financiamiento, solución de problemas.

4. Co-creación (*crowdcreation*)

La co-creación permite a los organismos identificar y entender las necesidades y deseos de los ciudadanos, lo cual facilita la provisión de servicios y soluciones de una manera mucho más efectiva. Se usa comúnmente para resolver problemas que requieren de un conocimiento especializado. Esta modalidad aprovecha el conocimiento de muchas personas con el fin de resolver problemas o predecir los resultados futuros o ayuda directamente a la definición de estrategias o políticas públicas¹⁵². Lo anterior teniendo en cuenta que el conocimiento conjunto de los ciudadanos casi siempre supera a aquél que tiene un número determinado de servidores públicos.

Con el advenimiento de Internet, este tipo de *crowdsourcing* desarrolla de un modo particular la creatividad de los individuos. Este puede ser selectivo cuando la organización emite una solicitud, como por ejemplo el prototipo de una solución tecnológica, y finalmente selecciona un resultado entre las opciones propuestas por los ciudadanos. También puede ser de integración, cuando las propuestas de los ciudadanos se agrupan en una plataforma o un catálogo¹⁵³. En este caso el punto de partida no es tener un problema resuelto, sino más bien beneficiarse de la potencia creadora de la multitud.

En cuanto a la realización de tareas creativas se refiere, los incentivos de los participantes pueden ser muy heterogéneos: desde el monetario impulsado con la participación, hasta el reconocimiento social. Como ilustración de este tipo de *crowdsourcing*, se considera la tienda App Store de Apple. Entre otras razones, el inesperado éxito del iPhone de Apple se debe a la calidad y variedad de aplicaciones que son desarrolladas por personas naturales o por firmas. Mientras que el diseño de aplicaciones puede requerir algunas habilidades técnicas, la existencia de interfaces de programación y cajas de herramientas atiende sobre todo una cuestión de ideas y la creatividad.

Otros ejemplos comunes de este tipo de creaciones son los *mashups*, que consisten en una aplicación Web que utiliza recursos de más de una fuente para crear un servicio completo. Probablemente el ejemplo más importante es Google Maps, ya que es la aplicación que más *mashups* tiene. Google ha puesto a disposición de la comunidad de Internet un servicio de mapas online

¹⁵² www.futuremelbourne.com.au es un ejemplo de construcción de política, un ejercicio de consulta amplia en el que las personas participaron en la estrategia para diseñar el futuro de su ciudad. Fue realizado por el Consejo de la ciudad de Melbourne (Australia) y se allí se combinan una wiki, foros de discusión, video y otras herramientas en línea.

¹⁵³ Ejemplos de este tipo de ejercicios pueden verse en [apps4nsw](http://data.nsw.gov.au/apps4nsw.php) (<http://data.nsw.gov.au/apps4nsw.php>), competencia de Nueva Gales del Sur (Australia) para alentar a los ciudadanos a crear aplicaciones con datos del sector público. AppMyState es una competencia de similar del gobierno de Victoria (Australia) que se centró en las aplicaciones móviles y web (<http://www.egov.vic.gov.au/victorian-government-resources/government-initiatives-victoria/government-and-politics-victoria/government-information-and-data-victoria/victoria-launches-app-my-state-competition-with-100-000-in-prizes.html>).

(Google Maps) y lo ha abierto a través de API¹⁵⁴ para que cualquiera pueda desarrollar aplicaciones sobre él, y lo ha hecho considerando que millones de desarrolladores de todo el mundo son capaces de idear servicios que ni siquiera la gente de Google podría imaginar.

5. Voto (*crowdvoting*)

Hace uso de la fuerza de la opinión pública para clasificar, ordenar y filtrar todo tipo de contenidos. Es la forma más popular de colaboración y que genera los mayores niveles de participación y sobre la misma Howe (2009) señaló la regla de 1:10:89, la cual establece que de cada 100 personas, el una crea algo de valor, dos votan sobre las creaciones y las 89 restantes solamente revisan la información resultante.

Internet ofrece diversos mecanismos para llevar a cabo la votación o calificación por parte de los usuarios finales, bien sea con el uso de dispositivos electrónicos directamente o mediante algoritmos que permiten evaluar la popularidad a través de enlaces y páginas vistas. Google, por ejemplo, se basa en el principio de *crowdvoting*, que también es muy popular en las plataformas de datos abiertos en donde se pueden establecer rankings de datos o de aplicaciones desarrolladas con base en los mismos¹⁵⁵.

6. Financiamiento (*crowdfunding*)

Describe la cooperación, atención y confianza colectiva para depositar el dinero de determinadas personas u organizaciones, de forma mutua y usualmente a través de Internet, para apoyar los esfuerzos de otras redes. Se produce por una gran variedad de objetivos, desde la atención de desastres y emergencias, hasta el periodismo cívico o la búsqueda de apoyo a los artistas y campañas políticas.

Este esquema puede reemplazar la necesidad de contar con mecanismos tradicionales de financiación por un esquema más flexible y más poderoso basado en la participación y la colaboración. En este caso Internet puede proporcionar nuevos criterios simplificados para establecer rápidamente un modelo cooperativo para atender necesidades de fácil solución o aquellas que aparecen de manera inesperada.

Este tipo de *crowdsourcing*, está más relacionado con comunidades online y las redes sociales. La multitud puede existir como una comunidad pero también puede aparecer de manera repentina a partir de grupos dispersos y de diferentes lugares interesados en compartir un interés común en financiar un proyecto, una persona o una organización.

De esta manera, Internet facilita el flujo de la información alrededor del mundo e incrementa el nivel de conciencia social. Finalmente, vale la pena señalar que esta clase de colaboración se puede hacer y deshacer en cualquier momento, razón por la cual resulta más flexible que las cooperativas o esquemas de financiación tradicionales.

En el sector público, además del financiamiento de campañas políticas, existen pocos ejemplos de este tipo de iniciativas y parece más indicado para organizaciones privadas u organizaciones no

¹⁵⁴ Application Programming Interface. Se refiere al conjunto de funciones y procedimientos y representa una interfaz de comunicación entre componentes de software. Uno de los principales propósitos de una API consiste en proporcionar un conjunto de funciones de uso general, por ejemplo, para dibujar ventanas o iconos en la pantalla. De esta forma, los programadores se benefician de las ventajas de la API haciendo uso de su funcionalidad, evitándose el trabajo de programar todo desde el principio.

¹⁵⁵ El catálogo de datos del Reino Unido, <http://data.gov.uk>, en su sección de *ideas* utiliza un mecanismo de calificación a través de estrellas. Igualmente lo usa para ver la popularidad de las aplicaciones. También es posible ver este mecanismo en el ámbito del comercio electrónico; Amazon, por ejemplo (www.amazon.com) lo utiliza para ver la popularidad y aceptación de sus productos.

gubernamentales¹⁵⁶. ActBlue (www.actblue.com), por ejemplo, es un comité de acción política federal de los Estados Unidos que permite a los individuos, los grupos locales y organizaciones nacionales recaudar fondos para los candidatos demócratas de su preferencia.

7. Solución de problemas

Al igual que la co-creación, asume que las masas son más inteligentes que los individuos. En un contexto de desarrollo de nuevos servicios de gobierno o de ciertos programas, la solución de problemas puede ser considerada como un proceso complejo. Por diversas razones, como la falta de habilidades o la no satisfacción de las soluciones internas, una organización puede acudir a las habilidades de los ciudadanos para resolver dichos problemas. En este escenario, la administración espera recibir un conjunto de soluciones candidatas y luego elegir aquella que resulte más adecuada.

La solución de problemas complejos implica actividades intensivas en conocimiento. En lugar de una tarea sencilla, la organización pública enfrenta un problema sin resolver y la esperanza de beneficiarse de la experiencia y habilidades de los ciudadanos. Por ello, el desarrollo de las tareas complejas sólo tiene sentido cuando el conocimiento y habilidades se distribuyen entre los individuos.

Los conocimientos y habilidades pueden ser más o menos escasos y difíciles de movilizar en función del tipo de problema. Un organismo público puede enfrentar un problema que se ha resuelto ampliamente en otros contextos, o un problema muy específico, sin solución conocida. Para los problemas que ya han sido tratados en otra parte, la participación y el riesgo cubierto por los participantes en el proyecto son limitados. Los problemas que no tienen soluciones conocidas requieren de una mayor participación de los individuos, con un resultado muy incierto.

Probablemente el servicio líder en el área de la innovación abierta es InnoCentive (www.innocentive.com), que cuenta con más de 180.000 contribuyentes que pueden trabajar en los problemas de la ciencia, la industria manufacturera, la biotecnología, la medicina, el Gobierno y muchos otros campos. Allí se ofrecen recompensas que pueden superar el millón de dólares para soluciones a los problemas presentados.

Otro ejemplo de gran nivel es ScienceForCitizen (www.scienceforcitizens.net), que es una plataforma donde investigadores, organizaciones, gobiernos y empresas ofrecen proyectos de investigación, y en donde los ciudadanos pueden presentarse y participar. Su objetivo es promover una mejor comprensión de la ciencia y la tecnología, y satisfacer el deseo popular para crear y explorar la ciencia.

Otro ejemplo de aplicación de este tipo de *crowdsourcing* en el ámbito público puede verse en Challenge (<http://challenge.gov>), que es una plataforma implementada por el Gobierno Federal de Estados Unidos, en la cual las agencias pueden publicar problemas y retos a ser resueltos, ofreciendo incentivos económicos y de otro tipo a las personas con ideas y soluciones a temas específicos. Hay que decir que dicha plataforma combina diferentes mecanismos de *crowdsourcing* como el voto, la co-creación y la solución a problemas.

Otro tipo de aplicación dentro de la solución de problemas tiene que ver con aquellos de menor dimensión, es decir, las tareas simples que pueden llevarse a cabo a un bajo precio, pero su aplicación se vuelve un problema cuando aumenta la escala. La realización de tareas sencillas en gran escala requiere de grandes recursos y por ello, esta clase de colaboración se convierte en relevante, ya que permite llegar a un gran número de proveedores individuales.

¹⁵⁶ La película “La Era de la Estupidez” es tal vez el caso más exitoso y publicitado. Esta recaudó 1,2 millones dólares mediante la financiación de las personas (*crowdfunding*) y también utilizó el soporte de comunidades para la distribución y exhibición de la película por todo el mundo.

Por definición, las tareas simples no requieren un conocimiento especializado. Además, su realización requiere de una participación relativamente baja de los individuos y, por tanto, los incentivos no son difíciles de establecer. Incluso, puede ocurrir que las tareas a realizar sean tan mecánicas que los individuos participen en un proyecto sin siquiera darse cuenta.

Hay muchos ejemplos típicos de colaboración para tareas sencillas. Uno de ellos es OpenStreetMap (www.openstreetmap.org) que recopila y almacena datos geográficos con el fin de establecer un mapa del mundo bajo la licencia Creative Commons. Las contribuciones son voluntarias y los incentivos pueden ser de beneficio propio del sistema o la satisfacción de contribuir a un bien público.

Finalmente, vale la pena mencionar que el entusiasmo y la colaboración se aterrizan a través de diversos escenarios o mecanismos. Se trata de eventos masivos, y los más comunes son los desafíos, concursos de ideas o encuentros. Dentro de estos últimos son famosos a nivel mundial los Hackatones, Hackmeetings, HackDays u OpenDays. Estos son eventos en los cuales se reúnen programadores para hacer aplicaciones de forma colaborativa, generalmente, aunque no necesariamente, sobre datos públicos abiertos a fin de llevar una mayor transparencia a las gestiones gubernamentales.

8. ¿Cómo abordar la colaboración en el marco del Gobierno Abierto?

Los gobiernos se enfrentan a grandes retos y los ciudadanos en todo el mundo ahora están más conectados que nunca, utilizando las redes sociales y estrategias para ayudar a abrir el Gobierno y para acceder a las ideas y opiniones de los ciudadanos. Por tanto, el conocimiento de la multitud exige a los gobiernos tomar mejores decisiones y ejecutar programas mejor orientados.

Comenzar el proceso de creación de una cultura abierta y de colaboración en el sector público requiere una combinación de la política, la tecnología y acciones concretas (Noveck, 2011). En los diferentes países que han venido implementando el Gobierno Abierto, se utiliza la política desde los mandatos o planes de gobierno y también desde la legislación, que incluye la apertura de datos públicos en formatos abiertos para proporcionar las garantías necesarias y los incentivos a esta actividad de la función pública. Igualmente, desde los gobiernos se han diseñado instrumentos normativos para garantizar la transparencia, el acceso a la información y la protección de los datos personales.

Sin embargo, para cambiar la cultura de los gobiernos no es suficiente con las declaraciones de política. Por el contrario, se requiere asegurar que la política permita a la gente encontrar alternativas democráticas y desarrollar espacios e incentivos para la innovación abierta. Igualmente, es necesario contar con gerentes públicos que incluyan dentro de su agenda la innovación como mecanismo transversal de gestión y de gobierno.

Por el lado de la legislación, ésta debe adaptarse o permitir la colaboración activa y constructiva, que utiliza las capacidades de los ciudadanos y el interés por la construcción de bienes colectivos. No es suficiente con simplemente informar u opinar en las redes sociales sobre un problema determinado. Deben diseñarse procesos de apoyo que permitan complementar las herramientas tecnológicas y de esta forma garantizar la colaboración significativa, manejable y útil, tanto para los funcionarios como para el público.

Igualmente, se requiere de legislación que proteja los datos personales y que, a su vez, permita a las organizaciones y grupos de interés, y a cualquier ciudadano, acceder a la información pública, en condiciones de igualdad y sin que medie ningún tipo de solicitud. Sin embargo, las normas deben estar al servicio de la innovación, no deben ser el centro de atención, deben ser un soporte. Por tanto, el abordaje normativo no ha de ser restrictivo: no se trata de definir las restricciones y regular el acceso a la información pública; se trata establecer las condiciones para la apertura y uso de los datos públicos.

Desde el punto de vista tecnológico, el uso de plataformas como los catálogos de datos o las plataformas en donde se encuentran las aplicaciones desarrolladas con base en los datos abiertos, al igual que las plataformas de concursos e ideas y las mismas redes sociales, son instrumentos poderosos para que los funcionarios puedan traducir el principio de colaboración en una práctica común. Una cosa es hablar de transparencia y otra tener un lugar para poner los datos para que sean localizables. En tal sentido, la disponibilidad de plataformas tecnológicas para la innovación institucional favorece los posibles innovadores para utilizar las herramientas, la información y las ideas a su disposición.

Frente a las acciones concretas de colaboración, el lanzamiento de una multiplicidad de proyectos a través del Gobierno infunde valores de un Gobierno Abierto entre los servidores públicos y genera autonomía de los mismos para actuar como innovadores. Los proyectos en línea y las demás herramientas se convierten en mecanismos para identificar y premiar a las personas innovadoras comprometidas con las prácticas de la apertura.

Al respecto, vale la pena señalar las recomendaciones de Noveck (2011) sobre este punto. Siempre que sea posible, se debe procurar que las innovaciones se puedan implementar en 90 días o menos. Obligando a las organizaciones a actuar con mayor rapidez se desalienta la burocracia y se alientan ideas creativas, y la innovación y la necesidad de velocidad anima la voluntad de llegar a los demás, incluso a través del sector público.

De otra parte, se deben diseñar soluciones costo-eficientes y de impacto, es decir, que hagan más con menos. En lugar de suspender o eliminar un servicio de gobierno para ahorrar dinero, es recomendable primero revisar la existencia de otros esquemas de prestar dicho servicio. En esta era de avances científicos y tecnológicos, se abre la posibilidad de nuevas formas de abordar los problemas y sólo es necesario reconocerlas y ponerlas en práctica. La innovación, en última instancia, puede llevar a soluciones ganadora en donde se consiguen una mejor relación costo-eficacia y una mayor participación.

Pero la adopción de esquemas de colaboración no sólo requiere de herramientas de política, tecnológicas y proyectos puntuales. Pasar de la teoría a la práctica requiere una atención a la evolución de la cultura en el Gobierno, la sociedad civil y los medios de comunicación. La democracia toma formas diversas y por ello no se puede actuar en una única dirección desde el Gobierno.

Más allá de los datos presupuestarios, el avance en el cumplimiento de las metas de Gobierno, los horarios de los servidores públicos o la ejecución del gasto público, es decir, los datos tradicionales de rendición de cuentas, la apertura se centra en los datos que la gente quiere y está solicitando, y en asegurarse de que un Gobierno Abierto sirva a las necesidades del público. En lugar de centrarse en la transparencia por su propio bien, es importante que el Gobierno, junto con los ciudadanos, identifique los problemas que necesitan ser resueltos, publique datos que permitan al público encontrar soluciones creativas y que den pie a la colaboración de la gente en su propio Gobierno.

La colaboración abierta alienta a los funcionarios públicos para abrir más información y obtener la ayuda de la gente lo que produce nuevas oportunidades. De esta forma, los datos de gran valor son el medio más eficaz para convertir a los ciudadanos en co-creadores de gobierno. No basta con ser transparente, los funcionarios deben dar el siguiente paso para impulsar activamente la colaboración de aquellos con los incentivos y experiencia para ayudar. Así mismo, la legislación y la reglamentación deben estar abiertas al público tanto como sea posible; a través de la generación de incentivos adecuados, la gente está dispuesta a presentar propuestas constructivas, no sólo a hacer comentarios.

Sin embargo, la implementación del Gobierno Abierto exige a las administraciones públicas la definición de un proceso ordenado y planeado que lleve progresivamente al cumplimiento de los objetivos. Para ello existen diferentes modelos de implementación, los cuales pueden servir de orientación a los gobiernos sin que necesariamente sean modelos definitivos, ya que pueden adaptarse o servir de orientación a cualquier organización para emprender iniciativas de Gobierno Abierto.

Gartner (2010), por ejemplo, ha definido un modelo de madurez en el cual es posible observar la colaboración en un estadio superior de Gobierno Abierto en donde las organizaciones o los gobiernos ya han pasado por las fases o etapas previas de transparencia y participación.

Este modelo define cinco niveles incrementales de madurez y, en cualquier organización, la mejora gradual del Gobierno Abierto es una ruta que puede tardar varios años. Como el mismo autor señala, a diferencia de otros procesos de transformación, el Gobierno Abierto es más orgánico y menos propenso a la planificación, ya que se basa en los empleados individuales así como en iniciativas externas. A diferencia de los modelos de madurez tradicionales, las organizaciones pueden presentar características que pertenecen a diferentes modelos de madurez, según el enfoque que adopten para la participación, es decir, de adentro hacia afuera o de afuera hacia adentro. En todo caso, el Gobierno Abierto implica el uso combinado de acciones y tecnologías, y estos elementos pueden jugar un papel diferente en los distintos niveles de madurez, dependiendo de la forma o método de participación.

GRÁFICO VII.1
MODELO DE MADUREZ DE GOBIERNO ABIERTO DE GARTNER

	Casual	Transparente	Participativo	Colaborativo	Comprometido
Nivel de madurez	Inicial	En desarrollo	Definido	Implementado	Optimizado
Valores	Ninguno	Cumplimiento o beneficio político	Generación de valor	Eficacia operacional	Valor público de TI
Canales	Sitio Web del organismo público	Página estática en las redes sociales	Páginas por temas en las redes sociales	Compromiso de servidores públicos en las redes sociales	Integración transversal al interior y entre los organismos públicos
Liderazgo	Ninguno	Comunicación, CTO	CIO	CFO	CEO, Director general
Tecnología	RSS	Blogs, wikis, plataformas internas	Plataformas externas	De análisis (datos externos, tendencias)	Marcos de interoperabilidad
Uso de redes sociales por servidores públicos	Prohibido o tolerado en excepciones	Permitido	Promovido	Premiado	Empoderado
Compromiso	Ninguno	Transparencia	Participación	Colaboración centrada en el Gobierno	Colaboración centrada en el ciudadano

Fuente: Gartner Industry Research.

De acuerdo con lo anterior, este modelo permite identificar, por un lado, un mapa de ruta sistemático y progresivo en la implementación de estrategias de Gobierno Abierto y la integración de sus tres objetivos centrales: transparencia, participación y colaboración. Del mismo modo, toma en cuenta diversas

dimensiones, como la tecnológica, la institucional y la organizacional, y puede ser un punto de referencia importante para los gobiernos en su planeación y medición de una estrategia de Gobierno Abierto.

Sin embargo, con el desarrollo de Gobierno Abierto y de Open Data en la actualidad, se han generado nuevos instrumentos y modelos de gran importancia para los gerentes públicos o los encargados de liderar políticas relacionadas con Gobierno Electrónico. Lee y Kwak (2011), por ejemplo, proponen un modelo similar centrado en fases o etapas evolutivas, cada una con acciones y resultados específicos y en donde claramente se observa la integración de la colaboración.

En este modelo, lo fundamental es que los organismos sigan la secuencia de etapas en lugar de implementar todas a la vez o de forma aleatoria. Los autores argumentan que el aumento de transparencia de los datos (primera) es una condición previa necesaria y un facilitador para la aplicación de las etapas posteriores. También se puede mejorar la colaboración abierta (tercera) y darse cuenta de la participación en todas partes (cuarta) con más eficacia si ya han mejorado la participación abierta (segunda). Expertos señalan que la aplicación simultánea de etapas puede causar problemas sobre los recursos, el presupuesto, el tiempo, la tecnología, el cambio cultural y su adopción por parte del público.

CUADRO VII.1
MODELO DE IMPLEMENTACIÓN DE GOBIERNO ABIERTO DE LEE Y KWAT

Fases	Prioridades	Resultados	Beneficios
Transparencia de los datos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transparencia en los procesos del Gobierno ▪ Calidad de los datos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los datos de gobierno se publican y comparten en línea ▪ Los procesos del Gobierno y la política de información se publica y comparte en línea ▪ Hay un enfoque hacia los datos de alto valor e impacto ▪ Existe una mejor calidad de los datos en cuanto a precisión, consistencia y oportunidad ▪ Se produce retroalimentación del público sobre la utilidad y calidad de los datos ▪ Existe un uso limitado de las redes sociales para informar al público ▪ Evaluación cuantitativa centrada en los procesos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mayor conciencia pública y conocimiento de los datos del Gobierno, los procesos y las políticas ▪ Aumento de la responsabilidad del Gobierno ▪ Mejora de la calidad de los datos ▪ Reducción de solicitudes relacionadas con el acceso a información pública ▪ Reducción del tiempo de procesamiento de solicitudes de información ▪ Bases para la mejora del desempeño en la organización y el desarrollo de servicios de valor agregado ▪ Comienza el cambio cultural hacia la apertura ▪ Terceros participan a través de los datos
Participación abierta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retroalimentación pública, diálogo e ideas ▪ Comunicación interactiva ▪ Crowdsourcing ▪ Uso de redes sociales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uso generalizado de redes sociales para conversaciones interactivas y escucha entre los ciudadanos y el Gobierno ▪ Votación, encuestas, comentarios, generación de ideas ▪ Respuesta oportuna y consistente a las observaciones de los ciudadanos ▪ Crowdsourcing para aprovechar el conocimiento de los ciudadanos ▪ El contenido creado por los usuarios se publica y comparte ▪ Uso prioritario de redes sociales ▪ Medición cuantitativa centrada en los procesos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retroalimentación de los ciudadanos en tiempo real ▪ Conversaciones y discusiones con los ciudadanos acerca de los asuntos de Gobierno ▪ Reducción de costos y tiempos ▪ Más innovación ▪ Aumento del sentido de comunidad centrado en el Gobierno ▪ Impulso al cambio cultural de apertura ▪ Los ciudadanos participan a través del diálogo

(continúa)

Cuadro VII.1 (conclusión)

Colaboración abierta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Colaboración interinstitucional ▪ Colaboración abierta con el público ▪ Co-creación de servicios de valor agregado ▪ Uso colaborativo de las redes sociales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Colaboración interinstitucional para adelantar proyectos complejos y para la toma de decisiones ▪ Colaboración abierta para resolver problemas complejos con el público ▪ Colaboración entre el sector público y privado para crear servicios de valor agregado ▪ Colaboración abierta para la formulación de políticas y la elaboración de normas ▪ Respuesta colaborativa para atender emergencias nacionales ▪ Uso de herramientas o plataformas tecnológicas colaborativas ▪ El proceso de colaboración abierta es incorporado e implementado en línea ▪ Medición cuantitativa centrada en los procesos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sinergia entre agencias del Gobierno, con ahorro en costos y tiempo y una mayor productividad y calidad ▪ Ahorro en tiempo y costos a través del desarrollo de innovaciones con los ciudadanos ▪ El público se beneficia de la alta calidad de y servicios innovadores desarrollados por el sector privado ▪ Nuevas políticas y normas se hacen a través de un proceso de colaboración abierta ▪ Respuestas eficaces y eficientes a emergencias nacionales y desastres naturales ▪ La apertura es ampliamente aceptada en el Gobierno ▪ El público participa a través de proyectos o tareas
Compromiso ubicuo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento de la transparencia, la participación, y la colaboración ▪ Compromiso continuo y ubicuo ▪ Compromiso público integrado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliación del alcance y profundidad de las capacidades para la transparencia, la participación y la colaboración ▪ Despliegue integrado y transversal de múltiples canales y redes sociales al interior y entre las agencias estatales ▪ Uso plataformas tecnológicas ubicuas para el compromiso continuo ▪ Ecosistema integrado para el compromiso público ▪ Estructura de procesos y gobernanza integrada para la participación pública ▪ Medición centrada en los resultados e impacto, además de los procesos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los ciudadanos se involucran extensamente a través de múltiples canales ▪ Los ciudadanos se involucran continuamente en varias actividades del Gobierno a través plataformas tecnológicas ubicuas ▪ Compromiso público a través de las diferentes etapas del ciclo de vida de los ciudadanos ▪ Se generan ciclos virtuosos para el mantenimiento y mejora de la participación ▪ La apertura se convierte en una norma para la cultura de gobierno ▪ Los beneficios de un Gobierno abierto son plenamente identificados

Fuente: Lee y Kwat (2010).

Al centrarse en las fases de implementación, las agencias pueden construir la infraestructura y las capacidades para el Gobierno Abierto, sin sobrecargar a los servidores públicos y sin abrumar al público. Lo que queda claro es que con cada fase el compromiso público y el aumento en la apertura del Gobierno producen mayor valor y beneficios tanto para el Gobierno como para el público. Sin embargo, la técnica y la complejidad de gestión de las iniciativas de Gobierno Abierto también aumentan en cada fase y como resultado de ello, existirán mayores desafíos y probablemente más riesgos.

Estos modelos, sin embargo, son apenas guías que permiten pensar en cómo implementar el Gobierno Abierto y los diferentes componentes u objetivos a organizar. En otras palabras, facilitan el entendimiento y la definición de acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos de Gobierno Abierto. Sin embargo, su uso y aplicación depende de la situación de cada país, de cada Gobierno, de cada sociedad. Lo más seguro es que las condiciones políticas, institucionales, tecnológicas, sociales y normativas, no estén en el mismo nivel de desarrollo entre los países ni al interior de los mismos, y por ello, la capacidad de gestión y de innovación será fundamental para diseñar y llevar a buen término iniciativas de este tipo.

Igualmente es necesario tomar en consideración los diferentes niveles de la administración. No es lo mismo emprender iniciativas de Gobierno Abierto en los niveles centrales de la administración, en

donde existen mejores condiciones tecnológicas que, por ejemplo, a nivel local, en donde la penetración de Internet es muy baja, al igual que la oferta de servicios de gobierno por medios electrónicos.

Pero este hecho no significa que en el nivel local no se puedan gestar iniciativas de impacto en Gobierno Abierto y en Datos Abiertos, mucho mejores que en el nivel central. Canadá, por ejemplo, optó por los gobiernos locales, antes que por el nivel central. En España, el mayor avance se tiene en los gobiernos autónomos. Probablemente, tampoco se trata de tener un único modelo o mapa de ruta. La innovación se produce allí donde existen las condiciones y esto puede ocurrir en cualquier nivel y en cualquier tipo de organización pública. Lo importante es tener presente que el Gobierno debe servir de plataforma y procurar las condiciones para que la apertura se produzca.

De cualquier manera, vale la pena mencionar los siguientes elementos a considerar al momento de implementar el Gobierno Abierto (Lee y Kwak, 2011):

- Usar un modelo de fases incrementales.
- Usar un enfoque democrático de colaboración, de la base hacia arriba.
- Ejecutar proyectos piloto y/o establecer centros de excelencia que permitan validar las iniciativas.
- Asegurar los recursos económicos suficientes que se requieren.
- Priorizar la información a publicar, dando énfasis a que genere mayor valor y con menores restricciones.
- Alinear los objetivos de Gobierno Abierto con las iniciativas y fines organizacionales.
- Establecer mecanismos de gobernanza para abrir y compartir datos.
- Profundizar en la evaluación del impacto a medida que se avanza en las diferentes fases.
- Enfrentar las barreras culturales y desarrollar acciones para su mitigación o eliminación.
- Convertir la colaboración en una rutina o práctica común dentro de lo público.
- Institucionalizar sistemas de incentivos para la colaboración de todos los actores.
- Definir una arquitectura empresarial desde las etapas tempranas.
- Integrar las aplicaciones o plataformas tecnológicas para la participación.
- Desarrollar y promover la creación de comunidades de práctica o grupos de interés.
- Desarrollar una estrategia amplia de comunicaciones.

9. Los desafíos de la colaboración

Los gobiernos podrían sugerir que ya existe una arquitectura de participación, involucrando a una amplia gama de actores en los procesos de formulación de políticas. Las corporaciones participan a través de grupos de presión, opiniones y comentarios sobre normatividad. Las organizaciones no gubernamentales también se han convertido en un filtro de información del Gobierno a través de centros de investigación, informes técnicos y publicaciones. Los grupos de interés y lobby ejercen algún tipo de influencia en la reglamentación y legislación. Científicos y otras personas pueden participar en deliberaciones, en pequeños grupos y comités de asesoramiento que dan consejos a los funcionarios. Y más ejercicios de deliberación pública, cuando tienen lugar, ayudan a generar la formación de opinión.

Lo que falta, sin embargo, son formas eficaces de gobierno para responder a la opinión pública y a los intereses de los ciudadanos que no tiene la capacidad de los grandes actores y grupos de interés. Los grupos de presión utilizan su capacidad para detener en lugar de informar sobre procesos de regulación y por ello la colaboración busca hacer más fácil para estas personas encontrar las áreas donde quieren y pueden contribuir. Algunos dicen que la participación más activa en el Gobierno y la autoselección aumentan el riesgo de corrupción, pero su temor es que la apertura de canales de participación y colaboración cree una nueva clase de grupos de presión en línea y campañas que participan para servir a sus propios intereses. Pero la tecnología permite precisamente diversificar ese riesgo ya que es más difícil de corromper a un sistema cuando existen muchas partes.

Sin embargo, la tecnología no es accesible a todos los ciudadanos ni en igualdad de condiciones. Por ello, uno de los desafíos es evitar que aquellos sectores con mayor acceso capturen a los demás y, por tanto, que ejerzan mayor influencia sobre decisiones, políticas y servicios de gobierno y que, por tanto, la innovación no se dé en todos los niveles ni con la fuerza necesaria para involucrar a todas las sociedades.

Aunado a lo anterior, un segundo desafío está relacionado con la capacidad del aparato burocrático para abrirse y aprovechar todo el potencial de los ciudadanos. La información ha sido tradicionalmente un recurso cuyo dominio otorga ciertas ventajas en términos económicos o políticos, y no siempre existirán gerentes públicos dispuestos a abrir datos, sobre todo aquellos que impliquen exposición política. La información pública tiene deficiencias en su calidad y nivel de actualización, y por ello puede resultar riesgoso para las organizaciones públicas abrirla al escrutinio público.

Lo que se debe procurar entonces es entender que los ciudadanos pueden apoyar de manera mucho más eficaz la depuración y mejora de la calidad de la información. Probablemente al comienzo haya críticas, pero esto debe ser canalizado a favor de los gobiernos, ya que hay una intención de ser transparente, de reconocer que existen problemas y de incentivar las capacidades de los ciudadanos, otorgándoles responsabilidades y medios para colaborar en tareas conjuntas. En un proceso de colaboración, las partes deben ser conscientes de sus limitaciones y de sus potencialidades con el fin de aplicarlas en el mejor uso, y los gobiernos deben reconocer cuando existan deficiencias en la información y los datos públicos.

Pero por ello es no deben cerrar la posibilidad de abrir la información, pues esto genera ineficiencias económicas, debido a que difícilmente se resolverá el problema de la calidad de dichos datos y, por otra parte, se está impidiendo que otros generen valor alrededor de los mismos. Los gobiernos no deben temer a las nuevas tecnologías y a la oportunidad que crean para la participación de personas con la experiencia en un campo determinado. Reinventar la democracia de la cooperación va a crear trabajo para el Gobierno. Tener un blog requiere que alguien responda a los comentarios. Añadir un *wiki* demanda trabajo después de los cambios a medida que evolucionan. La creación de un formulario Web para invitar a los aportes del público obliga a afinar las preguntas correctas y escuchar las respuestas resultantes. La participación requiere de personal y tecnología para la gestión.

Pero una cultura de colaboración no pone la carga sobre el Gobierno o el público sólo para abordar los complejos problemas sociales. En su lugar, mediante la colaboración, el Gobierno se mantiene en el centro de la toma de decisiones como árbitro neutral en el interés público y también se beneficia de las contribuciones de los que están fuera del él. En otras palabras, la colaboración ofrece una posibilidad potencial para construir de forma más eficaz los Estados. Un Gobierno eficaz, a su vez, se traduce en una mejor toma de decisiones y más resolución de problemas activos, lo que podría estimular el crecimiento en la sociedad y la

economía¹⁵⁷. Si las instituciones no funcionan con las redes de trabajo que existen o que se pueden dar alrededor de ellas, las prácticas de gobierno serán cada vez más desconectadas, ineficientes y frágiles.

Así mismo, muchos podrán decir que ésta es una manera en que el Estado se está descargando de sus responsabilidades y trasladándolas a los ciudadanos. Frente a ello, la experiencia ha demostrado que la magnitud de las tareas desborda la capacidad de las instituciones y por tanto, la colaboración es una manera de gestión conjunta que no elimina las responsabilidades de los gobiernos sino que las ejecuta de una manera diferente.

Finalmente, vale la pena decir que la tecnología por sí misma no va a resolver las limitaciones del Estado. Tampoco se trata de una nueva moda motivada por los últimos desarrollos y tendencias tecnológicas. Probablemente se vea así porque no se ha entendido que lo que está en juego es la innovación en los asuntos públicos, en la gestión, en la gerencia de lo público. No se trata de adoptar o adaptar soluciones o herramientas de última tecnología: se trata de avanzar en la senda de innovación de lo público, del Estado mismo. Se trata del Estado que es capaz de innovarse a sí mismo.

Bibliografía

- Calderón, C., Lorenzo, S. y otros autores (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. España: Alción Editores.
- Chanal, V. y Caron M.L. (2008). *How to invent a new business model based on crowdsourcing: the Crowdspirit® case*. Francia: Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique.
- Di Maio, A. (2010). *Gartner Open Government Maturity Model*. Gartner Industry Research.
- Howe, J. (2006). *The Rise of Crowdsourcing*. Revista Wired Magazine.
- Howe, J. (2009) *Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd is Driving the Future of Business*. New York: Three Rivers Press.
- Lathrop, D. y Ruma, L. (2010). *Open Government: Transparency, Collaboration, and Participation in Practice*. Estados Unidos: O'Reilly Media.
- Lee, G. y KWAK, Y. H. (2011). *An Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement*. Estados Unidos: IBM Center for the Business of Government.
- Noveck, B. S. (2010). *The Single Point of Failure*. Estados Unidos: O'Reilly Media.
- Noveck, B. S. (2011). *Testimonio ante el Comité Permanente de Acceso a la Información, Privacidad y Ética del Parlamento Canadiense*.
- Schenk, E Y Guittard, C. (2010). *Towards a Characterization of Crowdsourcing Practices*.
- Tapscott, D. Y Williams, A. (2006). *How Mass Collaboration Changes Everything*. Portfolio.

¹⁵⁷ La reutilización de los datos públicos genera un destacado volumen de nuevas oportunidades de negocio y pone en marcha toda una serie de sinergias positivas para la dinamización del conjunto social. Según un estudio de la Comisión Europea llevado a cabo en el año 2006, la reutilización de los datos públicos, sea de forma gratuita o previo pago de una tarifa, representa en el marco de la Unión Europea un volumen de negocios de mínimo de 27.000 millones de euros. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1103&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>. [Fecha de consulta: agosto 25 de 2011]. Otro ejemplo es el de Toronto (Canadá) en donde la apertura de datos evitó la evasión de cerca de 3.2 billones de dólares en impuestos. URL: <http://eaves.ca/2010/04/14/case-study-open-data-and-the-public-purse/>. [Fecha de Consulta: agosto 7 de 2011].

Los autores

César Calderón. Argentino residente en España. Socio-Director de Autoritas Consulting. Desde 2001 trabaja en puestos de dirección en compañías de tecnología. Escribe desde 2005 en su blog, una de las bitácoras políticas más leídas en español. Colabora en diversos medios de comunicación y coordina la red de blogs LasIdeas.es. Es docente del Máster en Comunicación Corporativa de la Universidad de Alcalá de Henares y en el Postgrado de Comunicación Política de ICADE. Coautor del libro "Open Government - Gobierno Abierto" (Algón Editores, 2010) y de "Manual del e-líder" (Algón Editores, 2011).

Gastón Concha. Chileno. Encargado del componente sobre Gobierno Electrónico en el proyecto @LIS2 del Programa Sociedad de la Información liderado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Consultor internacional en temas de Gobierno Electrónico y compras públicas. Tiene una amplia experiencia docente en universidades, donde ha publicado en revistas científicas diversos trabajos en el área.

Enrique Cusba. Colombiano. Líder de Investigación y Políticas del programa "Gobierno en Línea", en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Ha integrado este equipo desde 2007, en el acompañamiento a diferentes sectores de la administración central en la implementación de la estrategia y, desde 2010, en la investigación de diferentes aspectos del Gobierno Electrónico, principalmente el Gobierno Abierto, la definición de políticas y el marco regulatorio del Gobierno en Línea y la creación de un centro de innovación en esta materia para el país.

Carlos de la Fuente. Español. Director de servicios tecnológicos de CTIC y representante ante el comité de W3C. Vinculado a proyectos tecnológicos desde hace 20 años. Centra su actividad en Open Data, calidad Web -especialmente accesibilidad e independencia de dispositivos- y procesos de madurez digital en entornos empresariales. Ha apoyado a diversos gobiernos regionales y ayuntamientos españoles en el desarrollo de sus estrategias de Gobierno Abierto, participado en proyectos para Chile y Ghana y para la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, en colaboración con la W3C.

Patricia Hernández. Colombiana. Investigadora de la Universidad Nacional de Colombia. Integró el equipo de Gobierno en Línea y posteriormente colaboró, a través del Centro de Investigación de Telecomunicaciones, en la investigación de tendencias y mejores prácticas, con énfasis en los aspectos de Gobierno Abierto, así como la evolución de la estrategia de Gobierno Electrónico.

Alejandra Naser. Chilena. Experta en Gobierno Electrónico y Gestión Pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. Docente en materias sobre gestión basada en resultados, metodología de marco lógico y Gobierno Electrónico en cursos nacionales e internacionales para diferentes países de la región. Punto focal de la CEPAL en temas de Gobierno Electrónico de la Red de Administración Pública de las Naciones Unidas (UNPAN).

Diana Parra. Colombiana residente en Uruguay. Asesora de la Agencia de Gobierno Electrónico de Uruguay. Vinculada al Gobierno Electrónico desde el año 2000, en el diseño de modelos de madurez, capacitación, apropiación (marketing), Web 2.0, Gobierno Abierto y relaciones internacionales. Integró el equipo de Gobierno en Línea de Colombia, donde contribuyó con su posicionamiento como el líder regional y TOP 10 mundial en servicios en línea. Presidió el grupo regional de eGov del eLAC. Ha trabajado con la CEPAL, la OEA y el BID en la transferencia de conocimiento y formulación de proyectos para la región.

Enrique Rajevic. Chileno. Director Jurídico del Consejo para la Transparencia de Chile. Profesor en Derecho Administrativo de la Universidad Alberto Hurtado de Chile y candidato a Doctor en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. Ha trabajado en distintos organismos públicos chilenos, entre los que destacan el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en 1999 y la

Agenda de Probidad y Transparencia de la Presidencia durante 2007. Es autor de numerosas publicaciones relacionadas con la transparencia y probidad pública.

Harlan Yu y David Robinson. Estados Unidos. Yu es investigador y candidato a Doctor en Ciencias de la Computación del Centro de Políticas en TI (CITP) de la Universidad de Princeton, enfocado principalmente en Gobierno Abierto, privacidad y seguridad. Robinson por su parte participó en la creación del CITP y es candidato a Doctor en Leyes de la Universidad de Yale. Han sido docentes, oradores en importantes escenarios como la Cumbre Gov 2.0 de O'Reilly Media, y han escrito numerosos artículos como “Government Data and the Invisible Hand”, un referente mundial en materia de Gobierno Abierto.