

GOBIERNO ABIERTO

EL CAMINO HACIA LA GOBERNANZA EN AMÉRICA LATINA



Marcelo Mejía Giraldo



Instituto Latinoamericano de Altos Estudios



FND Federación Nacional de Departamentos

Gobierno abierto

Gobierno abierto

El camino hacia la gobernanza en América Latina

MARCELO MEJÍA GIRALDO

Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–
Federación Nacional de Departamentos –FND–

Queda prohibida la reproducción por cualquier medio físico o digital de toda o un aparte de esta obra sin permiso expreso del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–.

Publicación sometida a evaluación de pares académicos (*Peer Review Double Blinded*).

Esta publicación está bajo la licencia Creative Commons
Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada 3.0 Unported License.



ISBN edición impresa: 978-958-5535-10-7
ISBN edición electrónica: 978-958-5535-11-4

- © MARCELO MEJÍA GIRALDO, 2019
 - © Federación Nacional de Departamentos –FND–, 2019
 - © Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2019
- Derechos patrimoniales exclusivos de publicación y distribución de la obra
Cra. 18 # 39A-46, Teusquillo, 111311, Bogotá D. C., Colombia
PBX: (571) 703-6396, FAX (571) 323 2181
www.ilae.edu.co

Imagen de portada: MIRA. *Vista aérea de Bogotá*, Adobe Stock, n.º 208704358.

Diseño de carátula, composición y edición electrónica: Editorial Milla Ltda. (571) 702 1144
editorialmilla@telmex.net.co

Editado en Colombia
Published in Colombia

*Agradecerle a mi familia;
a JAIRO ANTONIO, mi padre. A NORMA LUCERO, mi madre.
A FABIOLA y a GERÓNIMO. A LORENA y a ANDRÉS y
a mis sobrinos ALEJANDRO, GERÓNIMO y JORGE.
¡Los amo profundamente!*

FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS

Presidente

CARLOS ANDRÉS AMAYA RODRÍGUEZ

Vicepresidente

EDUARDO IGNACIO VERANO DE LA ROSA

Director Ejecutivo

CARLOS ERNESTO CAMARGO ASSÍS

CONSEJO DIRECTIVO

Región Pacífico

DILIAN FRANCISCA TORO

Región Orinoquía

NEBIO DE JESÚS ECHEVERRY CADAVID

Región Sur

MARTHA ROCÍO RUIZ

Región Eje Cafetero

GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA

Región Amazonía

JAVIER ELIÉCER ZAPATA PARRADO

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| PRÓLOGO | 15 |
| CAPÍTULO PRIMERO | |
| INTRODUCCIÓN Y CONCEPTOS | 19 |
| I. La administración electrónica, las tic en la administración | 19 |
| II. Innovación pública y resistencia al cambio | 23 |
| III. Estrategias de innovación pública, tecnologías y valor público: ¿cómo entender la innovación en la administración pública? | 26 |
| IV. Los motivos para innovar en la gestión pública | 28 |
| V. Tipos y niveles de innovación en el sector público | 28 |
| VI. Los pilares de la innovación en el sector público | 30 |
| VII. El camino entre el fenómeno de la innovación en el sector público y el Gobierno abierto | 33 |
| VIII. Penetración de nuevas tecnologías en el sector público | 35 |
| IX. ¿Qué es un buen Gobierno? | 37 |
| X. Evolución del concepto de gobierno electrónico y gobierno abierto | 39 |
| XI. ¿Qué es gobierno abierto? | 44 |
| XII. Orígenes del Gobierno abierto | 49 |
| CAPÍTULO SEGUNDO | |
| PILARES DEL GOBIERNO ABIERTO: TRANSPARENCIA, COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN | 55 |
| I. Tres orientaciones sobre el Gobierno abierto | 55 |
| II. Pilares del Gobierno abierto | 55 |
| III. Transparencia | 59 |
| A. Tipos de transparencia (transparencia proactiva, opaca y clara) | 60 |

| | |
|--|-----|
| B. Derecho al acceso a la información pública | 64 |
| C. Transparencia activa y pasiva | 66 |
| D. La irrupción de las leyes de transparencia en los países de América Latina y el mundo | 68 |
| E. Límites de la transparencia y el acceso a la información pública | 72 |
| F. Cambios culturales y organizacionales frente a la transparencia | 77 |
| G. Métodos para la medición de la transparencia | 79 |
| IV. Participación ciudadana | 90 |
| A. Escenario de participación | 91 |
| B. Niveles y principios de participación | 92 |
| C. Mecanismos de participación | 94 |
| D. ¿Cómo participan los ciudadanos en el Gobierno abierto? | 98 |
| E. Rendición de cuentas | 100 |
| F. Participación ciudadana en políticas públicas | 101 |
| G. La importancia de las redes sociales como mecanismo de participación | 103 |
| V. Colaboración | 107 |
| A. ¿Qué se entiende por colaboración en el Gobierno abierto? | 110 |
| B. Plataformas de colaboración ciudadana | 117 |
| C. <i>Crowdsourcing</i> (<i>crowdcreation</i> , <i>crowdvoting</i> , <i>crowdfunding</i>) | 119 |
| 1. Co-creación (<i>crowdcreation</i>) | 119 |
| 2. Voto (<i>crowdvoting</i>) | 121 |
| 3. Financiamiento (<i>crowdfunding</i>) | 121 |
| D. Solución de problemas | 122 |
| E. Desafíos de la colaboración | 124 |
| F. Ciber-ciudadanía: nuevos derechos para los nuevos ciudadanos (más democracia, mejor democracia) | 126 |
| G. Apertura, colaboración e innovación | 130 |
| | |
| CAPÍTULO TERCERO | |
| GOBERNANZA | 135 |
| I. <i>Open Government Partnership</i> | 135 |
| II. <i>Open Government Guide</i> | 139 |

Contenido

| | |
|---|-----|
| III. ¿Qué es <i>open access</i> ? | 139 |
| IV. ¿Open process? | 140 |
| V. ¿Open data? | 141 |
| VI. <i>Linked data</i> | 147 |
| VII. Estándares internacionales para la publicación de datos | 151 |
| VIII. Tipos de datos personales, manejo, ley de protección de datos, derecho a la intimidad y a la protección de datos personales | 152 |
| IX. Reutilización y liberación de la información en el sector público | 155 |
| X. Cómo definir un proyecto de datos abiertos | 159 |
| XI. Catálogos, repositorios, integración, plataformas, etc. (construcción, publicación, gestión de catálogos de datos abiertos) | 166 |
| XII. Las cinco estrellas de TIM BERNERS-LEE | 171 |
| XIII. Modelos de Gobierno abierto | 174 |
| A. El modelo ludo | 174 |
| B. El modelo de las dos puertas | 177 |
| 1. Puerta trasera | 180 |
| 2. Puerta delantera | 181 |
| XIV. Abriendo los datos (reorganizar los procesos internos, identificar y seleccionar, transformar y validar, catalogar y publicar) | 186 |
| A. Identificar y seleccionar los datos | 187 |
| B. Transformar y validar los datos para que estos sean reutilizables | 187 |
| C. Catalogar y publicar los datos | 188 |
| XV. Organización de Gobierno abierto (Órganos de ejecución y control) | 190 |
| XVI. Políticas públicas y barreras al Gobierno abierto | 192 |
| XVII. Gobernanza de la interoperabilidad | 195 |
| A. Marco europeo de interoperabilidad | 195 |
| B. Panorama de gobernanza de políticas de Gobierno electrónico en América Latina | 197 |
| C. Aplicaciones transversales, estándares e interoperabilidad | 202 |
| D. Retos de la interoperabilidad semántica | 204 |
| E. Interoperabilidad técnica y estándares comunes | 206 |

| | |
|---|-----|
| F. Dimensiones, beneficios y principios de la interoperabilidad | 208 |
| G. Interoperabilidad organizacional | 211 |
| H. Conceptualización de la plataforma de interoperabilidad | 213 |
| I. Aspectos a tener en cuenta en la implementación del modelo de interoperabilidad | 216 |
| CAPÍTULO CUARTO | |
| ARQUITECTURA Y TENDENCIAS | 219 |
| I. Seguridad digital de interoperabilidad | 219 |
| II. Conceptualización de la arquitectura (tipología, arquitectura y gobernanza de la interoperabilidad) | 221 |
| A. Tipología de interoperabilidad | 228 |
| B. Factores críticos para interoperabilidad organizacional | 231 |
| C. Factores críticos para interoperabilidad semántica | 231 |
| 1. Definiciones y representaciones globales y comunes, aplicables al Gobierno electrónico | 232 |
| 2. Formalismo en la definición de los elementos comunes | 232 |
| 3. Formalismo en la documentación de las definiciones | 232 |
| 4. Promoción y diseminación de las definiciones | 232 |
| 5. Confiabilidad de las definiciones | 232 |
| D. Factores críticos para interoperabilidad técnica | 233 |
| 1. Estructuración y semántica de la información y los servicios | 233 |
| 2. Factores esenciales en la infraestructura técnica para cumplir principios regionales | 233 |
| III. Arquitectura de interoperabilidad | 234 |
| IV. Plataformas tecnológicas para el manejo del Gobierno abierto | 236 |
| A. La cultura de los datos en los negocios del futuro | 237 |
| B. Smart cities, una oportunidad emergente | 238 |
| C. Inteligencia artificial en los negocios | 240 |
| D. Nuevos modelos de negocio | 241 |
| E. Reingeniería en los procesos de negocio –BPR– | 242 |
| F. <i>Business to Consumer –B2C–</i> (del negocio al consumidor) | 243 |
| 1. Business intelligence o inteligencia de negocio –BI– | 243 |
| 2. <i>Big data</i> , más allá del <i>business intelligence</i> | 245 |

Contenido

| | |
|---|-----|
| 3. <i>Mobile business</i> (negocio en dispositivos móviles) | 245 |
| 4. Subastas electrónicas | 248 |
| 5. Tienda virtual | 248 |
| 6. <i>Business to business –B2B–</i> (negocio a negocio) | 250 |
| 7. <i>Business to employers –B2E–</i> | 257 |
| CAPÍTULO QUINTO | |
| PANORAMA REGIONAL Y MUNDIAL, ESTADO DEL GOBIERNO | |
| ABIERTO EN COLOMBIA, LATINOAMÉRICA Y EL MUNDO | |
| I. Creación y puesta en marcha de la Alianza para el Gobierno Abierto en Colombia | 259 |
| A. Esfuerzos del Gobierno colombiano en temas de Gobierno abierto | 260 |
| B. Compromisos del Gobierno abierto en Colombia | 263 |
| C. Mejora de los servicios públicos en el Gobierno abierto | 263 |
| 1. Gobierno electrónico | 264 |
| 2. Datos abiertos | 264 |
| 3. Mejora de la calidad de la educación | 264 |
| 4. Mejora en la calidad de la salud | 265 |
| 5. Regulación en servicios públicos | 265 |
| 6. Protección al consumidor | 265 |
| 7. Mejorar los servicios de los ciudadanos | 265 |
| 8. Agencias más eficientes | 266 |
| D. Optimización de la integración pública en Colombia | 266 |
| 1. Legislación para la defensa del libre acceso a la información pública | 266 |
| 2. Lenguaje sencillo e información de alta calidad para la ciudadanía | 266 |
| 3. Sitio <i>online</i> del Gobierno colombiano | 267 |
| 4. Optimización de las responsabilidades y el desempeño gubernamental | 267 |
| 5. Plan de transparencia y anticorrupción | 267 |
| 6. Sistema de la información judicial como mecanismo para aumentar la transparencia | 268 |
| 7. Lineamientos para la participación ciudadana en Colombia | 268 |
| 8. Participación ciudadana para la formulación de políticas públicas | 268 |

| | |
|--|-----|
| 9. Mecanismo de participación ciudadana | 268 |
| 10. Seguimiento de la participación ciudadana | 269 |
| 11. Desarrollo de las capacidades participativas de la ciudadanía | 269 |
| 12. Gobierno abierto regional | 269 |
| E. Manejar de manera más efectiva los recursos públicos | 269 |
| 1. Colombia Compra Eficiente | 269 |
| 2. Página <i>web</i> de la transparencia económica | 270 |
| 3. Control <i>online</i> | 270 |
| 4. Ejecución de regalías | 270 |
| 5. Plan de seguimiento para proyectos en servicios públicos | 270 |
| 6. Sector público, privado y ciudadanía | 271 |
| II. Marco general en el que opera la alianza, principios | 271 |
| A. El Grupo del Banco Mundial –BIRF– | 274 |
| B. El Banco Interamericano de Desarrollo –BID– | 274 |
| C. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos –OCDE– | 275 |
| D. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– | 275 |
| IV. Diseño, implementación y desarrollo de políticas de Gobierno abierto en los distintos países del mundo | 275 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA | 291 |
| | |
| EL AUTOR | 305 |

PRÓLOGO

“Gobierno abierto” y “participación ciudadana” no son dos conceptos reservados a simples proclamas políticas. No, son los dos insumos esenciales para la gobernanza en una época en la que la sociedad de la información reclama un mayor acceso a los procesos de toma de decisiones que antes los Estados protegían con la coraza del secretismo.

El autor de esta obra lo ha comprendido muy bien y nos presenta un aporte valioso al identificar, de manera exhaustiva, rigurosa y cautivante, los atributos de la transparencia en las nuevas dinámicas de la administración pública.

La obra del doctor MARCELO MEJÍA GIRALDO nos invita a reflexionar sobre las cualidades del *poder ciudadano*, que deja de ser una categoría abstracta para convertirse en una realidad a expensas del novedoso concepto del Gobierno colaborativo, es decir, del esquema administrativo en el que la opinión ciudadana tiene un peso específico.

Así las cosas, adquiere un significado mucho más vital el viejo aforismo según el cual “quien tiene la información tiene el poder”. Podríamos adicionarle que quien tiene el acceso a la información y la usa con ánimo participativo está dándole mayor relevancia al concepto de democracia.

Uno de los hitos más valiosos que nos ayuda a reconocer el autor es el proceso desencadenado en 2009, cuando el entonces presidente BARACK OBAMA produjo en Washington su *Memorado sobre transparencia y gobierno abierto*. El primer mérito que se le reconoce al documento es que sirvió para identificar los elementos que configuran la “mano de obra” en la construcción de un Gobierno: compromiso, reconocimiento de derechos, claridad, inclusión y ciudadanía activa, entre otros de igual valía.

Podría afirmarse, a la luz del estudio realizado por el autor, que el concepto adquirió vocación transnacional en 2011, con el surgimien-

to de *La alianza para el Gobierno abierto*, concebida en el seno de las Naciones Unidas y que hoy convoca ya a 79 países, entre ellos 16 de Iberoamérica.

Sus páginas que vienen enseguida nos anuncian el advenimiento de una nueva era, la era de la inteligencia colectiva. Una era en que la apertura de la información pública y la cultura de la rendición de cuentas despejarán el camino hacia la transparencia.

En mi gestión como Contralor General de la República he encontrado en la tecnología y en la ciudadanía un binomio que replica dinámico y poderoso en el escenario del control fiscal. Un control que en los tiempos que corren debe estar orientado a abogar por prácticas administrativas propias de un *Gobierno abierto*.

Cuando nos enfrentamos a la ilegalidad, nos damos cuenta de que sus modalidades mutan y hasta se transforman tecnológicamente para evitar su detección. Si los ilegales utilizan herramientas sofisticadas, resulta de peso que el Estado tenga que hacer lo propio para combatirlos con efectividad.

Hemos recurrido a distintas herramientas tecnológicas, de inteligencia artificial y de minería y analítica de grandes volúmenes de datos (lo que se conoce como *big data*) con el fin de consolidar, depurar, analizar e identificar riesgos en los procesos de contratación en el país.

Con fundamento en criterios de transparencia exigible en todas las esferas de la administración, dimos vida al proyecto *Océano*, la primera central de monitoreo a la contratación pública en Colombia, con capacidad para perfilar –en cuestión de segundos– a los contratistas y a los consorcios y uniones temporales que celebran negocios con la administración pública.

Si relacionamos los conceptos expuestos en esta obra con la necesidad apremiante de fortalecer la gobernanza, entenderemos que la simbiosis entre la apertura informativa de los Gobiernos y la participación ciudadana generan transparencia. Y es también allí donde entenderemos que la intensidad de esa relación determina que esa transparencia sea “proactiva”, “opaca” o “clara”, de acuerdo con las categorías aplicadas por el autor.

Esa apertura conspira contra la cultura del secretismo. Sus únicos límites están definidos por la necesidad, siempre excepcional, de conservar bienes jurídicos como lo serían, por ejemplo, la reserva sumarial o la información estrechamente relacionada con la seguridad nacional.

Prólogo

La obra nos invita a reflexionar sobre las cualidades del *poder ciudadano*, que deja de ser una categoría abstracta para convertirse en una realidad a expensas del novedoso concepto del Gobierno colaborativo, es decir, del esquema administrativo en el que la opinión ciudadana adquiere una dimensión especial.

“Transparencia” debe dejar de ser una expresión desgastada por uso para cobrar la forma de una realidad concreta.

Bogotá, octubre de 2019.

CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE
Contralor General de la República

CAPÍTULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN Y CONCEPTOS

I. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA, LAS TIC EN LA ADMINISTRACIÓN

Desde el inicio de los tiempos, existe una estrecha relación entre el desarrollo tecnológico y la democracia en gran parte de las civilizaciones. La diferencia entre el gobernante y el gobernado no dependía de la fuerza sino de la destreza o habilidad para manejar algún tipo de herramienta beneficiosa para toda la comunidad: prototecnologías¹.

Al pasar los siglos, la transferencia de *conocimiento* se vuelve indispensable para la supervivencia de las civilizaciones. Permite que ciertos individuos guarden parte de sus conocimientos con el objetivo de obtener un estatus dentro de su grupo social, a esto se le considera la primera forma de democracia.

Desde aquellos tiempos hasta el presente, el poder se resume en la constante lucha entre los que saben (los que gobiernan) y los que desean saber (los que quieren ser partícipes del Gobierno). De manera que cualquier iniciativa que busque abrir brechas, generar espacios de participación, comunicación y transparencia, puede considerarse como positiva para transformar la sociedad por una más justa y democrática.

CÉSAR CALDERÓN entiende el doble papel que desempeña la *web* en los procesos democráticos:

La generalización de internet y de las TIC es considerada como el último paso hacia la democracia. La visión de internet como una tecnología con

1 *Prototecnología*: tecnología más limitada, herramientas simples a partir de materiales del entorno natural con una finalidad inmediata.

capacidad de producir cambios sociales hacia un mayor nivel de democracia (ciberoptimismo²) no se corresponde tan solo con el pensamiento de una buena parte de la población, sino como una necesidad de regeneración para la actual clase política, aunque hay también quien considera a las TIC como un retroceso para las democracias representativas, pues consideran que consolida el control y la represión política (ciberpesimistas³).

El debate entre ambas posturas ofrece conclusiones curiosas y contradictorias, pues “la red” es acusada de ser una herramienta utilizada en China para no permitir el acceso a la información a millones de ciudadanos y un instrumento para proveer de conocimiento útil a muchos habitantes del resto del mundo de forma más rápida, eficaz y económica⁴.

Según GASTÓN CONCHA y ALEJANDRA NASER, la gestión documental tiene un nuevo paradigma:

El Gobierno Electrónico, Gobierno digital o administración electrónica⁵ 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, para mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional, y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana⁶.

2 Corriente que asegura que el internet puede ser promotor de cambio político.

3 Corriente que asegura que el internet puede ser promotor de represión política.

4 CÉSAR CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, Madrid, Goberna América Latina, Escuela de Política y Alto Gobierno, 2014, disponible en [https://issuu.com/clog_unlp/docs/guia_para_abrir_gobiernos].

5 “La administración electrónica como un servicio previo y, hasta cierto punto, constitutivo del Gobierno abierto, aunque el Gobierno abierto sea un concepto mucho más amplio. Como se ha visto en la introducción, el Gobierno abierto es una forma de gobernar que, gracias a las TIC, permite abrir y acercar la gestión de los asuntos públicos, y no sólo los servicios públicos, a los ciudadanos, basada en la transparencia, la participación y la colaboración”. JUAN MIGUEL MÁRQUEZ FERNÁNDEZ *et al.* *Estudio de la demanda y uso de Gobierno abierto en España*, Madrid, Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la SI, febrero de 2013, disponible en [http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/demanda_y_uso_de_gobierno_abierto_en_espana.pdf], p. 47.

6 GASTÓN CONCHA y ALEJANDRA NASER (eds.). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, febrero de 2012, disponible en [<https://www.cepal.org/es/publicaciones/3969-desafio-gobierno-abierto-la-hora-la-igualdad>], p. 12.

Las administraciones públicas hacen grandes esfuerzos en el proceso de modernización de los Estados. El primer cambio importante es garantizar la utilización de la *web* como medio de visualización de la información y los servicios prestados a la ciudadanía. Más adelante, el trabajo está dirigido a desarrollar el Gobierno digital, que facilita la interacción y el acceso de los servicios *online*, con el propósito de mejorar la relación y cercanía entre la administración pública y la ciudadanía.

Ambas tareas contribuyen con grandes mejoras en el proceso de administración, que se traducen en un aumento de la calidad de vida de la ciudadanía y la generación de bienestar colectivo. No obstante, presentan faltas circunstanciales a nivel de técnica y conocimiento que son más que necesarias de corregir para hacer que el progreso alcanzado sea universalmente válido.

Después de la utilización de la *web* como medio de interacción entre la administración pública y los ciudadanos, le sigue la necesidad del correcto uso de los estándares *web*. El propósito de esta última estrategia es corregir las falencias procedentes del incumplimiento de los modelos de accesibilidad establecidos. Estos estándares permiten que la experiencia de las personas, sin importar su edad, sexo o condición, e indiferente del medio de acceso (dispositivos móviles, computadoras de escritorio y demás), sea completa y posible.

La ciudadanía siempre acoge de la mejor manera los servicios de la administración electrónica, hecho que se refuerza por los usuarios que ya cuentan con acceso a internet. Además, ve con buenos ojos que la administración pública promueva estas iniciativas, que se traducen en comodidad, ahorro de tiempo y dinero.

Esta última afirmación está alineada con los resultados arrojados por varios estudios, realizados con el propósito de confirmar el grado de satisfacción de la ciudadanía con los servicios propios de la administración electrónica. En especial, el estudio publicado por la española Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios –AEVAL–⁷ muestra que

7 Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (España)

la satisfacción con estos servicios es especialmente alta comparada con la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos en general, de manera que el 80% de los usuarios de e-administración están satisfechos o muy satisfechos frente al 56% de los usuarios de los servicios públicos en general⁸.

Los expertos GASTÓN CONCHA y ALEJANDRA NASER también aseguran que

... 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)⁹.

Referente al término *gobierno abierto*, MILA GASCÓ HERNÁNDEZ menciona que

los diferentes significados que adquiere el concepto en distintos contextos, la falta de estrategia, la focalización en la apertura de datos¹⁰ como iniciativa estrella en este campo son sólo algunos de los factores que condicionan su pleno desarrollo. Pero es que, además, el Gobierno abierto debe ir de la mano de una necesaria transformación interna de las administraciones públicas que debe pasar por el trabajo colaborativo y transversal y por una cultura de apertura que no siempre es sencilla de conseguir y difundir¹¹.

8 AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS –AEVAL–. *La administración pública a juicio de los ciudadanos: Satisfacción con los servicios, valoración del gasto, confianza en los empleados públicos y actitudes hacia la e-administración*, Madrid, AEVAL, 2011, disponible en [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2011.pdf], p. 103.

9 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 68.

10 “El concepto datos abiertos (*open data*, en inglés) es una filosofía y práctica que persigue que determinados tipos de datos estén disponibles de forma libre para todo el mundo, sin restricciones de derechos de autor, de patentes o de otros mecanismos de control”. MILA GASCÓ HERNÁNDEZ. “No es oro todo lo que reluce: ¿qué hay detrás de las promesas de Gobierno abierto en Iberoamérica?”, en *Ponencia en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*, Montevideo, 29 de octubre a 1.º de noviembre de 2013, disponible en [<https://docplayer.es/76010356-No-es-oro-todo-lo-que-reluce-que-hay-detras-de-las-promesas-de-gobierno-abierto-en-iberoamerica.html>].

11 *Ibíd.*, p. 1.

Este es un aspecto en el que coinciden gran parte de los autores. Sin conciencia real de la nueva administración y sin un cambio cultural de fondo es imposible alcanzar el objetivo que persigue el Gobierno abierto, como iniciativa de administración pública. La autora también aclara que

en algunos casos, persiste la confusión generalizada de acotar la idea de Gobierno abierto como una extensión o etapa superior en los esfuerzos por consolidar estrategias de administración electrónica, o bien reducir su alcance a la puesta en marcha de políticas de datos abiertos¹².

Esta acotación del término Gobierno abierto tiene un trasfondo que va mas allá de la evolución natural de la administración electrónica: no debe reducirse a esto.

Cuando se habla de conceptos y sus limitaciones se concluye que en la etapa inicial es más factible generar iniciativas de *administración electrónica* –procesos que implican el uso de las TIC en la operación interna de la administración pública–, para escalar después a lo que algunos autores denominan Gobierno electrónico –procesos que implican el uso de las TIC en las relaciones externas existentes entre los ciudadanos y la administración pública–¹³.

Por último, el concepto de Gobierno abierto es entendido como

una etapa de apertura, hacia dentro y hacia afuera, de adopción de un paradigma de gobernanza y, por ende, de colaboración, lo que se pone de manifiesto en la implementación de iniciativas de democracia electrónica, innovación social, interoperabilidad o co-creación¹⁴.

II. INNOVACIÓN PÚBLICA Y RESISTENCIA AL CAMBIO

La cultura organizativa que siempre ha dominado a la administración pública es su principal reto. El Gobierno abierto necesita de una transformación significativa de cultura, la confidencialidad de la información y la pasividad del ciudadano en el desarrollo del proceso administrativo es un hecho que debe transformarse, dado que

12 *Ibíd.*, p. 5.

13 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit.

14 *Ibíd.*, p. 21.

El ciudadano es un sujeto pasivo, o a lo sumo un *cliente* de las políticas públicas, la consecución de resultados o la rendición de cuentas está muy diluida al no existir una delimitación clara de responsabilidades en el seno de las organizaciones; se debe transformar la administración pública hacia una nueva cultura basada en la transparencia, la colaboración y participación ciudadana y orientada a la consecución de resultados y a la rendición de cuentas¹⁵.

En este punto es importante recordar que la administración pública siempre se caracteriza por ser un ente resistente al cambio, debido a su naturaleza burocrática, formalista, jerárquica y rígida. Esto limita aún más los procesos de transición. La burocracia propia de la administración pública actual puede considerarse opaca, pues según Fundación Telefónica:

Esta opacidad ha venido promovida por el propio sistema jurídico, que todavía sigue considerando como faltas muy graves la “publicación indebida de información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función” y “la negligencia en la custodia de secretos oficiales [...] que provoquen su difusión o conocimiento indebido”. Como es lógico, este tipo de previsiones, unido a la inercia propia también de toda entidad Pública y un recelo a la hora no ya de transmitir información al público en general, sino incluso a la hora de compartirla con otros departamentos o unidades administrativas, particularmente si pertenecen a otras administraciones¹⁶.

Este comportamiento, inherente de todas las instituciones burocráticas, se encuentra con frecuencia extendido a las organizaciones colombianas. Además de la compleja organización territorial del país, la administración pública en Colombia está sobre *departamentalizada*.

La departamentalización excesiva de las organizaciones públicas promueve el entendimiento de la información como un recurso que no se debe compartir. En este orden de ideas, es importante saber que el Gobierno abierto puede ser considerado como una amenaza potencial para la organización administrativa y la cultura organizacional tradi-

15 FUNDACIÓN TELEFÓNICA. *Las TIC en el Gobierno abierto: Transparencia, participación y colaboración*, Madrid, Telefónica, 2013, disponible en [https://www.fundaciontelefonica.com/arte_cultura/publicaciones-listado/pagina-item-publicaciones/itempubli/211/], pp. 44 y 45.

16 Ídem.

cional, dado que tiene el potencial de restar cuotas de poder a cada departamento o entidad pública.

Esta situación se traduce en la necesidad de generar espacios de capacitación y formación a todas las personas o empleados del sector público, con el objetivo de disminuir estas retenciones y mostrar las nuevas oportunidades que las iniciativas de Gobierno abierto pueden brindar a los nuevos profesionales de la administración pública en Colombia.

Con respecto a los mecanismos de cooperación y participación ciudadana, se puede concluir lo mismo. Se debe propender por la inclusión de los ciudadanos en el normal desarrollo de los procesos públicos, inclusive, ofrecer la oportunidad de ser partícipes de la toma de decisiones en lo que a planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas se refiere.

Para llevar a cabo esta labor, es necesario un cambio cultural dentro de las organizaciones públicas que permita cambiar los canales de comunicación unidireccionales, estructuras de trabajo jerárquicas y objetivos formales por canales de comunicación bidireccional, estructuras de trabajo en conjunto y objetivos efectivos.

En este punto es importante resaltar los retos que supone la utilización de los avances tecnológicos incorporados en el ámbito público de manera paulatina, pero no siempre de manera homogénea. Para Fundación Telefónica

la introducción del Gobierno abierto supondrá un salto cualitativo, ya que implica, por su parte, la introducción de herramientas de gestión y comunicación innovadoras. Esto puede generar desconfianza por parte de los técnicos al servicio de las administraciones públicas, bien por carecer de las competencias adecuadas, bien por escepticismo sobre la utilidad y los beneficios potenciales del cambio. Cabe incluso la posibilidad de que los funcionarios vean en el Gobierno abierto un simple incremento de carga de trabajo burocrático, en lugar de una oportunidad para mejorar su calidad y su eficacia¹⁷.

La falta de información y de competencias desarrolladas en procesos de capacitación y formación, son la raíz de la desconfianza generalizada. Asumir los cambios dentro de la administración pública y recupe-

17 Ídem.

rar la confianza de los ciudadanos es el paso a seguir para fortalecer la dignidad de la función pública que en nuestro país y en América Latina está muy cuestionada.

III. ESTRATEGIAS DE INNOVACIÓN PÚBLICA, TECNOLOGÍAS Y VALOR PÚBLICO: ¿CÓMO ENTENDER LA INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

Hoy en día se tienen varios puntos de vista para explicar el fenómeno de la innovación, unos más útiles que otros. En los textos especializados se encuentran algunas definiciones de innovación (interpretada como *concepto* o como *proceso*), pero que, a su vez, funciona como estandarte de varios procesos de cambio en multitud de sectores económicos, sociales y políticos.

Por esta razón, el sector público acuña este término para los procesos de transformación. No obstante, definir este concepto no es tarea sencilla, a pesar de su uso extendido. Para GEOFF MULGAN y DAVID ALBURY, innovar con éxito es crear e implementar procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar a mejorar los resultados de eficiencia, eficacia y calidad¹⁸.

Esta definición se complementa con las interpretaciones citadas por el politólogo y sociólogo ÁLVARO VICENTE RAMÍREZ ALUJAS:

La innovación es la aplicación de nuevas ideas para producir mejores resultados¹⁹.

La innovación en el sector público radica en hacer algo diferente y deliberadamente con el fin de lograr ciertos objetivos o bien, cambios deliberados en el comportamiento con un objetivo específico en mente²⁰.

La búsqueda de soluciones creativas, inusuales o nuevas a los problemas y

18 GEOFF MULGAN y DAVID ALBURY. *Innovation in the public sector*, London, Cabinet Office, 2003.

19 AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE – ANAO–. *Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions*, Best Practices Guide, Canberra, Commonwealth of Australia, December, 2009, disponible en [https://marklmatthews.files.wordpress.com/2014/02/innovation_in-the_public_sector.pdf].

20 PER KOCH y JOHAN HAUKNES. “On innovation in the public sector – today and beyond”, *Publin Report*, n.º D20, NIFU STEP, second revised edition, Oslo, December 2005.

Introducción y conceptos

necesidades, incluyendo nuevos servicios y formas de organización y mejora de los procesos²¹.

Debería ser definida en un sentido más amplio, como todo proceso de generación y aplicación de nuevas ideas capaces de mejorar la operatividad de las instituciones y elevar el nivel de vida de una sociedad²².

La innovación surge como una red de conversaciones que entrelaza relaciones y operaciones que ocurren en dominios disjuntos dando origen a un nuevo dominio relacional y operacional que resulta sorprendente y deseable a la vez²³.

La innovación en el sector público significa que las nuevas ideas funcionen para la creación de valor público²⁴.

En este contexto, cuando se habla de *innovación en la administración pública* se habla de siete conceptos claves:

Cuadro 1: Siete conceptos de innovación en la Administración Pública



Fuente: Elaboración propia a partir de ÁLVARO VICENTE RAMÍREZ ALUJAS. *Siete conceptos de innovación en la administración pública*.

- 21 Sobre el concepto de *innovativeness*, ver GRAEME CURRIE, DENIZ UCASARAN y MIKE HUMPHREYS. “¿Entrepreneurial Leadership in the English Public Sector Paradox or Possibility?”, *Public Administration*, vol. 86, n.º 4, pp. 987 a 1008, 2008, [https://www.researchgate.net/publication/229815963_Entrepreneurial_Leadership_in_the_English_Public_Sector_Paradox_or_Possibility].
- 22 CARLOS LLANO VERDURAS. *La innovación en el sector público*, Estudio de la Serie La innovación en el siglo XXI, vol. 3, Madrid, IBM, Centro de Predicción Económica –CEPREDE–, noviembre de 2006, disponible en [<http://docplayer.es/20170149-La-innovacion-en-el-sector-publico-proyecto-ibm-ceprede-la-innovacion-en-el-siglo-xxi-ceprede.html>].
- 23 HUMBERTO MATURANA y XIMENA DÁVILA. *Habitar humano en seis ensayos de biología-cultural*, Santiago de Chile, Comunicaciones Noreste, 2008, disponible en [<https://sites.google.com/site/trustolanle/habitar-humano-en-seis-ensayos-de-biologia-cu-15476579>].
- 24 GEOFF MULGAN. *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*, London, Nesta, April 2007; ÁLVARO VICENTE RAMÍREZ ALUJAS. “Innovación en la gestión pública y *open government* (Gobierno abierto): Una vieja nueva idea”, *Revista Buen Gobierno*, n.º 9, julio-diciembre de 2010, p. 8.

IV. LOS MOTIVOS PARA INNOVAR EN LA GESTIÓN PÚBLICA

GEOFF MULGAN y DAVID ALBURY sugieren las razones por las cuales se debe profundizar y potenciar los procesos de innovación en la administración pública:

1. Responder más eficazmente a los cambios de las necesidades públicas y las crecientes expectativas ciudadanas (ante todo hoy en día, para superar el obsoleto enfoque *fordista* de “una talla única válida para todos”, y la exigencia por un trato más personalizado y adaptado a las necesidades de los usuarios).

2. Contener los costes y aumentar la eficiencia, en especial en contextos de restricciones presupuestarias y políticas de austeridad fiscal.

3. Mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos, en especial para atender las áreas donde las pasadas políticas públicas han hecho pocos progresos o, sencillamente, han fracasado en sus resultados esperados e impacto.

4. Aprovechar todo el potencial de las TIC²⁵.

En esta misma línea de pensamiento, FERRY MORAN asegura que

... el sector público en el nuevo siglo es un eslabón para fortalecer la democracia. Así, los procesos de innovación pueden alienarse a las necesidades de los ciudadanos, contribuir a resolver las frecuentes falencias en la implementación de las políticas de la administración pública²⁶.

V. TIPOS Y NIVELES DE INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Existen varios autores destacados por sus teorías de administración pública que buscan clasificar la *innovación* de dicha administración en niveles o tipos, para comprender de mejor manera la utilidad del concepto. Uno de los trabajos más importantes en esta línea de pensamiento lo desarrollan PAUL WINDRUM y PAUL KOCH, quienes desglosan de manera detallada las prácticas innovadoras del sector público en seis tipos diferentes, a saber:

25 MULGAN y ALBURY. *Innovation in the public sector*, cit.

26 MORAN. “Building a Culture of Innovation in the Public Sector”, cit.

1. *Innovación en los servicios*: Entendida como la introducción de un nuevo servicio o una mejora de la calidad en un servicio existente en el sector público.

2. *Innovación en la prestación de servicios*: Hace alusión a las alteraciones o cambios en las formas de proveer servicios de carácter público.

3. *Innovación administrativa y de organización*: Hace referencia a todas las alteraciones de la estructura organizacional en el normal proceso de la gestión pública.

4. *Innovación conceptual*: Describe aquellos nuevos enfoques o puntos de vista de la gestión pública.

5. *Política de innovación*: Entendida como los cambios en la forma de pensar o comportamientos propios del sector público tradicional.

6. *Innovación sistémica*: Hace alusión a las nuevas o mejoradas formas de relacionarse con otras entidades, fuentes de conocimiento u organizaciones en general²⁷.

Por su parte, autores como MULGAN y ALBURY buscan categorizar la innovación pública en niveles, de la siguiente manera:

Innovaciones incrementales: Hace referencia a los pequeños cambios en los procesos o servicios ofertados. Gran parte de las innovaciones del sector público se encuentran en este nivel, por lo que pueden pasar desapercibidas por el público en general. Pocas veces afectan la estructura organizacional establecida. No obstante, no se puede desconocer la importancia de las *innovaciones incrementales* en el sector público, ya que contribuyen en forma continua con pequeños cambios en miras del mejoramiento del sector. Además, este nivel de innovación responde a las necesidades locales o individuales.

Innovaciones radicales: Mucho menos frecuentes que las innovaciones incrementales. Como su nombre lo indica, se trata de innovaciones que buscan introducir cambios radicales en la forma de realizar los procesos o prestar los servicios públicos. Este nivel de innovación mejora en el rendimiento de la calidad y la capacidad de cualquiera organización pública, sin comprometer la dinámica del sector. Un ejemplo pueden ser los trámites impositivos *online* o entregas de certificados *online*.

27 PAUL WINDRUM y PAUL KOCH (eds.). "Innovation and Entrepreneurship in Public Services", en *Innovation in Public Sector Services*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

Innovaciones sistémicas o transformacionales: Usualmente este tipo de innovaciones son las menos comunes. En muchas ocasiones son impulsadas por la introducción de nuevas tecnologías, lo que de cierta manera obliga a cambiar drásticamente el sector y las relaciones existentes entre diferentes organizaciones. Estas innovaciones son consideradas de largo plazo, ya que pueden tomar décadas para acoplarse por completo y mostrar sus efectos.

Este nivel de innovación también comienza por un cambio brusco en la mentalidad, el comportamiento o la política gubernamental, lo que implica que puede ser factor de alteración financiero, institucional y civil. Es por esto que el gobierno abierto y las iniciativas asociadas a su implementación pueden ser clasificadas dentro de este nivel de innovación²⁸.

VI. LOS PILARES DE LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Gran parte de la literatura especializada busca entender aquellos factores críticos o ejes clave que permiten desarrollar procesos exitosos de innovación pública. Autores como KOCH y HAUKNES aseguran que entre los factores más importantes para impulsar y facilitar la innovación se encuentran los siguientes:

1. *Foco en la orientación a resolver problemas:* Es decir, que las personas innovan para resolver ciertos problemas.

2. *Foco en la orientación a no resolver problemas:* Es decir, las innovaciones pueden mejorar la situación anterior, lógica incrementalista.

3. *Impulso político:* El cambio estratégico requiere con frecuencia de un fuerte apoyo y voluntad política (desde arriba hacia abajo).

4. *Crecimiento de una cultura de análisis crítico/evaluación:* Las prácticas de evaluación pueden estimular la innovación.

5. *Los mecanismos de apoyo a la innovación:* Las autoridades pueden aplicar medidas políticas destinadas a la financiación y al fomento de la innovación.

6. *Capacidad de innovación:* Los empleados públicos tienen a menudo un alto nivel de competencia profesional, creatividad y habilidad para la resolución de problemas.

28 MULGAN y ALBURY. *Innovation in the public sector*, cit.

7. *Los factores/promotores de la competencia*: Los objetivos de rendimiento o de mejora de los resultados pueden fomentar el uso de enfoques innovadores.

8. *Los factores tecnológicos*: La innovación tecnológica puede ser un factor determinante para innovaciones posteriores.

9. *Las organizaciones no gubernamentales –ONG– y empresas privadas*: Los modelos desarrollados por las ONG y empresas privadas pueden ser adoptados por las instituciones públicas²⁹.

En contraposición a este planteamiento, SANDFORD BORINS identifica ciertas características de los procesos innovadores en el sector público, gracias a sus programas e iniciativas de innovación pública en Canadá y el mundo. Este análisis es de gran relevancia, ya que está soportado en evidencia de lo que son casos exitosos de innovación pública. El investigador canadiense plantea los siguientes pilares:

1. *Uso del enfoque de sistemas*: Se refiere a las prácticas de la comprensión, desarrollo y aplicación de la innovación en un contexto más amplio de interconexiones con otras organizaciones, actividades y preocupaciones. Ello incluye: a. La realización de un análisis sistémico de cómo interactúa el problema a resolver con los demás temas y programas públicos; b. Promover la coordinación entre organizaciones en el diseño y la aplicación de la innovación; y c. Soluciones centradas en servicios integrados, con múltiples facetas que se ocupan de toda la persona (usuario), en lugar de optar por una compartimentación de sus necesidades, evitando duplicidades y otorgando prestaciones más integrales y adaptativas.

2. *Uso de nuevas TIC*: El aprovechamiento efectivo de las nuevas tecnologías constituye un catalizador para los programas de innovación en la prestación de mejores servicios públicos y pueden impactar de manera significativa en la eficacia de dichas prestaciones y en las operaciones de la organización. Las nuevas tecnologías ofrecen nuevas oportunidades para transformar la manera en que las organizaciones públicas llevan a cabo sus actividades.

3. *Mejora de procesos*: Se refiere a las innovaciones diseñadas para hacer que los procesos del sector público sean más rápidos, más amigables y accesibles.

29 KOCH y HAUKNES. "On innovation in the public sector – today and beyond", cit., p. 33.

4. *Participación del sector privado y/o sectores de voluntariado/sociedad civil*: El uso del sector privado/voluntariado/tercer sector para alcanzar fines públicos implica, entre otras cosas: a. La apertura del sector público a la competencia del sector privado; b. El desarrollo de asociaciones en las que la entrega se hace mediante el sector privado; y c. La incorporación de voluntarios y organizaciones sociales al sector de servicios y a la participación de los usuarios.

5. *El empoderamiento de las comunidades, los ciudadanos (usuarios) y los funcionarios públicos*: Las innovaciones exitosas son las que consultan con las comunidades y los ciudadanos en lo que respecta a la mejora de los servicios públicos y la formulación de políticas, al escuchar sus puntos de vista e invitarlos a jugar un papel en la ejecución e implementación de los programas. Por otra parte, el potenciar a los funcionarios públicos (como colaboradores), estimula una mayor tolerancia para asumir riesgos, anima para tomar la iniciativa para el cambio y permite el desarrollo en propiedad de los nuevos programas y acciones innovadoras³⁰.

Ahora bien, las tecnologías de la información son el puente entre los pilares de la innovación y el concepto de *open data*. ALBERTO ORTIZ DE ZÁRATE define la importancia de la innovación pública en el contexto del Gobierno abierto así:

1. Porque en pleno siglo XXI, el reto no es solo ser más eficientes en la producción de servicios, sino proporcionar nuevos servicios que mejoren el bienestar de la ciudadanía.
2. Porque, en pleno siglo XXI, el reto no es solo la simplificación, sino la eliminación de trámites y la absoluta personalización.
3. Porque la tecnología permite prestar servicio de manera más eficiente, más cómoda, más cercana, más adaptada, más personalizada [...] y esa es una vieja inspiración tanto de la administración pública como de la ciudadanía.
4. Porque cualquier día, los ciudadanos se van a hartar, van a prender fuego al palacio de la administración y se van a repartir nuestros despojos, a menos que seamos capaces de asombrarles con nuestra capacidad de aportarles valor.

30 SANDFORD BORINS. *The Challenge of Innovating in Government*, 2.^a ed., Washington D. C., IBM Center for the Business of Government, 2006, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/242172041_The_Challenge_of_Innovating_in_Government], p. 15.

5. Porque existen miles de funcionarios que desean poder expresar su creatividad en su modelo de trabajo. Es más motivador construir que reparar.

6. Porque existen miles de ciudadanos que desean participar en la construcción de la nueva administración pública. Es más enriquecedor participar que criticar³¹.

VII. EL CAMINO ENTRE EL FENÓMENO DE LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO Y EL GOBIERNO ABIERTO

Gracias al uso de las TIC y la *web 2.0*, se ha potencializado una vieja idea de apertura de información, estamos hablando del Gobierno abierto como forma de revolución pública. No obstante, esta idea es para varios autores especializados, el prólogo de un nuevo camino hacia la transformación radical y el cuestionamiento del modo en que el sector público se desenvuelve.

Al respecto, PEKKA HIMANEN afirma que

en la era de la información, la sostenibilidad del sector público dependerá también de que asuma una cultura laboral de la innovación basada en la pasión creativa en red y en una relación más flexible con el tiempo, algo que sólo es posible si se efectúa un cambio consciente de la cultura de la administración pública. Solamente a través de tales mejoras de la productividad basadas en la innovación podrá el sector público continuar suministrando una base sostenible para la era de la información global y no será eliminado por obsoleto³².

El acceso a la información pública es una tendencia que va en crecimiento en las grandes naciones. Las leyes que promueven la apertura de datos son un pilar fundamental de muchos Gobiernos a nivel mundial. Allí radica la importancia de la corriente de Gobierno abierto, ya que se promueve el crecimiento de un tejido jurídico, organizacional e institucional para la gestión pública con el objetivo de generar nuevos vínculos comunicativos entre gobernantes y gobernados.

31 ALBERTO ORTIZ DE ZÁRATE. *Administraciones en red*, disponible en [<http://eadminblog.net/>], p. 17.

32 PEKKA HIMANEN. "La ética *hacker* como cultura de la era de la información", en MANUEL CASTELLS (coord.). *La sociedad red: Una visión global*, Madrid, Alianza, 2006.

En la actualidad existe una gran corriente mundial de transparencia y fortalecimiento organizacional que tiene como eje fundamental el acceso a la información como derecho universal. A la fecha, más de 90 naciones implementan diferentes iniciativas para fomentar el acceso a la información, en América Latina destacan los avances de países como Chile y Uruguay, y otros en debate y proceso de aprobación como Argentina y Brasil³³.

Estas naciones cumplen un papel importante en el proceso de construcción de la nueva cultura de apertura de la información y generación de procesos de transformación de mentalidad, en la gestión de los asuntos públicos. Desarrollan espacios para la transparencia y la disminución de la corrupción, que son necesarios para cambiar la forma en la que hoy se percibe a los Gobiernos y los servicios públicos.

Para el experto argentino Álvaro VICENTE RAMÍREZ ALUJAS, es interesante que:

Justamente el Gobierno abierto encuentra uno de sus principales aliados en pavimentar el camino hacia el acceso a la información pública en leyes y normativas definidas constitucionalmente en la mayoría de los casos conocidos hasta ahora. Parece paradójico, pero comienza a existir una suerte de sincronía entre los cauces del andamiaje legal-normativo y los medios tecnológicos, cosa del todo poco frecuente en nuestras sociedades. Ello constituye un primer signo de colaboración y/o convergencia que es menester tener en cuenta: De la apertura de datos a la apertura de mentes.

Todo ello pone de manifiesto el advenimiento de una nueva configuración paradigmática que aún no destila formas definitivas pero que entrega fugaces orientaciones sobre lo que podría ser el futuro de los asuntos públicos, y desde donde el Gobierno abierto puede perfectamente ser reconocido como una revolución silenciosa que podría ubicarse –de manera potencial– en el plano de las innovaciones de carácter sistémico o transformacional, cuyo efecto dominó genere un impacto profundo en la manera de entender, estar y actuar en nuestras democracias, sus prácticas constitutivas y las instituciones que la configuran³⁴.

33 EDUARDO BERTONI. “Proyecto de ley de acceso a la información pública”, apuntes para la presentación en el Honorable Senado de La Nación, Buenos Aires, Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información –CELE– y Universidad de Palermo, 22 de junio de 2010, disponible en [<https://www.palermo.edu/cele/pdf/Presentacion-senado.pdf>].

34 RAMÍREZ ALUJAS. “Innovación en la gestión pública y *open government* (Gobierno abierto): Una vieja nueva idea”, cit., p. 15.

VIII. PENETRACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL SECTOR PÚBLICO

Entre los años 1930 y a principios de los años 1990 se creía que el medio de comunicación definitivo sería el televisor. Situación que se vio reflejada en el surgimiento de la llamada teledemocracia, una forma de democracia directa, a través de este medio de comunicación que es defendido por simpatizantes de esta corriente.

No obstante, a mediados de los 1990 algunos teóricos comprendieron el potencial de los sistemas de redes, como concepto que iba más allá en la interacción. Lo que desató un nuevo movimiento denominado *ciberdemocracia*, que defiende las ventajas de las nuevas tecnologías sobre la televisión para la apertura de Gobiernos.

HOWARD RHEINGOLD asegura que el carácter interactivo y la dimensión son dos de las grandes ventajas del sistema de redes. Cuando existe una imagen colectiva que motiva a los ciudadanos a desarrollar el sentir de comunidad, se vence el individualismo generando procesos de “impulso intelectual, social, comercial y quizás el más importante, político”³⁵.

El internet se considera la mejor herramienta directa de participación en el sistema político actual y en el nuevo modelo democrático. La aparición del internet como modelo de comunicación revolucionario se ha transformado en la forma tecnológica definitiva para convertir la información en un recurso económico importante en el siglo XXI.

Para los participantes de este nuevo modelo democrático, la meta es la completa apertura de datos y la construcción de nuevos canales de intercambio de información abierta. Así, las nuevas tecnologías no solo se consideran herramientas para fomentar la transparencia y la participación, sino también, son el ambiente propicio para generar iniciativas colaborativas entre las organizaciones gubernamentales y los ciudadanos.

La meta, como se puede inferir, es usar las nuevas tecnologías para estructurar procesos de democratización de los ciudadanos. Generar nuevos espacios participativos que aumenten el poder político de

35 HOWARD RHEINGOLD. *La comunidad virtual. Una sociedad sin fronteras*, Barcelona, Gedisa, 1996.

aquellas personas que no tienen voz ni voto para generar un cambio significativo.

Para los detractores de esta corriente, la apatía al modelo de democracia representativa no es la gran enfermedad de la política de hoy en día. Para ellos, esta apatía solo puede considerarse como una imperfección o desviación que puede superarse con intervenciones desde el sistema. En este orden de ideas, el objetivo principal de los denominados *demócratas* es generar nuevos canales y nuevas formas de transferencia y comunicación entre los gobernantes y los gobernados. Se trata de una concepción que va en contra de la propuesta de democracia directa expuesta en los párrafos anteriores, ya que denota un ideal representativo y comunitario.

Las organizaciones gubernamentales, administraciones o entes públicos que ya han adoptado este enfoque, no solo hacen hincapié en la eficiencia dentro de cualquier organización, también en la relación entre los ciudadanos, orientando a estos a la consecución de objetivos comunes y siempre a la luz de la mejora continua y la innovación en el sector.

Pero, los ciudadanos no se limitan a la innovación. También adoptan la cultura de la responsabilidad, que rompe con muchos paradigmas sobre el cumplimiento formal de las normas y los comportamientos sociales. De manera tal que su prioridad refleja cambios de mentalidad, lo que genera una percepción de cliente y como *stakeholder* del sector público.

Al respecto la investigadora MILA GASCÓ HERNÁNDEZ afirma:

Las tecnologías siguen desempeñando un papel clave en la obtención de una mayor eficiencia no solo desde el punto de vista de la administración sino, también, del beneficiario. El diseño y puesta en funcionamiento de páginas *web* que permiten la realización de trámites administrativos las 24 horas del día de los 365 días del año, ingresando a los mismos desde cualquier parte del país o el acceso a servicios interactivos, como los relacionados con la telemedicina o la educación a distancia, que elimina distancias, desigualdades –zonas rurales versus zonas urbanas, individuos con capacidad económica versus individuos sin dicha capacidad– y obstáculos físicos –por ejemplo, por lo que respecta a la población más anciana o a los discapacitados–, constituyen algunos casos paradigmáticos³⁶.

36 MILA GASCÓ HERNÁNDEZ (investigadora). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*, Bo-

Por último, resaltar la importancia de las tecnologías de la información en la promoción de la transparencia es indispensable. Las iniciativas que buscan proveer información *online* son priorizadas por las administraciones públicas, pues refuerzan el conocimiento del ciudadano sobre la situación del municipio en el que vive, la toma de decisiones, la trazabilidad de los procesos en los que participa, los bienes que posee la administración y demás información que puede desencadenar en herramientas denominadas *E-procurement*³⁷.

Estos mecanismos de participación electrónica permiten responder a las necesidades y demandas tanto de los usuarios como de las administraciones. Según ALBERT SERRA,

las necesidades de adaptación organizativa que plantean determinadas cuestiones llevan también a la experimentación interna y a la generación de nuevas estrategias organizativas, entre las que destaca, por las expectativas que genera y por las dificultades que presenta, la perspectiva de trabajo transversal³⁸.

Lo que en palabras de GASCÓ HERNÁNDEZ puede interpretarse como que

los Gobiernos y administraciones públicas se han dado cuenta de que las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden apoyar y transformar los procesos externos de la gobernanza de las sociedades mediante el procesamiento y comunicación de los datos, facilitando la integración de procesos de instituciones diferentes y la cooperación interadministrativa en materia tecnológica, también denominada interoperabilidad³⁹.

IX. ¿QUÉ ES UN BUEN GOBIERNO?

Las administraciones públicas están sometidas hoy a una constante presión por abrirse a la opinión pública, producto de las nuevas nece-

gotá, Externado, agosto de 2014, disponible en [https://www.academia.edu/20265973/Gu%C3%ADa_de_buenas_pr%C3%A1cticas_en_gobierno_abierto], pp. 16 y 17.

37 *E-procurement* es la automatización de procesos internos y externos relacionados con el requerimiento, compra, suministro, pago y control de productos utilizando el internet como medio principal en la comunicación cliente-proveedor.

38 Tal como se cita en GASCÓ HERNÁNDEZ (investigadora). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*, cit., p. 18.

39 GASCÓ HERNÁNDEZ (investigadora). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*, cit., p. 3.

sidades y constantes demandas de los ciudadanos, ya que se tiene más conciencia de la confianza otorgada a los dirigentes para la administración del recurso público, en especial en periodos de crisis. En este contexto, la administración pública que cumpla con estos requerimientos es una administración encaminada a la gobernanza democrática, a la estabilidad económica y al desarrollo social.

Para MANUEL VILLORIA MENDIETA ha aflorado un extraordinario debate acerca del tipo de Gobierno e instituciones públicas que son necesarias para asumir los retos que impone el siglo XXI. No obstante, la discusión sobre la transformación de la administración pública y la modernización de los procesos públicos es una discusión de hace más de 30 años⁴⁰.

Pero, gracias al fracaso de diferentes modelos de transformación y a la gran cantidad de evidencia sobre este hecho, surge un nuevo modelo que se fundamenta en el fuerte cuestionamiento de los *procesos de gestión* de los asuntos públicos que a su vez, genera un fenómeno de uso de las nuevas tecnologías de la información y las herramientas *web 2.0*, para promover la participación de todos los ciudadanos de una manera más activa y comprometida. Como resultado, presiona a las nuevas administraciones a ser del todo transparentes y accesibles. Estas nuevas formas de hacer las cosas, estos nuevos códigos conductuales son el trasfondo del denominado *buen gobierno*, como promotor del cambio de paradigmas.

En paralelo, el término *buen gobierno* es asociado al concepto de *gobernanza (governance)*. Un concepto que responde a la necesidad de explicar lo que va más allá de un Gobierno jerárquico y tradicional⁴¹. Sobre este concepto, RAMÍREZ ALUJAS afirma que:

La gobernanza se puede entender como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado y cada vez más complejo. No obstante, más allá de la descripción, surge una aproximación prescriptiva o normativa que la relaciona

40 MANUEL VILLORIA MENDIETA. "La democratización de la administración pública: marco teórico", en JESÚS RUIZ-HUERTA y MANUEL VILLORIA (dirs.). *Gobernanza democrática y fiscalidad: una reflexión sobre las instituciones*, Madrid, Tecnos, 2010.

41 FRANCISCO LONGO. "Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea", en FRANCISCO LONGO y TAMIKO YSA (eds.) *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Barcelona, Bellaterra, 2008.

Introducción y conceptos

a la aspiración de tener una acción pública de calidad, configurándose como un atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar adecuadamente los retos del progreso y el bienestar, y ello se vincula a tres perspectivas:

a. La relación de la gobernanza con la calidad de la democracia (gobernanza democrática) que pone el acento en facilitar la aproximación e incorporación de los ciudadanos a la acción pública y se expresa en los esfuerzos de apertura a la participación, la rendición de cuentas y el control social.

b. El vínculo con la capacidad para resolver problemas colectivos (gobernanza eficaz) y alcanzar los fines (socialmente) pretendidos, que se une a la eficacia directiva del proceso mediante el cual los actores deciden sus objetivos de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos.

c. La que considera su papel como garantía para los mercados y el buen funcionamiento de la sociedad civil (buena gobernanza), que se refleja en los marcos institucionales –formales e informales– que aseguren un funcionamiento eficaz del sistema económico y faciliten el desarrollo del espíritu emprendedor y la formación de capital social⁴².

En este contexto, el mismo autor, citando a HELMUT WILLKE entre otros, asegura que

existe un interesante campo de reflexión sobre los alcances y las perspectivas de estos conceptos en la actual coyuntura que merece ser considerado cuando, sobre todo en lo relativo a la crisis que actualmente experimentan los sistemas político-administrativos y las democracias en todo el mundo, como telón de fondo en las seminales iniciativas que emergen sobre Gobierno abierto⁴³.

X. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO Y GOBIERNO ABIERTO

El Gobierno electrónico hace parte de un proceso evolutivo, motivo por el cual es necesaria una gran participación de las tecnologías de la información y las reformas regulatorias. Es así como se hace indispensable entender de la mejor manera el ciclo del Gobierno electrónico y cómo se llega al concepto de Gobierno abierto.

42 ÁLVARO VICENTE RAMÍREZ ALUJAS. "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales", *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, n.º 15, pp. 99 a 125, diciembre de 2011, disponible en [<https://www.redalyc.org/pdf/960/96021303006.pdf>], p. 104.

43 Ídem.

La Organización de Naciones Unidas –ONU–, desarrolló un proceso de evolución del Gobierno electrónico dividido en cuatro niveles así:

1. *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.

2. *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.

3. *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.

4. *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 participar más activamente y tener voz en la toma de decisiones⁴⁴.

Para CONCHA y NASER,

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 ciudadanía⁴⁵.

La adopción de nuevas tecnologías en los procesos públicos trae grandes beneficios, dado que logran ser condensadas como el pilar funda-

44 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 13.

45 *Ibíd.*, p. 14.

mental para la actualización del Estado y el aumento de su eficacia, en cuanto a control externo e interno. Además, conducen a una disminución circunstancial de los costos de la administración, al fomentar el uso compartido de los recursos y disminuyendo la centralización a través de procesos de participación y de toma de decisiones por parte de la ciudadanía.

Esta nueva forma de hacer las cosas transforma la manera en la que se entregan y se reciben los servicios. Alcanzar buenos resultados entre las administraciones públicas y los ciudadanos, en cuanto a sus relaciones con los Gobiernos, se traduce en una gestión integrada y compartida de todos los servicios ofertados por la administración pública. En esta misma vía, GASTÓN CONCHA y ALEJANDRA NASER aclaran:

Los beneficios que puede brindar la implementación de un Gobierno electrónico a todos los niveles de la sociedad, 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 este 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 mejorarla⁴⁶.

Una forma un poco más acorde para entender todos los beneficios es comprender que son el producto de algunas iniciativas del Gobierno electrónico. Es decir, todas esas iniciativas dentro de las administraciones públicas buscan hacer posible los cambios con el propósito de beneficiar a los ciudadanos. Estos aportes se pueden expresar de la siguiente forma:

1. *Aumento en la eficacia de la prestación del servicio público*: Es un resultado principal producto de la transformación a un Gobierno elec-

46 Ídem.

trónico; cuando se habla de mejoramiento del servicio no solo es con respecto a la calidad y facilidad de acceso a la documentación de dichos servicios ofrecidos por la administración pública, también tiene que ver con el mejoramiento circunstancial de las características principales del producto (servicio como tal) y el proceso asociado.

2. *Eficacia en los procesos de administración pública*: Los trabajos de carácter público son heterogéneos, sin embargo, una de las más grandes metas del Gobierno electrónico es aumentar la eficiencia de las administraciones y fortalecer la productividad del proceso y la toma de decisiones.

3. *Rendición de cuentas como camino hacia la transparencia*: Las tecnologías de la información facilitan la labor de rendición de cuentas en las administraciones públicas y generan el espacio propicio para iniciativas que incentiven la transparencia. Información sobre recursos humanos, finanzas, inversiones, impuestos, datos y demás, que puedan ser considerados relevantes para la ciudadanía y para algunos sectores sociales, tienen el potencial de transformar los canales de información entre las entidades públicas y los ciudadanos.

4. *Participación de los ciudadanos*: Para que la democracia del siglo XXI funcione, requiere que las personas tengan la forma de participar de manera efectiva en las decisiones de carácter público. Algunas formas de participación son los *chats* o foros *online*, donde la ciudadanía comparte sus opiniones desde cualquier parte. Para JANE E. FOUNTAIN “los 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”⁴⁷. No obstante, algunas dependencias de la administración pública no se apropian de los cambios consecuentes de los nuevos sistemas de participación ciudadana. Un ejemplo de esta situación es la gran cantidad de comentarios *online* que puede tener una publicación y la baja capacidad de respuesta de la administración.

5. *Marco legal y normativo como respaldo del Gobierno electrónico*: Las administraciones públicas no solo tienen la capacidad de hacer uso de las nuevas tecnologías de la información, también tienen el potencial de legislar a favor de las iniciativas de Gobierno electrónico. Así,

47 JANE E. FOUNTAIN. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, New York, Perseus (for The Brookings Institution), 2001.

la creación de un marco normativo que respalde proyectos de Gobierno electrónico puede ser beneficioso para el diseño, desarrollo, uso y evaluación de las nuevas tecnologías de la información en las administraciones públicas. Un ejemplo de la manera como las normativas pueden facilitar estos procesos es cuando se definen reglamentos para el intercambio de la información entre diferentes actores del proceso público o diferentes instancias de la administración. De forma parecida, la administración pública también tiene la capacidad de regular el uso de las nuevas tecnologías. Por lo que cualquier beneficio puede ser promulgado a través de leyes y políticas nacionales.

En este punto es posible que todavía exista cierta confusión sobre la diferencia entre Gobierno electrónico y Gobierno abierto. Para entender más a fondo las características del Gobierno electrónico, CONCHA y NASER lo definen como la “aplicación de las TIC y sus herramientas a los procedimientos administrativos preexistentes. No se repiensa la administración, solo tecnificamos procesos. El Gobierno electrónico no necesariamente transforma la sociedad, hace más fácil la vida a los ciudadanos”⁴⁸. Por su parte, el Gobierno abierto avanza más lejos, ya que está fundamentado en valores de la administración, sus procedimientos y sus paradigmas.

Puede considerarse como Gobierno abierto a la forma en que la administración pública hace especial énfasis en el resultado, no en el procedimiento, elimina los retrocesos y cambia de *administrar* a responder las necesidades del ciudadano. CONCHA y NASER hablan de la aplicación de la cultura *dospuntocerista* a la administración pública y al Gobierno. Es una forma de administración en la que los procesos están en permanente fase beta y pueden ser mejorados por la interacción permanente con los ciudadanos⁴⁹.

Así, como comparativo con el término Gobierno electrónico, algunos cambios importantes que conlleva el Gobierno abierto en las administraciones públicas son:

1. *Cambio cultural*: Es importante que cada una de las personas que hacen parte de la administración pública, cualquier entidad de carácter público, entienda que su razón de ser y objetivo principal es servir a los ciudadanos y a sus intereses. Este pensamiento significa un gran

48 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit.

49 Ídem.

cambio cultural, una revolución en la forma de actuar de los trabajadores del sector público.

2. *Cambio en los procesos*: La burocracia, los reprocesos y demás aspectos ya aceptados como propios del sector público no son cómodos para la ciudadanía y no buscan servir a las personas; los procesos deben ser transformados y rediseñados de manera tal que se mejore la experiencia.

3. *Cambio en la organización*: El actual modelo jerárquico es obsoleto, no es eficiente ni está acorde a las necesidades de la ciudadanía. Es importante reorganizar las administraciones desde su interior, definir un nuevo modelo de red con los puestos de trabajo, que facilite la consecución de los objetivos de cualquier proyecto.

4. *Cambio en las relaciones*: Se debe dar un cambio radical en los canales de comunicación, al aprovechar los beneficios que las nuevas tecnologías y las nuevas formas de trabajo colaborativa brindan. Pasar “de correo certificado a la comunicación en línea”.

XI. ¿QUÉ ES GOBIERNO ABIERTO?

A principios de 2009, quien en ese entonces fuera el presidente de Estados Unidos BARACK HUSSEIN OBAMA⁵⁰, firma el denominado *Memorando sobre la transparencia y Gobierno abierto*, en el que su administración pacta el compromiso con la innovación pública, en específico, con la transparencia, la participación y la colaboración. A finales de ese mismo año, este Gobierno aprueba la denominada *Directiva de Gobierno abierto*⁵¹ que busca determinar las fechas límites para la intervención en cuatro áreas a saber:

50 44.º Presidente de los Estados Unidos por el Partido Demócrata, del 20 de enero de 2009 al 20 de enero de 2017.

51 Para ampliar la información remitirse al portal de la Casa Blanca, disponible en [<https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive>].

Cuadro 2: Directrices de Gobierno abierto en Estados Unidos de América



Fuente: THE WHITE HOUSE. *Open government directive*, disponible en [<https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive>]. Elaboración propia.

A partir de allí, las administraciones públicas alrededor del mundo buscan desarrollar proyectos de lo que se ha denominado: Gobierno abierto. En este caso, es importante destacar la estrategia *Putting the front line first: Smarter government*⁵² de 2009, propuesta por el Primer

52 Para ampliar la información remitirse a HM GOVERNMENT. *Putting the front line first: Smarter government*, London, Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228889/7753.pdf].

Ministro británico de ese entonces JAMES GORDON BROWN⁵³, como respuesta a las iniciativas de Estados Unidos con el objetivo de construir un Gobierno orientados a la sociedad, la apertura de los datos y la transparencia.

En 2010, Australia se une a la nueva corriente administrativa. Elabora una nueva estrategia pública, apoyada en tres pilares fundamentales: gobernanza, adopción de herramientas *web* 2.0 y acceso a la información. En septiembre de ese mismo año, Uruguay es el primer país latinoamericano en inaugurar un portal de datos abiertos.

En esas mismas fechas, organismos internacionales también trabajan en pro de este movimiento. En el V Foro Ministerial de la UE-ALC sobre la sociedad de la información, llevado a cabo en marzo de 2010, muchas delegaciones de la Unión Europea y América Latina se comprometen con promover toda iniciativa que ayude a la apertura de información pública y a legislar para la transparencia gubernamental⁵⁴.

Del mismo modo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–, en 2010 reúne a expertos en materia de administración pública y tendencias para definir el paso a seguir en lo relacionado a la innovación y el Gobierno abierto, tema que ya estaba en discusión por esta organización desde principios de 2008. Los expertos convocados llegan a una conclusión y definen diez principios a tener en cuenta para la transición a Gobierno abierto, estos son:

53 Primer Ministro del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por el Partido Laborista, del 27 de junio de 2007 al 11 de mayo de 2010.

54 Para ampliar la información remitirse a [<https://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/socinfo/noticias/noticias/6/39056/P39056.xml&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xml>].

Figura 1: Elementos guía para el Gobierno abierto



Fuente: CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, cit. Elaboración propia.

No obstante, en 2011 la Asamblea General de las Naciones Unidas marca un hito en los procesos de transformación de las administraciones públicas en todo el mundo. En esta asamblea lanzan la Alianza para el Gobierno Abierto –*open government partnership*–, una iniciativa que busca promover la creación de una plataforma mundial que agrupe a entidades y personas comprometidas con desarrollar los Gobiernos más abiertos y más cercanos a los ciudadanos. Hoy se cuenta con más de 65 países miembros, de los cuales 16 son iberoamericanos.

Mucha de la literatura especializada va más allá de los orígenes históricos del concepto de Gobierno abierto, lo vinculan a otros conceptos y otras corrientes de pensamiento. Como se mencionó con anterioridad, un conjunto importante de los expertos en administración pública

relaciona al Gobierno abierto con el término de Gobierno electrónico y definen a este último como su precursor.

CALDERÓN asegura que

los Gobiernos que esperan para ser abiertos son de todo tipo, estatal, autonómico o local y la apertura, desde el aspecto puramente normativo, depende en gran medida de ellos mismos. No es necesario esperar a que el Estado regule, sino que cada Gobierno cuenta con suficiente espacio competencial para establecer las normas del Gobierno abierto⁵⁵.

La clave es dar potestades de auto organización administrativa y descentralizar los ordenamientos. Como ejemplo puntual se tienen el estadounidense (estados) o el español (comunidades autónomas), donde se concede cierta autonomía para la toma de decisiones locales. Estos antecedentes son vitales para entender de la mejor manera el concepto de Gobierno abierto. Para GASCÓ HERNÁNDEZ un

Gobierno abierto es un Gobierno transparente –es decir, un Gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación–, un Gobierno colaborativo –es decir, un Gobierno que implica y compromete a los ciudadanos y otros actores, internos y externos a la administración, en su propio trabajo– y un Gobierno participativo –es decir, un Gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar de forma activa en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos– que consigue sus objetivos a partir de una utilización intensiva de las TIC y de dos herramientas clave: el *open data* –o puesta a disposición pública de los datos de la administración en un formato electrónico adecuado que facilite su reutilización– y el *open action* –utilización de la *web 2.0* y, específicamente, de las redes sociales y del *blogging*⁵⁶.

Autores como CONCHA y NASER idealizan el Gobierno abierto no solo desde la gobernanza, sino desde el gran potencial que tiene para

reinventar y reorganizar todo el sistema, aportándole nuevas capacidades en todos sus puntos, provenientes de la apertura a la ciudadanía. No habrá

55 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 46.

56 GASCÓ HERNÁNDEZ (investigadora). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*, cit., p. 43.

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”⁵⁷.

Por esto último, se habla de la profunda transformación de paradigmas administrativos, de promover el movimiento y la acción y no recompensar el inmovilismo de los partidos, de las personas, de los trabajadores del sector público. Evitar el ocultamiento y fomentar la nueva sociedad que se construye desde la colaboración.

XII. ORÍGENES DEL GOBIERNO ABIERTO

Cuando se busca definir el término de Gobierno abierto, muchos autores parten del “Memorando sobre la transparencia y Gobierno abierto” liderado por OBAMA. Otros autores especializados remontan sus orígenes a finales de los años 1970, cuando el Gobierno de aquel entonces en Gran Bretaña impulsó una serie de normativas que buscaban garantizar la libertad de información y asegurar el acceso a las actividades gubernamentales. Una iniciativa que buscaba atacar la denominada opacidad⁵⁸.

No obstante, ÁLVARO VICENTE RAMÍREZ ALUJAS deja claro que con el tiempo esta “primera aproximación fue depurándose para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos tienen en una democracia a fin de sostener un Gobierno plenamente responsable por sus acciones y para evaluar la validez de las medidas que adopta”⁵⁹. En sus palabras, el autor afirma que la libertad de información fue el pilar fundamental del concepto de Gobierno abierto de la época, además de ligar este último con las reformas a las leyes que defendían la accesibilidad de la información gubernamental y los secretos de Estado.

57 CONCHA y NASER. *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 29.

58 RICHARD CHAPMAN y MICHAEL HUNT (eds.). *Open government in a theoretical and practical context*, Aldershot, Ashgate, 2006

59 RAMÍREZ ALUJAS. “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, cit., p. 101.

Si nos remontamos más atrás en la historia, encontramos que el concepto de Gobierno abierto se lo debemos a WALLACE JUDSON PARKS, quien en 1957 publicó un artículo llamado “The open government principle: Applying the right to know under the Constitution”⁶⁰. Este artículo no contiene una definición explícita de lo que para WALLACE significaba Gobierno abierto, no obstante, su uso hacía referencia a la disponibilidad de información pública en relación con la rendición de cuentas.

Como consecuencia de esta publicación, en Estados Unidos se constituyó un fuerte movimiento de presión hacia el entonces presidente LYNDON BAINES JOHNSON⁶¹, que buscaba ratificar lo acordado en el denominado *Freedom of Information Act –FOIA–* de 1966⁶². Razón por la cual el término se conceptualiza como una aproximación a la apertura y el acceso a la información pública y a la transparencia administrativa.

En Europa ocurre algo similar unos años después. Dinamarca y Noruega legislan a favor de iniciativas de Gobierno abierto en 1970 y dan paso a legislaciones en Holanda y Francia en 1978. Todas estas iniciativas buscaban luchar contra la creciente opacidad de los Gobiernos y asegurar la libertad y el acceso a la información de carácter público.

Todas estas situaciones son ejemplos de cómo los avances tecnológicos empujan a ciertos cambios que pueden afectar la forma en que la democracia funciona. Se puede asegurar que el éxito de cualquier iniciativa de Gobierno que busca aprovechar los beneficios de las herramientas tecnológicas dependerá en gran medida de la intención de los ciudadanos y sus promotores, más que de la tecnología.

Para ejemplificar esta situación, cuando se piensa en las propuestas del Gobierno electrónico y los resultados del informe final del Tribunal de Cuentas de Europa, en cuanto a los proyectos que buscan incentivar el Gobierno electrónico, algunas de las conclusiones de este informe son:

60 WALLACE JUDSON PARKS. The open government principle: Applying the right to know under the Constitution, en *George Washington Law Review*, vol. 26, n.º 1, octubre de 1957, pp. 1 a 77.

61 36.º Presidente de Estados Unidos por el Partido Demócrata, juramentado a la muerte de JOHN FITZGERALD KENNEDY (1917-1963), y reelecto, del 22 de noviembre de 1963 al 20 de enero de 1969.

62 THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552, disponible en [<https://www.justice.gov/oip/freedom-information-act-5-usc-552>].

1. Las declaraciones políticas desencadenan iniciativas de Gobierno electrónico, no las evaluaciones técnicas rigurosas, de tal manera que estas iniciativas no responden a las necesidades y problemas más urgentes, lo que puede afectar en gran manera el desarrollo y la evolución del Gobierno electrónico hacia el Gobierno abierto.

2. Una selección centralizada de proyectos no tiene en cuenta ni los impactos ni los beneficios de su viabilidad.

3. Muchas de las administraciones públicas a lo largo del mundo son reacias a transformar sus estructuras o procesos ya establecidos, sin importar que estas transformaciones traigan grandes beneficios. En muchos casos se realizan procedimientos paralelos con la misma información física y digital.

4. Se debe siempre de tener en cuenta el costo del mantenimiento, lo que aliviana tensiones financieras en los proyectos de transición, asegurando la continuidad de los procesos.

5. Desde el punto de vista tecnológico, gran parte de los proyectos eran viables a nivel tecnológico, es decir, las aplicaciones a utilizar lograban prestar servicios electrónicos a diferentes organismos, empresas o ciudadanos, no obstante, los beneficios finales percibidos por los usuarios finales eran pocos, lo que de cierta manera mostraba la dificultad de cuantificar los resultados esperados.

Solo basta con evaluar algunos proyectos de Gobierno abierto, ya sea en Colombia como en Latinoamérica, para concluir que muchos de estos vuelven a caer en los mismos errores, situación muy perjudicial para el progreso de la administración pública nacional e internacional.

Para CALDERÓN, una forma de evitar este tipo de situaciones es

guiar la *web* hacia su máximo potencial, a través del desarrollo de protocolos y pautas que aseguren su crecimiento y su disponibilidad para el mayor número de personas posibles. Se necesita desarrollar una serie de estándares y protocolos que permitan difundir y reutilizar cualquier tecnología o iniciativa que haya sido desarrollada para poner en marcha un proyecto de Gobierno abierto”⁶³.

En este sentido RAMÍREZ ALUJAS asegura que

63 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 145.

es el momento de la apertura y de ajustar la mentalidad (y los paradigmas) que hacían de los asuntos públicos algo ajeno al ciudadano, permitiendo nuevos y generosos espacios para el *accountability* (o rendición de cuentas), la transparencia y el control de la corrupción que, por otro lado, presionan de manera insistente por una nueva actitud, nuevas prácticas y una disposición lejana a la que actualmente se percibe en los servicios públicos y los Gobiernos⁶⁴.

Después de la primera oleada del debate sobre apertura de datos y Gobierno electrónico, estamos presenciando un debate de igual magnitud al original, pero en un contexto por completo diferente, con variables que antes no hacían parte del escenario, la más importante: el cambio de los canales y los patrones de comunicación actual y la velocidad con la que se genera el nuevo conocimiento a nivel mundial (impulsado por las nuevas tecnologías y la adopción del internet), denominada por MANUEL CASTELLS “sociedad red global” y el “Estado red”, donde prima el uso intensivo de las tecnologías de la información y el creciente impacto de las redes sociales⁶⁵.

Todo esto ha transformado el espacio para el aumento de nuevos paradigmas, que según CALDERÓN “apelan al concepto de *Gobierno 2.0*. Se trata de introducir en el mundo de la política, el Gobierno y la gestión pública los principios que inspiran y sustentan la *web 2.0*, esto es: transparencia, apertura y colaboración”⁶⁶.

Algunas implicaciones de esta situación a tener en cuenta en nuestras sociedades son las siguientes:

1. La eliminación de la intermediación entre gobernantes y ciudadanos (los *mass media*).
2. La posibilidad de organización comunitaria de los ciudadanos por fuera de los partidos políticos tradicionales u otras instituciones de carácter público que colaboren, o bien que diseñen herramientas de control de poderes políticos y la vigilancia activa de sus gobernantes.

64 RAMÍREZ ALUJAS. “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, cit., p. 102.

65 MANUEL CASTELLS. *La sociedad red*, Madrid, Alianza, 1998.

66 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit., pp. 101 a 103.

3. Facilitar el movimiento de recurso o personal de forma masiva para lograr metas concretas disminuyendo los costos de transacción, coordinación y logística.

4. El promover la construcción de una especie de inteligencia colectiva, facilitando el acceso a los medios de información y verificación, y la respuesta espontánea a través de una red libre y actualizada en tiempo real⁶⁷.

67 PIERRE LÉVY. *Inteligencia colectiva: por una antropología del ciberespacio*, Washington D. C., Organización Panamericana de la Salud, marzo de 2004, disponible en [<http://inteligenciacolectiva.bvsalud.org/public/documents/pdf/es/inteligenciaColectiva.pdf>].

CAPÍTULO SEGUNDO

PILARES DEL GOBIERNO ABIERTO: TRANSPARENCIA, COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN

I. TRES ORIENTACIONES SOBRE EL GOBIERNO ABIERTO

Los autores especializados responden de cierta manera a tres orientaciones muy marcadas sobre el tema, sin embargo, estas no encuentran un punto en común:

1. *Herramientas web 2.0*: Algunos autores trabajan sobre el desarrollo de herramientas informáticas como apoyo a la administración pública, en especial aplicaciones *web 2.0*.

2. *La sociedad civil en la administración pública*: En esta orientación, los autores aseguran que el papel de la ciudadanía en la administración pública está en aumento, lo que se traduce en una mayor participación ciudadana, *ciberdemocracia* y demás aspectos.

3. *Organización y el funcionamiento de la burocracia estatal*: Corriente tradicional que busca definir la función y organización de la burocracia en la capacidad institucional y la imprimación de políticas gubernamentales.

A pesar de que esta clasificación puede ser considerada como esquemática, es importante resaltar que el punto en común entre estas corrientes es algo débil.

II. PILARES DEL GOBIERNO ABIERTO

La primera referencia para definir los pilares del Gobierno abierto es el ya mencionado Memorando sobre la transparencia y Gobierno abierto, del Gobierno americano. Que como se explicó, define principios de transparencia, participación y colaboración. En este memorando se habla de transparencia como concepto ligado con la rendición de cuentas

y la disposición de la información de la administración pública a los ciudadanos.

Este memorando también promueve la utilización de herramientas tecnológicas en las administraciones públicas. Además de definir la participación como la implicación de los ciudadanos en el desarrollo de las políticas públicas, lo que se traduce en una mejora circunstancial de la eficiencia de la gestión pública y el aumento en la calidad de las decisiones tomadas. Como punto final, el memorando define la colaboración no solo como el derecho individual que tiene todo ciudadano para participar y saber de los procesos políticos, sino como el trabajo conjunto y transversal de los actores e individuos internos y externos de la gestión pública.

Varios autores definen el Gobierno abierto dentro de los tres pilares. CALDERÓN y otros optan por su utilización, por lo que afirman que:

Un Gobierno abierto es un Gobierno transparente (es decir, un Gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación), un Gobierno colaborativo (es decir, un Gobierno que implica y compromete a los ciudadanos y otros actores, internos y externos a la administración, en su propio trabajo) y un Gobierno participativo (es decir, un Gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos)⁶⁸.

Por otra parte, la ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT –OCDE– asegura que

apostar por el Gobierno abierto supone garantizar transparencia, responsabilidad y apertura, ampliar las oportunidades para que los ciudadanos participen en los procesos de políticas públicas y construir alianzas entre el Gobierno, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil⁶⁹.

Para CÉSAR CALDERÓN y SEBASTIÁN LORENZO

68 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 14.

69 OCDE. “Entrepreneurship and Local Economic Development: Programme Policy Recommendations”, Paris, OCDE, April 2003, disponible en [<https://www.oecd.org/cfe/leed/entrepreneurshipandlocaleconomicdevelopmentprogrammeandpolicyrecommendations.htm>], p. 101.

un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos, con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y lo hace de forma abierta y transparente⁷⁰.

En este sentido, autores como MEIJER y HARRISON entre otros, definen la participación y la transparencia ciudadana como principios fundamentales del Gobierno abierto. Además, estos autores enfatizan en la transparencia como herramienta para focalizar temas como el derecho a la información, el acceso abierto a documentos, la usabilidad de los sitios *online* y el internet como medio de diseminación de la información pública⁷¹.

Para otra gran parte de autores destacados en el tema, la transparencia contribuye a la rendición de cuentas, lo que se traduce en un aumento de la responsabilidad y la legitimidad de un Gobierno⁷². Esto refuerza la confianza de los ciudadanos en la administración pública⁷³.

70 CÉSAR CALDERÓN y SEBASTIÁN LORENZO (coords.). *Open government. Gobierno abierto*, Alcalá La Real, Jaén, Algón Editores, 2010, disponible en [<http://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>], p. 11.

71 ALBERT J. MEIJER, DEIRDRE CURTIN y MAARTEN HILLEBRANDT. "Open government: Connecting vision and voice", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78, n.º 1, pp. 10 a 29, 2012, disponible en [<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852311429533>]; TERESA M. HARRISON *et al.* "Open Government and e-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective", Ponencia presentada al 12th Annual International Digital Government Research Conference, 2011, disponible en [http://europa-eu-audience.typepad.com/files/dgo2011_opengov.pdf].

72 RODRIGO SANDÓVAL ALMAZÁN. "The two door perspective: An assessment framework for open government", en *eJournal of eDemocracy and Open Government*, vol. 3, n.º 2, pp. 166 a 181, 2011, disponible en [<https://jedem.org/index.php/jedem/article/download/67/86>]; DEIRDRE CURTIN y ALBERT JACOB MEIJER. "Does transparency increase legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents", en *Information Polity*, vol. 11, n.º 2, pp. 109 a 122, 2006, disponible en [<https://pdfs.semanticscholar.org/9612/d45b87c77258e52747e5ea6b3566aec66786.pdf>].

73 PAUL T. JAEGER y JHON CARLO BERTOT. "Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information", en *Government Information Quarterly*, vol. 27, n.º 4, October 2010, pp. 371 a 376, disponible en [<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X10000584>]; CHRISTOPHER HOOD. "From FOI world to Wikileaks world: A new chapter in the transparency story?", en *Governance*, vol. 24, n.º 4, 2011, pp. 635 a 638, disponible en [<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.2011.01546.x>]; ROBERT HAZELL y BEN WORTHY. "Assessing the performance of freedom of information", en *Government Information Quarterly*, vol. 27, n.º 4, 2010, pp. 352 a 359, disponible en [<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.404.6772&rep=rep1&type=pdf>].

Por otro lado, los autores que trabajan en temas relacionados con la participación lo abordan según GASCÓ HERNÁNDEZ como “la elaboración interactiva de políticas públicas, los procesos de consultas públicas o la implicación de los *stakeholders*”⁷⁴. En forma paralela, muchos de los trabajos desarrollados intentan calificar las diferencias entre los conceptos de participación ciudadana.

Participación y colaboración son términos que suelen ser confundidos y manejados indistintamente. MEIJER *et al.*, muestran la similitud existente y la confusión persistente entre varios autores, al punto de reducir a dos los pilares del Gobierno abierto: *transparencia y participación*⁷⁵.

En cuanto al número de pilares, la literatura especializada tampoco encuentra un punto en común. El mencionado memorando del Gobierno del expresidente OBAMA definía tres pilares: transparencia, participación y colaboración, debatidos por muchos autores desde 2009. Por otra parte, la Alianza para el Gobierno Abierto declara cuatro principios: rendición de cuentas, tecnología e innovación, participación ciudadana y transparencia.

Para CALDERÓN,

ambas formulaciones apuntan en la misma dirección y la aparente discrepancia entre los dos modelos puede servir para dotar de mayor riqueza y para conseguir una mayor adaptación en diferentes entornos a las iniciativas concretas que se llevan a cabo. Quizá esa es una conclusión que pueda derivarse de estudios existentes, como el reciente análisis internacional de OSZLAK y KAUFMAN sobre planes de acción de Gobierno abierto⁷⁶.

A continuación, se pretende profundizar en los pilares comúnmente definidos (pilares tradicionales) en gran parte de la literatura especializada, con el propósito de tener una visión más clara del Gobierno abierto, sus implicaciones y consecuencias.

74 GASCÓ HERNÁNDEZ (investigadora). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*, cit., p. 22.

75 CURTIN MEIJER y HILLEBRANDT. “Open government: Connecting vision and voice”, cit.

76 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 14.

III. TRANSPARENCIA

Los orígenes del concepto *transparencia pública* son antiguos, la primera referencia proviene de la Suecia del siglo XVIII, no obstante, la definición y concepción actual del término se origina en Estados Unidos, más concretamente en la Ley de libertad de información (*Freedom of Information Act*⁷⁷). Esta ley, defendida a finales de 1966, establece el derecho de los ciudadanos a solicitar a las agencias federales cualquier tipo de registro o información que el ciudadano considere de su interés, siempre y cuando estos documentos no estén resguardados por la excepción de la ley (por lo general, documento de carácter confidencial, militar, etc.).

Esta ley definió procesos para archivar las comunicaciones que se realizan al interior de las administraciones públicas, en caso de solicitudes de consulta de documentos. Inclusive en la actualización, la ley obliga a archivar correos electrónicos y se espera en un futuro obligar a las administraciones a conservar las comunicaciones realizadas a través de redes sociales.

Fue el entonces presidente de Estados Unidos BARAK OBAMA quien, en campaña electoral y en sus primeros meses de mandato, descubrió las posibilidades políticas de la transparencia y construyó su propuesta de Gobierno alrededor de esta, lo que aumentó su popularidad con el estadounidense promedio.

Sobre este hecho, CONCHA y NASER concluyen que

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 criterio⁷⁸.

La confianza en el sector político se ha reducido en gran medida, la profesión “política” en Colombia y en los países de América Latina no es vista de la mejor manera, ni es valorada, lo que es un gran problema.

77 THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552, cit.

78 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 31.

El estudio realizado por el Pew Research Institute permite comprender de mejor manera la relación existente entre la participación de los ciudadanos con los Gobiernos transparentes y la felicidad de las personas. En este análisis se estudió la respuesta a una serie de preguntas sobre la calidad de los Gobiernos de los habitantes de tres localidades: Macon, San José y Filadelfia.

Este estudio concluyó que a mayor apertura de Gobierno, mayor es la felicidad de sus habitantes y la participación asociada al ejercicio democrático. Estudio que puede ser extrapolado al ámbito regional o nacional. También demostró que los esfuerzos por aumentar la transparencia en los Gobiernos generan un ecosistema propicio para la inclusión de nuevas y mejores prácticas políticas, gerenciales y gubernamentales, que se originan con el apoyo de la ciudadanía.

A. Tipos de transparencia (transparencia proactiva, opaca y clara)

La literatura especializada hace especial énfasis en la implicación del método de medición de la libertad de información en los Gobiernos. Es en este punto donde se presenta una vaga distinción entre la transparencia *clara* en contraposición a la transparencia *opaca* (o *borrosa*, tal como la define parte de la literatura especializada).

Cuadro 3: Formas de transparencia



| AUSENCIA DE PLATAFORMA DE GOBIERNO ABIERTO | PRESENCIA DE PLATAFORMA DE GOBIERNO ABIERTO |
|--|--|
| <p>No revela de manera clara el desempeño de las administraciones públicas.</p> <p>No se muestran resultados de las acciones tomadas ni información sobre la toma de decisiones.</p> <p>La rendición de cuentas no está vinculada con el Gobierno democrático.</p> <p>Es una iniciativa netamente política y no como respuesta a un problema o defensa de un derecho fundamental.</p> <p>Los usuarios no definen estrategias de administración conjunta, ni son partícipes de la toma de decisiones.</p> | <p>Plataformas con información confiable, de fácil acceso, información veraz sobre el desempeño de la administración pública en todos sus niveles.</p> <p>Responsabilidad de funcionarios establecida.</p> <p>Facilidad de consulta sobre el destino de los recursos.</p> <p>Calidad y transparencia en la información suministrada por la plataforma.</p> <p>Se crea como respuesta a la baja legitimidad y confianza por parte de los ciudadanos hacia sus gobernantes; es derecho y solución.</p> <p>Permite anticipar cambios, crear estrategias conjuntas, fortalece el proceso de toma de decisiones y aumenta la capacidad institucional.</p> |

Fuente: Formas de transparencia. Elaboración propia.

No obstante, el debate sobre las políticas de acceso a la información pública, la transparencia y las estrategias para garantizar ese acceso son amplias, de manera que surgen dos enfoques completamente diferentes que buscan dar respuesta a esta situación⁷⁹.

79 PALOMA BAENA OLABE y JUAN CRUZ VIEYRA. "Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada", *Acceso a la Información y Políticas de Transparencia Focalizada*. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, 2011, disponible en [<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Acceso-a-la-informaci%C3%B3n-y-pol%C3%ADticas-de-transparencia-focalizada.pdf>].

Cuadro 4: Enfoques general y sectorial

| ENFOQUE GENERAL O COMPRENSIVO |
|---|
| Por enfoque general se entiende el incorporar los principios o estándares reconocidos internacionalmente en el ordenamiento legal de los países. Estos principios incluyen, entre otros: la máxima apertura de la información, la definición del conjunto de excepciones que limita el acceso a la información en casos puntuales, la proactividad en la publicación de información por parte de las entidades estatales sin esperar requerimientos para hacerla accesible, y la efectiva implementación de las leyes, además del monitoreo de su cumplimiento. |
| ENFOQUE SECTORIAL |
| Por enfoque sectorial se entiende la promoción del acceso a la información a través del diseño y la implementación de sistemas o mecanismos de acceso en sectores o áreas de intervención específicas, como la educación, la justicia, la elaboración, la ejecución y el control de los presupuestos públicos, el financiamiento de las campañas políticas, o las industrias extractivas, independientemente de la existencia de un marco normativo general de acceso a la información. Una de las características principales de este enfoque es el reconocimiento de que cada sector tiene vulnerabilidades y dinámicas de funcionamiento propias, las cuales determinan los contenidos y formas de intervención para promover el acceso a la información (BAENA OLABE y CRUZ VIEYRA. "Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada", cit. |

Fuente: Elaboración propia.

Autores como ARCHON FUNG, MARY GRAHAM y DAVID WEIL hablan en términos de *transparencia focalizada*. Según ellos, "no sólo tiene por objeto proporcionar información general, sino específica de públicos, como mejores escuelas, hospitales de alta calidad y más cuidado de los consumidores y productos"⁸⁰.

80 ARCHON FUNG, MARY GRAHAM y DAVID WEIL. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 303.

Para el investigador mexicano FREDDY MARIÑEZ NAVARRO,

la primera generación de la transparencia se caracterizaba por la apertura general de toda la información del Gobierno a todos los ciudadanos para cumplir con un derecho político fundamental. Hoy esa apertura debe focalizarse, de tal forma que, determinados procesos y trámites, así como sectores sociales específicos puedan mejorar y beneficiarse de la transparencia focalizada, es una respuesta a la necesidad de obtener beneficios específicos de la información, así como a la demanda de un mayor orden en la información que ofrece el Gobierno⁸¹.

La transparencia focalizada necesita que la administración pública estandarice la información suministrada, que intente resolver problemáticas sociales, que procure aumentar los mecanismos comerciales para obtener un beneficio general. Las estrategias gubernamentales que buscan adaptar la transparencia focalizada deben tener claro que:

1. El principal objetivo es responder a las necesidades, capacidades, obligaciones e intereses de los usuarios de la información (ciudadano).
2. Deben basarse en las capacidades y necesidades de publicaciones de las administraciones públicas, organizaciones o entidades.

De manera que, su principal objetivo es influenciar en la facilidad y eficacia del proceso para la toma de decisiones.

En ese orden de ideas, la administración focalizada garantiza la publicación y divulgación de la información, haciendo de esto una obligación de las administraciones públicas. Además, esta información debe cumplir con requisitos de estandarización, comparabilidad y fraccionamientos, con especial hincapié en los objetivos de la información de carácter público. La tabla a continuación presenta las características más destacables de la transparencia general y la transparencia focalizada, basada en el trabajo de PALOMA BAENA y JUAN CRUZ en 2011.

81 FREDDY MARIÑEZ NAVARRO. "¿Qué transparencia requiere el Gobierno abierto?", en *Revista de Gestión Pública*, vol. 2, n.º 2, julio-diciembre de 2013, pp. 303 a 333, disponible en [<http://www.revistadegestionpublica.cl/>], p. 319.

Cuadro 5: transparencia general y focalizada

| TRANSPARENCIA GENERAL | TRANSPARENCIA FOCALIZADA |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de cambio cultural a largo plazo. - Se centra en el diseño, formulación, desarrollo y control legislativo en cuanto al acceso a la información. - Necesidad de implementación de nuevas leyes. - Necesidad de voluntad política para el surgimiento de las leyes. - No se perciben los beneficios de las nuevas leyes de manera inmediata. - Los resultados no son a corto plazo, requiere un desarrollo más extenso. | <ul style="list-style-type: none"> - Se centran en los sistemas necesarios para el acceso a la información pública. - Resultados más concretos y rápidos en los sectores con mayor necesidad. - Nace a partir de las leyes ya existentes. - Facilita el aprovechamiento de nuevas oportunidades. - Facilidad de interpretar las ventajas y beneficios a nivel público y político. - Flexibilidad en la medición de indicadores. |

Fuente: BAENA y VIEYRA. "Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada", cit. Elaboración propia.

B. Derecho al acceso a la información pública

Las políticas de Gobierno abierto aseguran en gran medida la transparencia de los procesos gubernamentales, en especial, aquella información necesaria para la sociedad (datos públicos) que no se considera relevante para la seguridad ni está regida por reglamentos especiales. Además, estas políticas defienden el derecho fundamental que tiene la ciudadanía de acceder a la información y aportan a la constante lucha contra la corrupción dentro y fuera de las instituciones públicas.

Entre los resultados de dichas políticas se espera un ambiente propicio para la vigilancia y evaluación de la gestión realizada por los funcionarios estatales, además de un espacio para que la ciudadanía pueda desarrollar nuevos servicios. Esta agregación de valor, a partir de la información suministrada, impacta los índices de liderazgo e interés general en los procesos públicos y promueve soluciones eficaces a problemáticas sociales. En este orden de ideas, es momento de impulsar la agregación de valor, la innovación con datos públicos y promover el fortalecimiento de todos los sistemas sociales y democráticos.

La legislación existente es una parte fundamental de los denominados *datos abiertos* –*open data*–, que busca la garantía de los derechos que tienen los ciudadanos a la libertad de información y al acceso a la documentación pública. Esta normatividad es el catalizador de un modelo de gestión pública más abierto. Es por esto por lo que un gran número de naciones pioneras en la adopción de normativas sobre la libertad del acceso a la información en la actualidad legislan a favor de las iniciativas de datos abiertos, desde hace más de diez años, un poco más de 90 países trabajan para cumplir este objetivo.

Un ejemplo de esta creciente adopción de leyes en pro de *datos abiertos*, es el caso de los países de la Unión Europea, que desde 2000 (Inglaterra) han impulsado iniciativas que buscan definir un marco legislativo robusto; en 2005 Alemania también participó en estos procesos. Esta situación determinó la adopción del *Convenio del Consejo de Europa sobre el de acceso a los documentos públicos*⁸², que busca posicionarse como el primer instrumento de carácter internacional para validar el acceso a la información de las administraciones públicas en Europa y el mundo.

Por otro lado, la creciente adopción de portales gubernamentales de datos abiertos, busca incentivar la publicación de los datos de carácter público con el propósito de incrementar la utilización de la información suministrada por las entidades públicas. Esta información permite, en gran medida, consultar y desarrollar aplicaciones, en particular desarrollos de *software* o análisis relacionados con la visualización de datos a nivel macro. Los desarrollos de *software* también pueden ser liderados por las mismas entidades públicas, la ciudadanía, el sector privado y cualquiera que tenga las habilidades para desarrollar una herramienta a partir de información disponible.

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

82 Adoptado en Tromsø, Noruega, el 18 de junio de 2009, disponible en [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf].

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 información⁸³.

Con el objetivo de entender un poco más el panorama actual de los datos abiertos en el mundo, son muchas las organizaciones que intentan medir y actualizar el estado del arte de datos abiertos por países. Es el caso del *Open Data Barometer* o la Fundación Centro Tecnológico de la Información y Comunicación –CTIC–, organizaciones que buscan determinar el impacto de las iniciativas de datos abiertos en los países que han iniciado el proceso de apertura.

C. Transparencia activa y pasiva

Existe también otra clasificación por igual importante para el entendimiento de la transparencia como agente de cambio, estamos hablando de las denominadas transparencia activa y transparencia pasiva. Estos términos tienen estrecha relación con otras distinciones de transparencia (opaca, clara, etc.), pero que deben ser entendidas como conceptos complementarios.

Cuadro 6: Transparencia activa y pasiva

| | |
|-----------------------------|--|
| Transparencia activa | Se trata de la difusión y promoción de la información pública de carácter obligatorio y gratuito por parte de todas las organizaciones públicas, sin que sea necesaria una solicitud de información expresa. |
| Transparencia pasiva | Se trata de la difusión de información de carácter público como respuesta a una solicitud o demanda realizada por un ciudadano, una empresa o una institución |

Fuente: Elaboración propia.

La transparencia activa es uno de los principios fundamentales de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la

83 CONCHA y NASER. *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 51.

Gestión Pública⁸⁴, desarrollada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Promueve la accesibilidad, exigibilidad, relevancia, autenticidad, claridad y facilidad de divulgación de la información de carácter público.

La legislación no solo debe buscar la transparencia gubernamental como el derecho fundamental a la solicitud de cualquier tipo de información relevante. También debe propender por obligar a los organismos gubernamentales a la publicación de una información básica, a través de los sitios *online* y otros mecanismos propios de la transparencia activa puesto que, como sostiene CONCHA y NASER:

El Estado no es un sujeto pasivo como cuando proporciona información a los particulares, previa solicitud de estos (lo que sería una transparencia pasiva), sino que pone a disponibilidad la información en medios de acceso público cumpliendo un mandato 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)⁸⁵.

Si bien, los sitios *online* gubernamentales pueden considerarse el mejor canal de difusión de información obligatoria (transparencia activa), estos no son los únicos canales eficaces de transferencia de este tipo de información, la institucionalización de horarios de consulta de información de interés, los foros explicativos, las reuniones públicas y abiertas y demás espacios, pueden ser determinantes para un correcto proceso administrativo.

Muchos países de América Latina exigen emplear medios de comunicación electrónicos o informáticos para atender las necesidades, lo que es propio de la transparencia activa. Este contexto es el que rige el

84 Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1.º de diciembre de 2009 (Resolución n.º 38 del “Plan de Acción de Lisboa”), disponible en [http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberoamericana_de_participación_ciudadana.pdf].

85 CONCHA y NASER. *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 104.

principio de gobernanza en Europa, que obliga a las naciones pertenecientes a la Unión Europea a desarrollar de forma más consciente los medios y canales de comunicación propicios, con énfasis en la accesibilidad del lenguaje, ambientes confiables y operabilidad.

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

Son muchas las iniciativas de carácter legislativo en el mundo que buscaban proteger el derecho al libre acceso de la información pública. La Figura 2 de la página siguiente es un resumen del marco normativo principal a nivel Europa y en especial, en América Latina.

No es una casualidad que este fenómeno se presente. Es una respuesta a la creciente desconfianza hacia la clase política y los procesos de administración pública y democracia de las regiones. Paralelo a esta situación, la Convención Americana de Derechos Humanos ha trabajado por “estipular expresamente los derechos a *buscar y recibir* informaciones, lo cual 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”⁸⁶.

En este sentido, en 2002 se aprueba la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, que reza 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”⁸⁷. A partir de esta premisa, organizaciones como la ONU y la OEA con su ley interamericana de acceso a la información, trabajan en pro de los principios de máxima divulgación, accesibilidad y legitimidad. Como resultado, la transparencia se ha convertido en un requisito indispensable para el correcto funcionamiento de la gestión pública en el mundo y en América Latina.

86 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso *Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C n.º 151, párrs. 76 y 78. Ver también: íd. *Caso López Álvarez vs. Honduras*. Sentencia de 1.º de febrero de 2006, Serie C n.º 141, párr. 77; e íd. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C n.º 107, párr. 108.

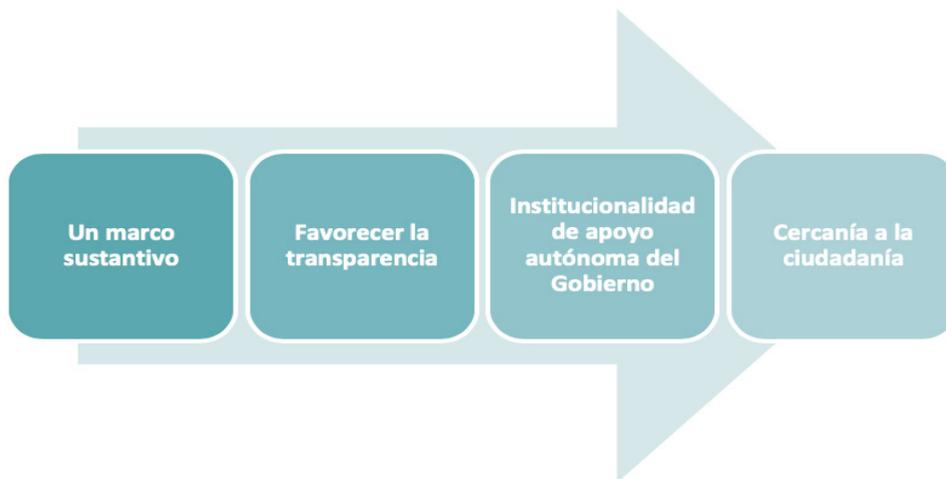
87 Principio 4, en COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, disponible en [<https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>].

Figura 2: Iniciativas de libre acceso a la información pública



Fuente: CONCHA y NASER. *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit. Elaboración propia.

Figura 3: Las claves de las reformas



Fuente: CONCHA y NASER. *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., pp. 101 a 104.

El marco normativo mencionado hace parte de la denominada *base publicitaria* de las administraciones y es la herramienta principal para: 1. Garantizar el derecho a la solicitud de información; y 2. Garantizar el deber de difusión de información de carácter público por parte de las organizaciones, principalmente a través de los sitios *online*.

No obstante, un marco normativo tampoco es garantía para la consecución de los objetivos propios del Gobierno abierto. Es requisito indispensable que existan organismos que garanticen la operabilidad de los derechos hacia la ciudadanía. Estos organismos deben ejercer un control eficiente a las administraciones públicas, por lo que es conveniente reforzar su autonomía gubernamental. De igual modo, deben contar con una serie de garantías funcionales que aseguren su posición de autoridad e independencia.

Si se evalúan los marcos normativos en países de América Latina, encontraremos que un gran número han elegido estrategias para la creación de estos organismos de control. Es el caso de México con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública –IFAI–, un organismo que nace a finales de 2002 con el propósito de garantizar la administración pública federal, autónoma e independiente presupuestal y operativamente.

Caso similar es el Consejo de la Transparencia de Chile, un organismo que también cuenta con alto grado de autonomía, dado que sus

consejeros se nombran después de que el Presidente logra el apoyo de dos terceras partes de los senadores del Congreso, después de esto, la Corte Suprema es el único organismo que puede destituir a los consejeros elegidos.

Al respecto, el artículo 38 de la Ley 20.285⁸⁸ de transparencia chilena aclara:

Los consejeros serán removidos 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.

En Honduras la situación es diferente, en primer lugar, el Congreso es el encargado de nombrar a los comisionados que harán parte del Instituto para el Acceso a la Información Pública (organismo de control autónomo de Honduras), seleccionados de entre dos candidatos nominados por el Presidente, dos nominados por el Procurador General, dos por el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, dos por el Tribunal Superior de Cuentas y dos por el Foro Nacional de Convergencia, sumando en total diez nominados.

En El Salvador el organismo de regulación es el Instituto de Acceso a la Información Pública, que no es del todo autónomo, ya que depende en gran medida de la designación del Poder Ejecutivo, es decir, el Presidente de la República. Este último designa y remueve a cinco comisionados y al presidente del instituto.

En países como Colombia, Perú y República Dominicana, existe un control legislativo a nivel de acceso a la información con intervención de los tribunales o la Defensoría del Pueblo. Para el caso de países como Guatemala o Uruguay existen unidades internas gubernamentales designadas a este control legal.

88 CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Ley n.º 20.285, sobre acceso a la información pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 20 de agosto de 2008, disponible en [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_chl_sc_anex10.pdf].

E. Límites de la transparencia y el acceso a la información pública

Es de resaltar los beneficios de la transparencia como uno de los pilares de la nueva gestión pública: facilitar a la ciudadanía el libre acceso a la información sobre temas públicos en el contexto democrático, de manera necesaria contribuye al crecimiento del control social de las actividades gubernamentales, genera espacios anticorrupción y mejora los procesos públicos.

La transparencia muestra lo correcto y lo incorrecto del quehacer público, de manera tal que empodera a las personas para recompensar y castigar a funcionarios y/o entidades, teniendo en cuenta la calidad del proceso y los resultados obtenidos. La participación de ciudadanos informados hace parte indispensable de una democracia completa y justa, genera ambientes de debates de calidad y demuestra con hechos el percibir de la administración. El libre acceso a la información nutre la participación democrática y la opinión política de la ciudadanía.

En paralelo, la transparencia también genera un aumento en la competitividad económica, la calidad de la política nacional y la gobernabilidad. Así lo demuestra el ranking del índice de competitividad del Foro Económico Mundial, el ranking del Doing Business Report para determinar la facilidad para hacer negocios, y el *ranking* del Banco Mundial sobre gobernabilidad, donde los países que lideran son aquellos donde también el índice de percepción de transparencia internacional es alto.

En este contexto, ANDRÉS HOFMANN, ÁLVARO RAMÍREZ ALUJAS y JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ PEREZNIETO afirman “La transparencia es una cualidad esencial del buen Gobierno, y que de este depende en buena medida el desarrollo económico de las naciones”. Lo que en efecto demuestra la estrecha relación entre las políticas de transparencia y el desarrollo de una nación⁸⁹.

Según gran parte de la literatura especializada, en la actualidad la capacidad de control de la ciudadanía sobre sus gobernantes está estrechamente relacionada con la calidad de las instituciones. Además,

89 ANDRÉS HOFMANN, ÁLVARO RAMÍREZ ALUJAS y JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ PEREZNIETO (coords.). *La promesa del Gobierno abierto*, México D. F. y Tabasco, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2013, disponible en [https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf], p. 52.

de una u otra manera, estas últimas contribuyen a garantizar la gestión gubernamental, lo que favorece los intereses generales de la sociedad y no a los particulares. Sin la existencia de instituciones de calidad no es posible lograr un crecimiento significativo de la sostenibilidad, mucho menos lograr una buena división del poder público: sin transparencia es imposible desarrollar instituciones de calidad.

Entonces, si las ventajas de la transparencia son muchas y varias, ¿cuál es el motivo por el que se dificulta la transformación de una administración pública cerrada y secreta a una abierta y transparente? Para contestar este cuestionamiento se debe tener presente las ambigüedades sobre algunas ventajas y en especial, se debe enfatizar en la oposición de las tradicionales clases políticas, de manera más precisa, en la incomodidad provocada por las nuevas políticas y sus consecuencias en cuanto al cuestionamiento de las malas prácticas gubernamentales.

En este orden de ideas, la transparencia es una función gubernamental de carácter amenazante. Busca transformar el paradigma de la administración pública y reconocer a los ciudadanos como personas más conscientes de sus derechos y mucho más exigentes. En las épocas democráticas, a diferencia de las épocas monárquicas, la rendición de cuentas si tiene un asidero político.

La transición de la monarquía a la democracia en América Latina dejó sus huellas. En este orden de ideas, el concepto de transparencia y rendición de cuentas no era propio de los siglos XIX y XX cuando proliferaban las políticas autócratas. En estas épocas la información pública era más un instrumento al servicio del poder que un mecanismo de control ciudadano.

En este sentido, la información pública tenía el objetivo que tiene hoy en día la publicidad política, los flujos de información dependían del interés y la conveniencia del gobernante de turno. En cambio, cuando la transparencia hace parte fundamental de la práctica de gestión pública, toda información llega a la ciudadanía sin importar el interés o conveniencia del Gobierno. Por lo tanto, el papel que tienen los órganos garantes y la legislación es fundamental, oponiéndose a las prácticas secretistas de las administraciones públicas.

En la última década, el adelanto en la transición hacia una gestión pública transparente ha sido visible y eficaz, no obstante, HOFMANN, RAMÍREZ ALUJAS y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO aseguran que:

Sería ingenuo pretender que los resabios nostálgicos de la cultura del secreto han desaparecido. La transparencia es y será siempre incómoda y exigente para quienes ejercen el poder, por lo que el riesgo de que esta se utilice para reducir el control social sobre sí mismo no puede soslayarse. En este contexto, casi dialéctico, caracterizado por avances y retrocesos, tanto jurídicos como factuales, el límite efectivo entre la reserva y la publicidad no termina de fijarse. Y no puede ser de otra manera, puesto que la valoración social, tanto de la transparencia como de los bienes jurídicos o valores amparados por las causales legales de reserva o secreto de la información en poder del Estado, no son estáticos. No puede extrañar, por tanto, que la demarcación de límites entre reserva y secreto en la función pública refleje los cambios experimentados en las valoraciones sociales⁹⁰.

Con esto, el denominado *marco normativo de la transparencia* en las naciones que se consideran democráticas, está restringido en cuanto a la importancia de los bienes jurídicos considerados como en *reserva*.

El proceso político es del mismo modo significativo dado que, el acceso a la información y toda ley que genere cambios importantes en este aspecto supone una clase de robo de poder a los gestores públicos, funcionarios o gobernantes, que tradicionalmente han ejercido un control total sobre la tenencia del acceso a la información pública. Por esto, no es de sorprender que el marco normativo deba de atravesar varios obstáculos políticos, una clase de fuerza opositora que se resiste al cambio inminente.

Además, las naciones buscan demarcar los límites de la transparencia de la mejor manera, definir con precisión qué información puede ser considerada como secreto y qué información no. Estos juicios son en gran proporción de carácter social, dado que las fuerzas políticas de cada nación son las encargadas tanto de promover las leyes de la transparencia como de responder a quienes consideran estas leyes como una amenaza, pero ¿es necesario limitar la transparencia?

Para responder este interrogante es imperativo comprender que la transparencia no es un fin, tampoco una meta, más no es mejor si hablamos de transparencia. De igual manera, cuando se libera determinada información al escrutinio público, esta puede repercutir en el bienestar social y en la consecución de objetivos colectivos, por esta razón nace la necesidad de reserva.

90 HOFMANN, RAMÍREZ ALUJAS y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO (coords.). *La promesa del Gobierno abierto*, cit., pp. 51 a 65.

Un requisito para tener en cuenta con respecto a las necesidades de reserva de información, es que esta debe estar enmarcada a nivel legal. Es decir, es un requisito importante para cualquier reserva de información que estas sean de carácter legal y normativo. Lo que resulta sustancial al momento de garantizar el derecho de acceso a la información pública y su normal ejecución, dado que es otra forma de blindar la transparencia ante la conveniencia de los gobernantes en cuanto a la oposición de entregar información.

En ese orden de ideas, la transparencia como derecho democrático y fundamental y como principal bandera de libertad de expresión pública, solo se debe limitar cuando sea estrictamente necesario, para garantizar la preservación de los bienes jurídicos. Según HOFMANN, RAMÍREZ ALUJAS y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, de este planteamiento se derivan los siguientes principios:

Cuadro 7: Principios para preservación de la transparencia

| | |
|--------------------------------|--|
| Test de daño | Fundar con suficiente plausibilidad la afectación concreta que la revelación de la cierta información pueda generar respecto del bien jurídico tutelado por la causal legal de reserva. El daño debe ser considerado cierto, probable, específico y material. Las afectaciones triviales, o la mera referencia o alusión del documento solicitado a una materia sensible no basta para entender acreditada la afectación. |
| Test de interés público | Supone ponderar el interés público que pudiese suponer la revelación de cierta información a cuyo respecto resulta aplicable una causal de reserva o secreto. En caso que el interés público asociado a la reserva prevalezca sobre el interés –privado o estatal– amparado por la causal de reserva, deberá preferirse la difusión de la información. |
| Divisibilidad | Principio según el cual si un documento contiene información cuyo acceso deba denegarse por causa legal y otra que admita ser difundida, se entregará la última reservando aquella. Como puede verse, la aplicación del test de daño, del de interés público y del principio de divisibilidad traducen el propósito de evitar que la reserva de la información se extienda más allá de lo estrictamente necesario, para el resguardo de los bienes jurídicos que ella protege. |

Fuente: HOFMANN, RAMÍREZ ALUJAS y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO (coords.). *La promesa del Gobierno abierto*, cit., pp. 51 a 65.

Un segundo requisito para definir las causales legales de reserva es la necesidad de que sean aprobadas en su totalidad por órganos de con-

trol, dado que se busca primar a la transparencia sobre la reserva. El ideal es que cualquier reserva sea aprobada por el mismo organismo que lucha por garantizar el derecho al libre acceso de información. En muchos casos, algunas administraciones públicas pueden no acatar la legislación sobre la transparencia, bajo alegato de aplicabilidad del *test* de interés público, que se traduce en la preferencia por divulgar la información.

Otro caso particular, donde las administraciones pueden no acatar las normativas sobre el libre acceso de la información, es cuando se alega *afectación del debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido*. La aceptación o no de esta causal es netamente facultad del organismo de control.

Un problema distintivo de las causales de reserva es la indeterminación jurídica de los conceptos. Es decir, la garantía de los ciudadanos reside en que las causales de reserva de información sean netamente legales, no obstante, la consecución de este objetivo no ha sido igual en los diferentes procesos legislativos, por ejemplo, muchas naciones han optado por determinar, con precisión y en muchos ítems, las temáticas que deben ser de carácter reservado o secreto, otras como Chile, han decidido enumerar pocas causales de reserva pero algo más amplias.

Es claro que la determinación con precisión a través del contexto legislativo, es garantía de un buen resultado, sin embargo, lograr esto no es nada fácil ni práctico. Por tal motivo, en gran parte de los marcos legislativos los motivos de reservas son amplios y generales inclusive en aquellas naciones que han optado por una legislación un poco más precisa, esta no alcanza a tener el grado de complejidad necesario para atender los casos más particulares.

Es así como a pesar del gran trabajo a nivel legislativo, siempre se necesita un trabajo interpretativo exhaustivo para clasificar los casos puntuales dentro de la normativa vigente, este es el trabajo más arduo asociado a la reserva de información. Así, algunas reservas de información sobre seguridad nacional o en relación con algunos derechos a terceros, tienen una amplia gama de interpretaciones y su grado de reserva depende en gran medida de quien aplica la normatividad.

Esta es una consecuencia directa de poca facilidad y la baja practicidad, de detallar las leyes en relación con todas las posibilidades, hipótesis y circunstancias particulares susceptibles de reserva de información. Aquí es importante recordar los principios que HOFMANN,

RAMÍREZ ALUJAS y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO proponen y que hemos visto con anterioridad: *test de daño, test de interés público y principio de divisibilidad*.

Entonces, cualquier abuso de la flexibilidad puede ser contrarrestado con la interpretación del órgano de control autónomo e imparcial, que trabaje por resolver todos los litigios derivados de las solicitudes de reserva y de acceso a la información pública. Esto para garantizar el derecho al libre acceso de la información.

Es importante resaltar el rol de la jurisprudencia de los órganos de control y su relación con los altos tribunales de justicia, dado que ante cualquier error conceptual sobre los motivos de reserva de información, las precisiones jurídicas deben ser consistentes, lógicas y fundamentadas. Publicar la jurisprudencia de un modo comprensible se traduce en pedagogía social y contribución al perfeccionamiento legal.

En este punto surge otro interrogante: ¿qué tan conveniente es que se validen jurídicamente las decisiones de los organismos de control? La validación judicial de las decisiones tomadas por los organismos de control es una cuestión compleja. De hecho, los marcos normativos de países como México y Chile solucionan este interrogante de diferente manera. En principio, el debate se centra en la cuestión de equilibrio de poderes, para derivar en un enfrentamiento entre la necesidad de revisión judicial y la importancia de solventar con urgencia las disputas producto de la defensa de un derecho.

Es así como, si se desea garantizar el sentido y la eficacia, el derecho a la información debe definirse con prontitud, pues se trata de un derecho que está ligado profundamente a un control ciudadano, a la participación y al derecho al servicio de muchos otros derechos. En el momento en que se generan disputas relacionadas con la transparencia, esa situación suele desencadenar un “tira y afloje” entre un Gobierno que niega la información (al dilatar los procesos de entrega) y un ciudadano o entidad que solicita su derecho de libre acceso que en muchos casos recurre a tribunales con el propósito de hacer valer sus derechos.

F. Cambios culturales y organizacionales frente a la transparencia

En el Gobierno abierto es vital pasar de la teoría a la práctica. Para conseguirlo, además de desarrollar un plan estratégico también, como

se hablaba con antelación, es necesario un fuerte marco normativo que intente transferir los procesos propios del Gobierno abierto a las organizaciones y administraciones públicas. Como consecuencia, nacen una serie de obligaciones y derechos para las administraciones públicas y para los mismos ciudadanos.

Al momento de abordar el cambio hacia la apertura de las administraciones públicas surge otro interrogante: ¿la cultura jurídica es una consecuencia de las normas o más bien las normas son una serie de comportamentales preexistentes que pasan a construir esa cultura jurídica? Para responder este interrogante podemos analizar el caso de México. Este país ha optado por negar todo reclamo de cualquier administración pública ante los altos tribunales de justicia por las decisiones tomadas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de México, es decir, las apelaciones están prohibidas.

Otro caso particular es el de Chile, donde la ley permite apelaciones por las decisiones tomadas por el organismo responsable de la transparencia y el acceso a la información, teniendo en cuenta los siguientes casos: 1. Por cualquier solicitante de acceso a la información que no esté conforme con la decisión tomada por el concejo. 2. Por el tercero que se oponga a la revelación o publicación de la información en tiempo o en forma, y que esta situación pudiera afectar los derechos individuales o generales; y 3. Por apelaciones de las administraciones públicas, pero solo en los casos que los rechazos estén contemplados en la ley.

Más aun, para los ciudadanos resulta exhaustivo el proceso de doblegar el rechazo de acceso a la información, un proceso que en la mayoría de los casos es largo y costoso. Esta situación reduce los índices de transparencia y disminuye el incentivo que se origina de la búsqueda de información, además de eliminar la utilidad, versatilidad y actualidad de la información a la que se pretende acceder.

Un correcto sistema de acceso a la información pública no puede esquivar el precio que conlleva las disputas entre organizaciones públicas e interesados (ciudadanía). Es conveniente contar con organismos de vigilancia y control, como se mencionó en apartados anteriores, inclusive, estos organismos pueden ser considerados el único medio de solución de conflictos.

En conclusión, si es necesario someter las decisiones de los organismos de control a juicio, este procedimiento debe ser de carácter expedito. De preferencia, estos procesos deben desembocar en la unificación de la jurisprudencia. De este modo, se encamina la cultura de las organizaciones públicas a un profundo respeto por la normatividad, teniendo presente en todo momento el derecho al acceso de la información y los requerimientos de satisfacción de la ciudadanía, por encima de los intereses particulares de las administraciones públicas. La transparencia debe prevalecer, no la opacidad.

G. Métodos para la medición de la transparencia

Los procesos de medición siempre son incómodos, en especial si se trata de actividades públicas, al menos eso es lo que se ha visualizado al implementar procesos de Gobierno abierto en los países de América Latina. Desde 2007 hasta el presente, varios procesos de medición se han realizado con el propósito de determinar el grado de avance en temáticas de transparencia y participación en las administraciones que buscan avanzar en Gobierno abierto.

En este sentido, RODRIGO SANDOVAL ALMAZÁN propuso en México un modelo de medición teórico y metodológico que constó de cinco componentes, con el que detectó aspectos como el número de estados evaluados, el instrumento de medición y la forma de evaluación a lo largo del tiempo. Aspectos a tener en cuenta para finalmente definir las problemáticas presentadas en la medición de la transparencia⁹¹.

Fueron muchas las razones por las cuales SANDOVAL ALMAZÁN decidió definir un modelo de medición de la transparencia en su país. Como lo denota, las implicaciones de las mediciones van más allá de una simple inspección. Su objetivo es trazar un mapa de ruta para garantizar el acceso a la información y fortalecer la transparencia en todos los sentidos: si no se mide, no se controla.

En primer lugar, dar una dirección a los desarrolladores *web* y tomadores de decisiones de los portales de transparencia hacia dónde dirigir sus esfuerzos,

91 RODRIGO SANDOVAL ALMAZÁN. *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, México D. F., Instituto Nacional de Administración Pública y otros, 2013, disponible en [http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/larga_marcha.pdf].

conocer sus aciertos y debilidades en función de los usuarios. En segundo lugar, para mejorar sus contenidos y formatos en beneficio de los usuarios, quienes al final de cuentas son los que pagan con sus impuestos por tener un portal de este tipo y son los que requieren de sus servicios. Por último, desarrollar una medición imparcial, autónoma y con un modelo preciso que genere la competencia entre los propios portales en internet ayuda a mejorarlos y pone en evidencia aquellos que no lo hagan⁹².

Su modelo partió de una fuerte base teórica. Es decir, de la definición de los antecedentes sobre portales públicos de internet y la legislación alrededor de estos. No obstante, el primer problema que encontró SANDOVAL ALMAZÁN fue que

ni la Constitución Política de México, ni la ley secundaria que creó el Instituto Federal de Acceso a la Información –IFAI– define con exactitud qué es un portal de transparencia, solamente se habla de medios electrónicos; en las leyes estatales sí se refieren directamente a internet como “el medio electrónico” donde se puede publicar, pero en ningún momento se definen como portales de transparencia⁹³.

Esta situación dificulta en cierta medida el proceso de desarrollo teórico, ya que de no encontrar un referente legal, es difícil definir una medición que esté acorde con lo establecido legalmente.

Como es lógico, la legislación sobre temáticas de acceso a la información en México y en la gran mayoría de los países de América Latina, coincide en una cuestión: en la obligatoriedad de la divulgación de la información, además de disponer en caso de que se requiera, de equipo de cómputo para garantizar el acceso a la información. Además, todas las organizaciones públicas deben prestar sus servicios de apoyo de consulta a cualquier usuario que lo necesite, con el objetivo de brindar un mejor servicio.

En este punto, para SANDOVAL ALMAZÁN fue importante definir con exactitud la naturaleza de los sitios *web* a medir, porque, en cuanto a transparencia, existen varios tipos de portales *web*. Tenemos los sitios propios de las administraciones públicas de cada estado, los sitios *web* de los garantes locales, el sitio *web* del Gobierno, el sitio *web* de otras organizaciones públicas.

92 *Ibíd.*, pp. 166 a 181.

93 *Ibíd.*, p. 64.

Para resolver esta cuestión, a partir de los estudios realizados se evidencia que en 2007 no se hizo ninguna distinción entre los portales por su naturaleza, y se trataron como iguales. Para 2009 se inició con la evaluación de los sitios *web* de los órganos garantes locales, para continuar con la evaluación de los órganos externos de transparencia del Gobierno.

A continuación, se muestra una tabla que es resultado de los trabajos realizados por SANDOVAL ALMAZÁN en 2013, en su proceso de teorización y donde muestra un comparativo de estudios de transparencia realizados en México en 2010.

Tabla 1: Comparativos de estudios de transparencia

| COMPARATIVOS DE ESTUDIOS DE TRANSPARENCIA | | | |
|---|--|---|---|
| Variable/ Estudio | Ranking 2010 SANDOVAL | Medición CIDE-COMAIP | IDAHiM |
| Objetivo | Percepción ciudadana de los portales de transparencia local. | Estado en que se encuentra la transparencia en México y búsqueda de mejores prácticas. | Comparativo entre leyes estatales de acceso a la información. |
| Enfoque | Evolución de los sitios <i>web</i> de transparencia en México | Punto de vista integral de la transparencia en México. | Evolución de leyes de acceso a la información. |
| Metodología | Visita directa de los sitios <i>web</i> de transparencia. Duración 30-40 mins. Dos visitas. | Visita de 592 <i>websites</i> . Entrevistas: 127. 1.810 solicitudes de información. | Análisis de las leyes de los Estados. |
| Variables principales | Confianza, valor de la información, mejora continua, rendición de cuentas, transparencia de las dependencias internas, buscador, normatividad y formato. | Dimensión normativa (132 indicadores). Dimensión <i>web</i> (12 indicadores). Dimensión usuario simulado (2 indicadores). Diseño institucional (56 indicadores). | 1. Reglas normativas. 2. Diseño institucional. 3. Procedimientos para el acceso y difusión de la información. |
| Tamaño del instrumento | 32 indicadores. | 202 indicadores. | 31 indicadores. |
| Muestra | 32 <i>websites</i> . | 32 Estados. Poderes: Federales, Legislativo y Judicial. 3 municipios. 3 órganos autónomos. | 32 leyes estatales. |

Gobierno abierto

| | | | |
|------------------|---|---|--|
| Fecha de estudio | Febrero-marzo 2010. | Noviembre 2009-julio 2010. | Febrero 2010. |
| Conclusiones | 50% de los sitios tuvieron movimiento en el ranking. Se encontró opacidad en la mayoría de los datos, pocas agencias que comparten la información. | Asimetría en la calidad de contenido, en la calidad de las leyes y procedimientos, no se encontró relación con presupuesto, cargas de trabajo, IDH y tipo de sujeto | La mayoría de las regulaciones carecen de sistemas de penalización y clasificación de la información |
| Fuente | [www.mejoraturgobierno.org.mx] | [www.metricadetransparencia.cide.edu]. | [http://www.scribd.com/doc/30665890/Indice-del-Derecho-de-Acceso-a-la-Informacion-en-Mexico-IDAIM]. |

Fuente: SANDOVAL ALMAZÁN. "The two-door perspective: An assessment framework for open government", cit., pp. 166 a 181.

Los modelos mostrados en esta tabla son comparables con el modelo desarrollado por SANDOVAL ALMAZÁN en 2013, dado que su enfoque básicamente complementa una revisión legal con una valoración más completa del fenómeno de la transparencia.

Este modelo de medición desarrollado en 2006, es el producto académico de la segunda versión del *Foro de Transparencia* realizado en México. Allí por primera vez se presenta a la audiencia el modelo inicial de medición y en los meses posteriores se realiza la retroalimentación con base en las recomendaciones y comentarios recogidos a lo largo del Foro.

Más adelante, surge un modelo más robusto que se acomodaba de mejor manera a las necesidades y estructuras propias de las organizaciones transparentes, además, se perfilan los siguientes componentes como pilares del modelo propuesto:

Cuadro 8: Modelo de organización transparente

| CONFIANZA |
|---|
| Considerado el componente más difícil de medir, dado que trata de medir la confiabilidad de la información relacionada en los portales de transparencia y que dicha información procede de una única fuente (el Gobierno), la veracidad es un hecho que no se puede comprobar con la comparación de fuentes de información. Además, los índices de confianza siempre se ven afectados por la percepción que se tiene de los gobernantes de turno. No obstante, explorar esta relación de confianza fue la razón por la cual se consideró este aspecto como un componente fundamental del modelo de medición. |
| VALOR DE LA INFORMACIÓN |
| Aquí se intenta medir el grado de “utilidad” de los datos y la información disponible en los sitios web; la principal razón por la cual Sandoval decidió incluir este componente en su medición fue según él “que los ciudadanos buscan información ‘útil’ para su beneficio”. Por lo que la utilidad o “valor” de la información debe ser evaluada en los modelos que buscan medir el grado de transparencia. Del mismo modo, este componente busca determinar si existe alguna forma de información no pública, secreta o confidencial. Este componente también busca determinar el grado de actualización de la información y la cantidad disponible. |
| MEJORA CONTINUA |
| El carácter innovador y cambiante de los sitios web es un componente fundamental, debe ser medido según el modelo propuesto; aquí se tienen aspectos como la autoevaluación, retroalimentación, mecanismos PQRS (preguntas, quejas, reclamos y sugerencias) y demás mecanismos que ayudan a una continua construcción del sitio web. Se mide el dinamismo tecnológico, el cambio contante y la actualización permanente. |
| RENDICIÓN DE CUENTAS |
| La rendición de cuentas tiene una relación directa con el concepto de la transparencia, este componente tiene como objetivo medir el grado de rendición de cuentas de los funcionarios según la percepción de la ciudadanía; para la medición se realizó un análisis los sitios web, buscando sistemas o apartados que permita la rendición de cuentas de las organizaciones o los funcionarios. Teniendo en cuenta tanto la percepción de las organizaciones (plasmadas en cada uno de los sitios) en cuanto a rendición de cuentas, como las herramientas web disponibles para este fin. Se evaluó la existencia de un ranking de medición de la transparencia en los portales oficiales. |
| SISTEMA DE BÚSQUEDA Y CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN |
| Considerado un componente vital en la medición, este buscaba determinar la existencia de alguna funcionalidad en los sitios web que permitiera a los ciudadanos, buscar y clasificar la información disponible en el portal oficial. Muchos de los portales web utilizan herramientas de búsqueda externas, como las que proporciona Google de manera gratuita, por lo que este componente busca medir más que la existencia de un buscador, la capacidad de clasificar y profundizar en los datos disponibles. |
| NORMATIVIDAD |
| Por último, el modelo intenta determinar el grado de normatividad existente referente a la transparencia, aunque no solo se observa el apego a la legislación existente y el grado de cumplimiento, sino también se analiza de manera integral y clara el grado de implementación de la transparencia en cada una de las administraciones públicas y organizaciones. |

Fuente: Elaboración propia.

El objetivo de dividir la medición en componentes individuales es organizar en un ranking las administraciones públicas y órganos garantes, gracias a las puntuaciones obtenidas por componente evaluado en el sitio *web*. Para no dar prioridad a algún componente, la fórmula que propone SANDOVAL ALMAZÁN es la siguiente:

$$\frac{\text{Confianza+Valor info+Mejora+Rendición+Calificación+Buscador+Normatividad+Formato}}{8} = \text{TOTAL}$$

De esta manera, logra que los componentes tengan un mismo peso dentro del proceso de medición y evita que cualquier componente que esté compuesto de más preguntas dentro del formato de captura de datos, tenga más peso dentro del modelo. Esto garantiza un equilibrio y aumenta la comparabilidad entre los diferentes órganos garantes o administraciones, además, esta medición puede ser una herramienta ciudadana para exigir mayor transparencia y obligar a aquellas administraciones que todavía no cumplen la normatividad a cumplirla.

Las preguntas por componente en el estudio realizado por SANDOVAL ALMAZÁN se muestran a continuación:

Normatividad:

1. Percepción de cumplimiento legal.
2. Presenta directorio de funcionarios completo.
3. Presenta leyes y reglamentos de la materia de transparencia.
4. Presenta resultados de auditorías.
5. Presenta organigrama.
6. Presenta sueldos y remuneraciones por persona.
7. Presenta manuales de la organización.
8. Informes anuales o trimestrales.
9. Datos de los servidores públicos de transparencia.
10. Datos completos de licitaciones, concursos, concesiones o permisos.

Sistema de búsqueda y clasificación de la información:

1. ¿Tiene un motor de búsqueda interno?
2. ¿Tiene una clasificación de información definida?
3. ¿Se puede profundizar en la información obtenida?
4. ¿Se puede comunicar con el responsable de la información?
5. ¿Los datos y su clasificación están apegados a la norma?

Calificación de la transparencia de dependencias:

1. ¿El sitio tiene una métrica definida para evaluar su transparencia?
2. ¿Evalúa la transparencia de otros sitios?
3. ¿El usuario percibe con claridad dicha transparencia?

Confianza:

1. ¿Hay manera de comprobar la veracidad de la información?
2. ¿Los datos se aprecian confiables?
3. ¿Dudo de la validez de los datos?
4. ¿Existe confianza en la fuente?
5. ¿Otra fuente distinta proporciona los datos?
6. ¿La información del sitio ha demostrado ser confiable a lo largo de tiempo?

Valor de la información:

1. ¿La información proporcionada sirve para la toma de decisiones?
2. ¿La información proporcionada es útil para mejorar la imagen del Gobierno en línea?
3. ¿La información es suficiente?
4. ¿La información está actualizada con frecuencia?
5. ¿La información se localiza con rapidez?
6. ¿No hay frustración de no encontrar información?
7. ¿Clasifica la información como confidencial?

Mejora continua:

1. ¿El sitio se redefine continuamente para mejorar el servicio?
2. ¿El sitio solicita evaluación sobre el desempeño y uso?
3. ¿El sitio se autoevalúa y modifica proceso de presentación de datos?
4. ¿El sitio ha cambiado para mejorar su utilidad?
5. ¿La utilidad de la información disponible es cada vez mayor?

Rendición de cuentas:

1. ¿El sitio constantemente presiona para que las dependencias actualicen la información?
2. ¿Es evidente un compromiso para que la autoridad brinde información transparente?
3. ¿Tiene herramientas en línea para solicitar la rendición de cuentas?
4. ¿La rendición de cuentas es individual y colectiva?.

Estas preguntas son el resultado de un proceso de retroalimentación que SANDOVAL ALMAZÁN realizó desde el primer proceso de medición en 2007 y la posterior medición de 2010. Rediseñó gran parte de las preguntas de ese tiempo y agregó el apartado referente a las pruebas de formatos, es decir, a la medición basada en el diseño y aspecto de cada uno de los portales *web*. Esto aumentó en diez el número de preguntas.

Posterior a la definición del cuestionario, realizó la recolección de los datos en el portal de transparencia de cada uno de los 32 estados de México. La revisión de datos tuvo una duración de dos meses. La visita a cada uno de los portales dura entre 25 y 35 minutos, dependiendo de la claridad de la página y la velocidad de revisión del investigador. En la revisión tuvo en cuenta la página inicial de cada portal y los enlaces mostrados en esta página inicial. Descargaron todos los documentos disponibles en formato Portable Document Format –PDF– e informes relacionados, aspectos como la solicitud de acceso no se midieron por su poca comparación entre portales.

Al finalizar la medición, realiza una ponderación (teniendo en cuenta la fórmula mencionada con antelación) con el objetivo de continuar con la etapa de análisis de los datos. Este análisis parte de dos estrategias, la primera es colocar en primer lugar del ranking aquellos portales que tuvieran el número más alto y continuar clasificando los demás portales, a partir de ahí. Y la segunda, clasificar los sitios *web* en cuatro categorías dependiendo de los puntos obtenidos de la siguiente manera:

Cuadro 10: Categorías de clasificación de sitios *web*

| | |
|---|---|
| 1-14 Portal básico de transparencia | Menor cantidad de variables de todos los componentes por eso su calificación es menor. |
| 15-19 Portal de transparencia en desarrollo | Un potencial alto para continuar su desarrollo, ya que cumplen las características básicas y los elementos a desarrollar. |
| 20-24 Portal avanzado de transparencia | Cumple la mayoría de los requisitos, solo hace falta mejorar aspectos puntuales. |
| 25-30 Portal integral de transparencia | Cumple con la totalidad de los requisitos y ha logrado el nivel óptimo tanto para la ciudadanía como para los investigadores. |

Fuente: SANDOVAL. "The two-door perspective: An assessment framework for open government", cit., pp. 166 a 181. Elaboración propia.

En este punto es importante responder un cuestionamiento inherente a cualquier proceso de medición, más aún en este tema: ¿qué tan riesgoso es medir la transparencia? Está claro que la transparencia puede incomodar a ciertos estamentos del Gobierno. Publicar información tanto de las personas que impulsan la transparencia como de los servidores puede generar roces y disputas, pero, por norma general, la comparación permite mejorar.

Los seres humanos comparamos toda serie de productos, servicios y personas, la libre elección con base en la comparación es un hecho, en el sector público esta libre comparación y elección es más evidente. Como resultado de las continuas comparaciones, durante la última década, ciertos riesgos de medir la transparencia gubernamental se han determinado, a saber:

Figura 4: Riesgos en la medición de la transparencia



Fuente: Elaboración propia.

Medir la transparencia con un enfoque legal: si se desea conocer el estado de la transparencia en una nación, no se debe medir tan solo el nivel

de implementación de la ley de la transparencia en los diferentes sitios *web* gubernamentales y organizacionales. Toda investigación debe contar con un enfoque determinado para la medición de la transparencia de manera holística y transversal, teniendo en cuenta aspectos que van más allá de la normativa nacional. Se deben medir aspectos nacionales como la apertura de los datos, el acceso a la información, las características de la información y demás. La medición de los sitios *web* gubernamentales es un paso inicial y no el objetivo a lograr.

La normatividad y legislación sobre la transparencia y su aplicación se considera una fracción de lo que se debe de medir en un estudio de este estilo. Es completamente valido enfocar un estudio solo en aspectos legales, pero no deja de ser un enfoque incompleto, que necesita de otros estudios y trabajos complementarios para determinar el estado actual de la transparencia.

Por estos motivos, las leyes sobre transparencia y apertura gubernamental buscan desarrollar una definición estricta y propia de la transparencia. Lo cual muchos sitios *web* pertenecientes a las diferentes administraciones u organismos de control, intentan implementar al pie de la letra esta definición.

No obstante, el riesgo más latente es utilizar las limitaciones de la legislación y no hacer más de lo exigido por la ley. Es decir, las administraciones pueden justificar no subir más información de la reglamentada por no estar incluida en la ley de transparencia. Lo que se traduce en información incompleta para la ciudadanía y una percepción baja de la transparencia en las administraciones públicas.

Por tal motivo, son amplias las interpretaciones de la ley y variadas las adopciones a los portales de las administraciones públicas. El objetivo de la transparencia es generar un orden en la publicación de la información, aunque las barreras legales son un reto a superar en los años venideros.

Problemas con la correcta recolección de información en la web: es importante comprender el procedimiento de recolección de la información en los portales *web*. Muchas veces los portales no cumplen la homogeneidad necesaria para la recolección de la información, por lo que la disparidad en las bases de datos y los propios sistemas de información dificultan en gran manera la captura de información.

Es imperativo determinar el grado de precisión de la evidencia recolectada, y cómo evaluar los aspectos relacionados en el cuestionario

determinado. Pero en especial, es importante comprender el grado de cumplimiento de la evidencia encontrada por la ciudadanía, dado que ellos son los principales usuarios de la información.

Una correcta construcción de instrumentos de captura de información: la medición de la transparencia gubernamental es un asunto complicado. Es necesario determinar el objeto de medición, la herramienta de medición, el grupo de trabajo que se va a encargar de esta medición, el grado de medición y las variables a medir, entre otros. Por esta razón, autores especializados como WAYNE C. BOOTH *et al.*, y ALAN BRYMAN, ROBERTO HERNÁNDEZ SAMPIERI *et al.*, aseguran que una investigación de este tipo permite conocer el estado que guardan los objetos de estudio y luego plantearse algunas preguntas de investigación más cercanas para comenzar a evaluarlos⁹⁴.

Es por esta razón que las limitaciones cualitativas de la medición son una razón para, precisamente, construir un modelo sólido y robusto que sea coherente con la realidad y que muestre una medición mucho más aproximada al verdadero nivel de implementación de la transparencia y el Gobierno abierto en cualquier país que se implemente y se lleve a cabo.

Contaminación de la información: Como punto final, uno de los riesgos para medir la transparencia que se presenta con mayor frecuencia, es la contaminación de la medición. Esto puede ocurrir por análisis previos, prejuicios, contextos diferentes y antecedentes sobre la manera de medir.

Entonces, ¿cómo evitar la contaminación en el proceso de medición de la transparencia? La respuesta tiene múltiples matices, pero una de las medidas más recurrentes para reducir esta probabilidad es que el organismo de control mida la transparencia *online* en la página *web* de la administración pública.

94 ROBERTO HERNÁNDEZ SAMPIERI, CARLOS FERNÁNDEZ COLLADO y PILAR BAPTISTA LUCIO. *Metodología de la investigación*, 5.^a ed., vol. 1, México D. F., McGraw-Hill, 2011, disponible en [https://www.esup.edu.pe/descargas/dep_investigacion/Metodologia%20de%20la%20investigacion%205ta%20Edición.pdf]; ALAN BRYMAN. *Social Research Methods*, Oxford, Oxford University Press, 2011; WAYNE C. BOOTH, GREGORY G. COLOMB y JOSEPH M. WILLIAMS. *The Craft of Research*, 2.^a ed., Chicago y Londres, The University of Chicago Press, 1995, disponible en [http://sir.spbu.ru/en/programs/master/master_program_in_international_relations/digital_library/Book%20Research%20seminar%20by%20Booth.pdf].

En este orden de ideas, un organismo de control debería ser conformado por parte de la ciudadanía, con el objetivo que la contaminación de la información se reduzca. Pero desde otro punto de vista, las mediciones tienen que realizarse desde el centro de la organización, para evitar intervención de aquellos *exfuncionarios* que se quedaron con la antigua visión de disposición de información. Los observatorios ciudadanos y los concejos de transparencia también son formas eficaces de reducir el índice de contaminación de la información, en los procesos de medición de la transparencia.

IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la actualidad, las iniciativas donde la ciudadanía tiene una participación activa y consciente, pasan de ser experiencias netamente restringidas al ámbito local a ser incluyentes y abiertas. Pero no se puede negar que fuera del ámbito académico, la participación no logra los objetivos ni alcanza las expectativas deseadas. Esto no es culpa de la ciudadanía, aunque el pensamiento sobre la imposibilidad de influir en la política continúe.

Es más bien que las experiencias de los ciudadanos en cuanto a participación, por regla general no se enmarcan en normativas puntuales, se transforman en meros simbolismos sobre el cambio de los principios fundamentales de la labor pública. Algunos piensan que la legalización y formalización de la participación puede influir de manera negativa, pero el Gobierno abierto se debe fortalecer desde la legislación y la normatividad, para evitar normas vaporosas y poco circunstanciales y dar respuesta a la dificultad de regular las formas de participación. “El problema suele ser de voluntad política para asumir compromisos concretos y, en consecuencia, exigibles”⁹⁵.

Las movilizaciones sociales a lo largo del mundo exigen un nivel más alto de participación, más aún cuando implica para las administraciones públicas tomar decisiones. La ciudadanía conoce el poder de la manifestación pública, ahora más que nunca, no se conforman con la participación cada cuatro años en épocas electorales. Es cada vez más

95 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 44.

común el deseo de participación continua, una participación transversal y presencial a través del tiempo.

La explicación de este fenómeno es compleja y depende de muchos elementos. En primera instancia, los cambios culturales del siglo XXI terminan por transformar la manera de pensar, pero, la participación como concepto se remonta a los años 1960. SHERRY ARNSTEIN en su artículo publicado en 1969 titulado *Ladder of citizen participation*⁹⁶, define gran número de postulados y teorías sobre la participación de la ciudadanía en asuntos de la administración pública.

En este artículo, ARNSTEIN afirma que la participación no es “pura impostación” y que es el medio más efectivo de “redistribución de poder”. En ese orden de ideas, la participación puede entenderse como el eje transversal de los poderes clásicos públicos, donde el ciudadano es el inicio y el final de cualquier proceso político. Mediante su voto elige gobernantes y a su vez, controla las actividades de estos, evita desviaciones en la tarea de gobernar, por lo que en consecuencia, se reduce drásticamente el poder otorgado.

A. Escenario de participación

Como se ha dicho, la participación no es un concepto nuevo. Desde SHERRY ARNSTEIN hasta la actualidad, son muchos los autores que han hablado de manera recurrente sobre la importancia de la participación como instrumento de control político, social y administrativo. Desde aquella época, ARNSTEIN propuso una tipología que clasificaba la participación en tres niveles o planos, así: 1. *Plano de la no-participación*: pretende sustituir a la genuina participación, mediante mecanismos de manipulación; 2. *Plano de la participación simbólica*: se permite a la ciudadanía escuchar, tener voz e, incluso, ser escuchada; y 3. *Plano del poder ciudadano*: la ciudadanía participa en la toma de decisiones mediante mecanismos de negociación y acuerdo, o mediante auténtica delegación del poder⁹⁷.

96 SHERRY ARNSTEIN. “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners -JAIP-*, vol. 35, n.º 4, pp. 216 a 224, July 1969, disponible en [https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf].

97 *Ibíd.*, pp. 216 a 224.

B. Niveles y principios de participación

Por sí sola, la palabra *participación* tiene muchas connotaciones y puede entenderse de múltiples maneras, además, si se acompaña del concepto de *ciudadano*, su ambigüedad no se reduce lo suficiente como para tener una definición precisa. Básicamente, esta agrupación de términos intenta delimitar el grado de poder de las administraciones públicas y el grado de control de la ciudadanía.

En el medio de estas dos fuerzas (Gobierno y ciudadanía) queda un espacio que es llenado en muchas ocasiones por los intereses políticos de turno. Es así como existen elementos que pueden servir para crear una definición formal, de lo que se entiende por participación ciudadana.

CALDERÓN y LORENZO dan total protagonismo al término *poder* cuando señalan que “la participación ciudadana implica siempre la cesión, distribución o delegación del poder por parte de los poderes públicos hacia la iniciativa ciudadana”, además complementan esta reflexión asegurando que

la participación implica siempre algún grado de devolución del poder al pueblo, otros conceptos relacionados quedarán fuera, ya sea porque implican actividades pre-participativas en las que no hay verdadero traspaso de poder, como es el caso de la mera transparencia informativa, ya sea porque hablamos de actividades llevadas a cabo por los ciudadanos sin necesidad de apropiarse de parcelas de poder en manos de las instituciones públicas, como es el caso de muchas actividades colaborativas entre iguales⁹⁸.

Lo que sin lugar a dudas ayuda a elucidar la importancia del concepto de *traspaso de poder* y el papel fundamental dentro de los procesos de participación ciudadana.

Otra definición nos la brinda PEDRO PRIETO MARTÍN, cuando asegura que “una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas, que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y control de las políticas públicas”⁹⁹.

98 CALDERÓN y LORENZO (coords.). *Open government. Gobierno abierto*, cit., p. 37.

99 PEDRO PRIETO MARTÍN. *Participación ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña*, Barcelona, 2004, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/242692982_Participacion_Ciudadana_y_TICs_en_elambito_municipal], p. 2.

En este orden de ideas, si se entiende la participación como aquel proceso que *traspasa poder*, podemos dilucidar una escala que defina los grados de este traspaso para que se estructuren relaciones comparativas. El primer intento de clasificación de los grados de participación se lo debemos a SHERRY ARNSTEIN, quien además de buscar una definición formal de participación, intentó definir una escala de medición de la participación ciudadana así:

Figura 5: Escala de participación ciudadana



Fuente: ARNSTEIN. "A Ladder of Citizen Participation", cit., pp. 216 a 224. Elaboración propia.

La escala define los grados de participación y de no participación, esto con el propósito de identificar las estrategias manipuladoras del poder para aumentar el nivel de democracia. A partir de esta escala, se han realizado revisiones posteriores pero que no se salen del marco definido por ARNSTEIN. Una clasificación aceptada es la definida por la asociación internacional de la de participación pública¹⁰⁰ (International

100 Para ampliar información consultar el portal de la IAP2 disponible en [<https://www.iap2.org/>].

Association for Public Participation –IAP2–), que define cinco escalones:

Figura 6: Escala de participación pública (IAP2)



Fuente: International Association for Public Participation –IAP2–. Elaboración propia.

Cada proceso puede clasificarse en un nivel concreto. Lo que es imperativo recordar es que en muchos casos el nivel más bajo (información) puede ser prerequisite del nivel siguiente, así consecutivamente.

C. Mecanismos de participación

Después de la transparencia, el segundo campo del Gobierno abierto en su desarrollo es la participación. La cual puede entenderse como la intervención ciudadana en los asuntos de las administraciones públicas. Para efectos legales, es necesario acotar un poco más esta definición, al excluir formas de participación tradicionales como la electoral y las formas de toma de decisiones directas por parte de los ciudadanos como el referendo, por ejemplo, que hace parte importante del marco constitucional de muchas naciones, como la colombiana.

De este hecho se puede inferir que la democracia representativa como la conocemos en la actualidad, debe enfocarse en los ejercicios de participación que aumenten el nivel de toma de consideración por parte de los gobernantes o representantes de las aportaciones o contribuciones realizadas por la ciudadanía o los denominados agentes sociales.

Tal como lo dice CALDERÓN,

la regulación del fomento de la participación ciudadana requiere una técnica normativa caracterizada por el reconocimiento de cláusulas habilitantes. No se nos oculta la dificultad de configurar obligaciones jurídicas en la arena de la participación, lo que provocará que la regulación de esta se centre más en la promoción que en su control, pero no se puede dejar a un lado la necesidad de, dentro de la flexibilidad requerida por este tipo de prácticas, se proceda a una procedimentalización de la participación ciudadana¹⁰¹.

Es por esto que la participación corre el riesgo de que la legislación se convierta en una especie de carta de postulados vacíos, sin ningún tipo de razón de ser. Por tanto, el control debe dirigirse a la regulación de las vías de comunicación, lo que permitirá el desarrollo relativo de la flexibilidad en su ejecución.

Después de esto, se deben definir los procesos para el correcto desarrollo de la participación. En especial, desde la transferencia de reglamentación, la elaboración de programas y planes de implementación, en la planificación del presupuesto además del proceso de control y evaluación de la implementación, incluyendo las que se revisaran más adelante en el libro.

Todo proceso puede ser susceptible de participación, pero para llegar a este punto, es imperativo delimitar las decisiones que pueden no ser incluidas en los procesos de participación, ya sea por variables técnicas o por pérdida de oportunidades. También, como es natural, se deben definir aquellas decisiones de carácter estratégico que deben quedar por fuera de los procesos de participación y poder ciudadano. Es importante comprender que estos procesos son relativamente recientes, por lo que la configuración de los derechos debe surgir, en primera instancia, desde el ámbito legal y reglamentario.

Del mismo modo, es importante diferenciar entre la denominada *participación orgánica y funcional*. El siguiente cuadro resume las características para tener en cuenta los requisitos circunstanciales y la estructura de cada tipo de participación.

101 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, cit.

Tabla 2: Participación orgánica y funcional

| PARTICIPACIÓN ORGÁNICA | PARTICIPACIÓN FUNCIONAL |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Centrada en la creación. - Enfoque de oposición. - Interés por las funciones y el funcionamiento de los procesos de participación. - Necesidad de creación de requisitos. - Estructuras dinámicas y flexibles. - Relación cercana con la administración. - Estrecha relación con la normativa sobre la transparencia. - Importancia de la creación de organigrama y definición de funciones. - Establecimiento de elementos básicos. - Propuestas fundamentadas y articuladas. | <ul style="list-style-type: none"> - Posee un carácter vinculante. - Definición clara de los mecanismos de participación: audiencias, paneles, observatorios, participación electrónica, foros, documentos públicos, etc. - Romper con el carácter unidimensional de la participación a través de la normatividad. - Participación directa. - Derecho establecido de la iniciativa. - Definición clara de procesos de selección. - Establecimiento de plazos. - Neutralidad. - Visibilidad de los estados de tramitación. - Conocimiento de causa por parte de la ciudadanía. - Obligatoriedad de tener en cuenta las apreciaciones recibidas. - Respuestas por parte de la administración pública. |

Fuente: Elaboración propia.

Es importante entender que los procesos de promoción de la participación y su puesta en marcha resultan ser costosos, tanto para las administraciones públicas como para la ciudadanía. Al respecto, el investigador argentino OSCAR OSZLAK asegura que

el costo se ve acrecentado cuando los incentivos a la participación decrecen y la dificultad de atraer participantes activos se incrementa. Por lo tanto, la participación necesita ser organizada y la implementación de las iniciativas debe ser cuidadosamente planificada y monitoreada durante toda la vigencia de la experiencia¹⁰².

102 OSCAR OSZLAK. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe-Red GEALC, septiembre de 2013, disponible en [<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>], p. 22.

Es por esto que el autor define la necesidad de *interlocutores* entre las administraciones y la ciudadanía con las siguientes características: 1. Que la asociación sea voluntaria; 2. Que el compromiso de colaboración de sus miembros y auspiciantes sea variable; 3. Que sus dirigentes suelen ser mal o no remunerados; y 4. Que el *free riding* sea casi siempre una posibilidad latente.

Por otro lado, es conveniente saber que tanto la *apertura* como la *transparencia* son insumos necesarios para que la ciudadanía tenga mayor capacitación. En particular a la hora de defender sus posiciones e intereses como sociedad, además de la oportunidad de ejercer un control eficaz sobre sus gobernantes y los procesos públicos.

En relación con el primer aspecto, los diferentes mecanismos de participación ciudadana se transforman en herramientas vitales para disminuir la brecha entre los gobernantes y los gobernados, en la medida en que la ciudadanía desarrolle espacios donde plasmar su visión acerca de cómo debe ser desarrollada la actividad pública.

En este orden de ideas, la probabilidad de que un ciudadano participe de manera activa en la toma de decisiones, significa una mayor ventaja en cuanto al establecimiento de vías de comunicación sin ningún tipo de interlocutor. Es así como los mecanismos significan un acercamiento al denominado *Gobierno del pueblo*, donde cada una de las personas puede involucrarse ampliamente en los temas relacionados con la gestión pública y transformando el vínculo representativo.

Para autores como OSCAR OSZLAK y ESTER KAUFMAN,

Algunos de los mecanismos de participación ciudadana apuntan no sólo a recoger las opiniones o puntos de vista de los ciudadanos sobre las opciones de políticas, sino también a promover su intervención en el monitoreo, el control de gestión y la evaluación de tales políticas. También desde el ámbito de la sociedad civil se advierte un notable crecimiento del número de organizaciones sociales que asumen la promoción o defensa de determinados derechos, intereses o valores sostenidos por sectores que velan por su resguardo en la implementación de las políticas públicas¹⁰³.

103 OSCAR OSZLAK y ESTER KAUFMAN. *Teoría y práctica del Gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*, Organización de los Estados Americanos –OEA– y otros, agosto de 2014, disponible en [<https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>], p. 30.

Gran parte de las organizaciones son reconocidas a nivel gubernamental y se suelen contemplar en los procesos de control de las actividades de la administración pública. Los autores también hacen referencia a las

organizaciones representativas de minorías étnicas, pueblos originarios, familiares de víctimas de la inseguridad o la violencia, inmigrantes, pobladores marginales y una diversidad de sectores sociales que intervienen en el debate público fijando su posición frente a los resultados e impactos de la gestión estatal¹⁰⁴.

Muchos trabajos no se han estructurado en este punto y todavía no se pueden contemplar las *buenas prácticas* de la participación, no obstante, estos trabajos pueden dirigirse a contrarrestar cada una de las problemáticas generales de la gestión pública y la ausencia de coordinación transversal de las diferentes áreas del Gobierno.

Estas iniciativas están encaminadas, según OSZLAK, al desarrollo de las

instancias formalizadas de acción coordinada entre organismos de una jurisdicción que actúan sobre áreas o problemáticas comunes, o entre distintos niveles de gobierno (nacional y subnacionales) en los que suele invitarse a organizaciones y actores de la sociedad civil (mesas de enlace, comités de coordinación, etc.¹⁰⁵.

De manera que las iniciativas de Gobierno abierto se transforman en un Gobierno transversal, a nivel territorial y práctico.

D. ¿Cómo participan los ciudadanos en el Gobierno abierto?

Para comprender la razón por la cual los ciudadanos deciden participar de manera activa en el Gobierno abierto, cuáles son sus motivos y cómo es el proceso de participación, es vital entender los profundos cambios de la participación como herramienta de control gubernamental a través del tiempo. CALDERÓN lo define de manera estructurada así:

104 Ídem.

105 Ídem.

- a) 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 tan grandes marcos ideológicos o programáticos que sustenten acciones concretas, las acciones responden a cuestiones muy específicas, buscando efectividad e inmediatez.
- b) 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 aportar de forma reflexiva.
- c) 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.
- d) De la reivindicación a la co-creación: la participación en la red puede añadir a su vertiente reivindicativa otra característica que la convierte en algo de alto valor: su capacidad para intervenir no solo en la crítica de una cuestión en concreto, sino en la búsqueda de soluciones¹⁰⁶.

Para CALDERÓN esto tiene implicaciones profundas, ya que los esquemas básicos han cambiado. Pasan del natural proceso de la reivindicación, para iniciar el proceso de negociación y terminar en un acuerdo en concreto, a un proceso que mezcla todos estos conceptos al tiempo. Así definen los siguientes cambios estructurales de la forma de participación:

- a) 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.
- b) 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 del proceso¹⁰⁷.

106 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 108.

107 Ídem.

El consenso final siempre es una realimentación de las aportaciones y contribuciones que sobrepasan la barrera de lo personal.

E. Rendición de cuentas

Las tecnologías de la información pueden facilitar ciertas acciones indispensables para el correcto funcionamiento del proceso público administrativo. El acceso a la información y la abierta disponibilidad de la misma, se convierten en elementos fundamentales para el control de las finanzas, recursos humanos y demás temas que eran inaccesibles para la ciudadanía hace unos años. Esta situación presenta un gran potencial de transformación de las relaciones públicas, en especial del ciudadano del común con su líder y representación.

Según el Banco Mundial, se entiende el concepto de Gobierno abierto como “uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del Gobierno”¹⁰⁸, por lo que, se demuestra la importancia de los procesos de rendición de cuentas dentro del modelo de Gobierno abierto.

Pero la rendición de cuentas por sí sola no constituye el camino hacia el Gobierno abierto, ni asegura los procesos de participación. Esto es demostrado por CONCHA y NASER cuando aseguran que

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 normativa¹⁰⁹.

Por esto, el cambio normativo puede acortar un poco más la distancia que existe entre las proactivas actuales y el ideal de participación y rendición de cuentas.

Con respecto a los procesos de participación y rendición de cuentas, se puede generar la siguiente situación: las administraciones públicas ponen en consideración de la ciudadanía algunos temas, con el objetivo

108 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 13.

109 *Ibíd.*, p. 77.

de recibir retroalimentación y tener en cuenta las opiniones presentadas, no obstante, las decisiones son del gobernante, en algunas ocasiones, al transferir y analizar las opiniones antes de tomar una decisión.

En cambio, la rendición de cuentas juega un papel más crucial, mostrando de manera abierta los resultados de la gestión pública, pero con una falencia notable, no se genera espacio de construcción y solución de los problemas presentados durante la ejecución de la labor pública, lo que reduce en gran medida los índices de participación. Es especial cuando forma en la generación de opiniones públicas y la construcción de diálogos eficaces.

Es por esta razón que las administraciones públicas y los trabajadores públicos suelen desconfiar de la capacidad de la ciudadanía. Por lo que los procesos de rendición de cuentas son la forma menos complicada de validar gran parte de la información y algunas decisiones tomadas en la ejecución de las labores públicas, pero no con el objetivo de incorporar cualquier decisión particular en el proceso de diseño o construcción de las soluciones propuestas.

Más allá del cumplimiento presupuestal o del logro de los objetivos a corto, mediano y largo plazo, la distribución del gasto público, los horarios de trabajo de los gobernantes o trabajadores públicos, la rendición de cuentas y la apertura de datos son el camino para centrar la información en un solo punto, donde el ciudadano del común pueda conocer de primera mano el estado de la administración y validar que el Gobierno esté cumpliendo con las necesidades de la sociedad.

Es importante que el Gobierno, en trabajo conjunto con la ciudadanía, identifique las problemáticas más importantes para priorizar la búsqueda de soluciones a través de la publicación de información, con el objetivo de que la misma ciudadanía tenga la oportunidad de encontrar soluciones innovadoras que puedan propiciar espacios de colaboración con el mismo Gobierno.

F. Participación ciudadana en políticas públicas

Como se ha comentado con anterioridad, el Gobierno abierto es una iniciativa que surge a partir de la necesidad de generar espacios participativos con la ciudadanía, y de retroalimentación en los procesos de diseño, desarrollo, control y evaluación de las políticas públicas.

Desde este punto de vista, la ciudadanía cambia su papel pasivo y se transforma en una ciudadanía con una característica política, cuyo proceso de participación va más allá del derecho al voto, hacia una construcción sólida de deberes y derechos cívicos, con la capacidad de participar en la construcción del país desde un punto de vista político. Además, es una ciudadanía que posee la capacidad de interferir y participar en los procesos de toma de decisiones a través de las actividades directas de interacción administrativa.

Para CONCHA y NASER,

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 gubernamental¹¹⁰.

Pero esta participación depende en gran medida de tres elementos fundamentales según los autores, a saber:

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 públicas¹¹¹.

Por esta razón, muchas naciones y organizaciones internacionales han adoptado algunas iniciativas que tienen como principal objetivo avanzar en este sentido. En Europa lograron poner en funcionamiento una plataforma llamada *Demos@Work*¹¹², que tiene como meta primordial crear un canal directo entre los representantes electos y la ciudadanía, para tratar temas referentes a las políticas gubernamentales.

Muchas administraciones públicas optan por poner en marcha sitios *online*, que tienen como propósito recibir todas las propuestas con respecto al modelo de presupuesto gubernamental. Para tal fin, se envían encuestas a todas las viviendas del territorio, estas encuestas

110 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 51.

111 *Ibíd.*, p. 52.

112 Para ampliar la información remitirse al siguiente portal: [<http://www.gov2u.org/expired/demosatwork.html>].

buscan comprender y comunicar la opinión de la ciudadanía sobre los temas más importantes para financiar y así, tener un insumo muy enriquecedor para la priorización de recursos.

G. La importancia de las redes sociales como mecanismo de participación

Como es de esperar, en la sociedad de la información y las comunicaciones en la que se desenvuelve el proceso público, las redes sociales cada vez juegan un papel más importante a la hora de abrir Gobiernos, siendo el instrumento para la difusión de información de carácter público un canal que es de bajo costo y de transmisión elevada.

Autores como CARLOS DE LA FUENTE, ANA COROJÁN y EVA CAMPOS resuelven que las redes sociales también desarrollan un papel vital en el impacto, como consecuencia de la publicación de la información estandarizada, lo que a su vez facilita el acceso a la información y aumenta el grado de reutilización¹¹³.

En forma análoga, según interpretaciones de J. IGNACIO CRIADO y FRANCISCO ROJAS-MARTÍN “la presencia en las redes sociales de las administraciones públicas es un fenómeno reciente, por la propia juventud de estas redes, y multidisciplinario, pero al mismo tiempo, ha tenido una rápida difusión”¹¹⁴, por la dinámica del sector tecnológico a nivel mundial.

Para GASCÓ HERNÁNDEZ, DANIEL A. LANDAU y BRUCE R. LINDSAY indican que “las características de inmediatez, ubicuidad y disponibilidad las hacen muy útiles a la hora de difundir información, especialmente, en momentos de crisis o emergencias”¹¹⁵. Características que se ven reforzadas con los estudios realizados por SERGIO PICAZO VELA *et al.*, quienes aseguran que

113 ANA COROJÁN y EVA CAMPOS. *Gobierno abierto: alcance e implicaciones*, Madrid, Fundación Ideas, 2011, disponible en [<https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/572551.pdf>].

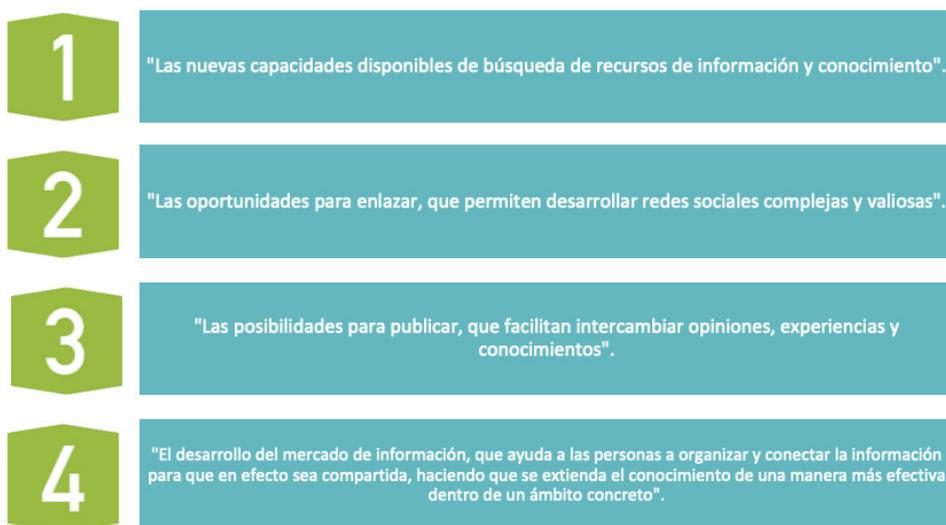
114 J. IGNACIO CRIADO y FRANCISCO ROJAS-MARTÍN. “Estrategias y realidades en la difusión de las redes sociales en las administraciones públicas. Análisis desde una perspectiva institucionalista”, en *Innovar*, vol. 25, n.º 57, julio-septiembre de 2012, disponible en [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-50512015000300004&lng=es&nrm=iso&tlng=es], p. 1.

115 Como lo cita GASCÓ HERNÁNDEZ (investigadora). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*, cit., p. 32.

las administraciones públicas utilizan las redes sociales con diferentes finalidades: para llevar a cabo tareas de reclutamiento, para llegar a los ciudadanos y a otros *stakeholders*, para compartir información con otras organizaciones públicas, para fortalecer la participación del público en la toma de decisiones o para fomentar la transparencia¹¹⁶.

Por otro lado, autores como J. IGNACIO CRIADO o SOON CHUN *et al.*, definen las siguientes potencialidades de las redes sociales como mecanismos de participación:

Figura 7: Potencialidades de las redes sociales



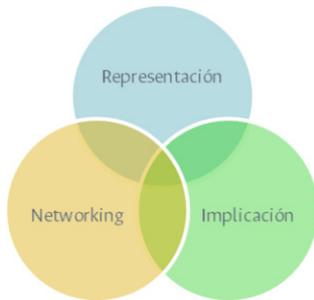
Fuente: SOON CHUN, STUART SHULMAN, RODRIGO SANDOVAL y EDUARD HOVY. "Government 2.0. Making connections between citizens, data and government", en *International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, vol 15, n.º 1 y 2, April 2010, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/262211389_Government_20_Making_Connections_Between_Citizens_Data_and_Government], pp. 1 a 9.

Todas estas características hacen de las redes sociales el medio con mayor probabilidad de diseminación de la información, gracias a los procesos naturales de señalización y depuración colaborativa llevado a cabo por los usuarios *online*.

116 SERGIO PICAZO-VELA, ISIS GUTIÉRREZ-MARTÍNEZ y LUIS FELIPE LUNA-REYES. "Understanding risks, benefits, and strategic alternatives of social media applications in the public sector", en *Government Information Quarterly*, vol. 29, n.º 4, agosto de 2012, pp. 504 a 511, disponible en [<http://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/9039.pdf>], p. 505.

Por otra parte, autores como INES MERGEL¹¹⁷ definen una serie de estrategias de comunicación partiendo de las aportaciones de otros autores con relación al uso de las redes sociales, de la siguiente manera:

Figura 8: Estrategias comunicativas en redes sociales



Representación: Estrategia de comunicación que implica la representación del Gobierno sin importar el medio de interacción con terceros, la presencia donde están los usuarios es primordial; se le denomina *push* a la estrategia resultado que tiene como principales características la baja inversión en redes sociales y la poca o nula presencia de utilidad.

Implicación: Supone el hecho donde las administraciones públicas se han dado cuenta de su público y de las necesidades de interacción, a través de canales de conversación natural informal, a diferencia de los informes de gestión, donde el lenguaje es espeso y técnico. A esta estrategia se le denomina *pull* por sus características bidireccionales.

Networking: estrategia focalizada en escuchar a la ciudadanía, transfiriendo sus necesidades y preocupaciones hacia los procesos de construcción de las estrategias públicas; el *networking* es interactivo y bidireccional, por lo que también tiene la capacidad de transferir conocimiento, aumentando el desarrollo de conversaciones y la co-producción de actividades.

Fuente: MERGEL. "Social media adoption and resulting tactics in the U.S. federal government", cit.

Es indiscutible que las redes sociales ofrecen un gran abanico de posibilidades, ya que el uso de estas no está libre de factores de riesgo. Muchos autores hablan del proceso de gestión de registro, cultura organizacional y demás temas de seguridad y privacidad que son asuntos a tratar cuando se habla del uso abierto de redes sociales¹¹⁸.

117 Inés Mergel. "Social media adoption and resulting tactics in the U.S. federal government", en *Government Information Quarterly*, vol. 30, n.º 2, April 2013, pp. 123 a 130, disponible en [https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/35235/Mergel_0-357068.pdf?sequence=1&isAllowed=y].

118 JOHN C. BERTOT, PAUL T. JAEGER y JUSTIN M. GRIMES. "Crowdsourcing transparency: ICTS, social media, and government transparency initiatives", 11th Annual International Digital Research Conference on Public Administration Online, Puebla, 17 a 20 de mayo 2010; íd. "Using ICT's to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies", en *Government Information Quarterly*, vol. 27, n.º 3, pp. 264 a 271, 2010, disponible en [<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0740624X10000201?token=088CBAF44AA26AEA0E762C4A0F6B753A13B71121685881D520F89A37843EC09E9E47915F025B0527644CA09E04B882FB>]; íd. "The impact of policies on government social media usage: Issues, challenges and recommendations", en *Government Information Quarterly*, vol. 29, n.º 1, pp. 30 a 40, 2012, disponible en [<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X11000992>]; THOMAS A. BRYER y STACI M. ZAVATTARO. "Social media and public administration", en *Administrative Theory & Praxis*, vol. 33, n.º 3, 2011, pp. 325 a 340, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/269482885_Social_Media_and_Public_Administration]; BILL SHERMAN. "Your mayor, your 'friend': Public officials, social networking and the unmapped new public square", en *Pace Law Review*,

Otros autores por su parte no consideran tan circunstancial el papel que desempeñan las redes sociales en los procesos de transparencia administrativa, ni aseguran que esta es la mejor herramienta para empoderar a la ciudadanía con la información necesaria para garantizar comprensión y aumentar los índices de confianza hacia la administración pública.

Por tanto, el uso de las redes sociales, según ellos, no tiene por qué conducir a un estado de mayor transparencia, ni tampoco a un estado de apertura completa¹¹⁹. De igual modo, la presencia de las redes sociales tampoco incide en los índices de participación ciudadana ni aumenta el interés por los temas públicos¹²⁰.

Por otro lado, existen algunas particularidades de cada red social, lo que a su vez se traduce en complejidades que no son fáciles de solucionar. Un ejemplo de estas particularidades es la red social Twitter, que limita su contenido a 140 caracteres, lo que reduce las posibilidades de comunicación efectiva.

Para contrarrestar estas situaciones y fomentar la participación en redes sociales, muchas administraciones públicas crean guías de estilo teniendo en cuenta multitud de componentes estratégicos. Por ejemplo, en Estados Unidos, las agencias gubernamentales definen una serie de pautas de estilo para el manejo y la publicación de contenido en la *web* vía correo electrónico.

Entonces, ¿qué motiva a la ciudadanía para participar en la *web*?, para resolver esta cuestión es importante entender la diferencia entre la antigua participación y la nueva participación. El siguiente cuadro

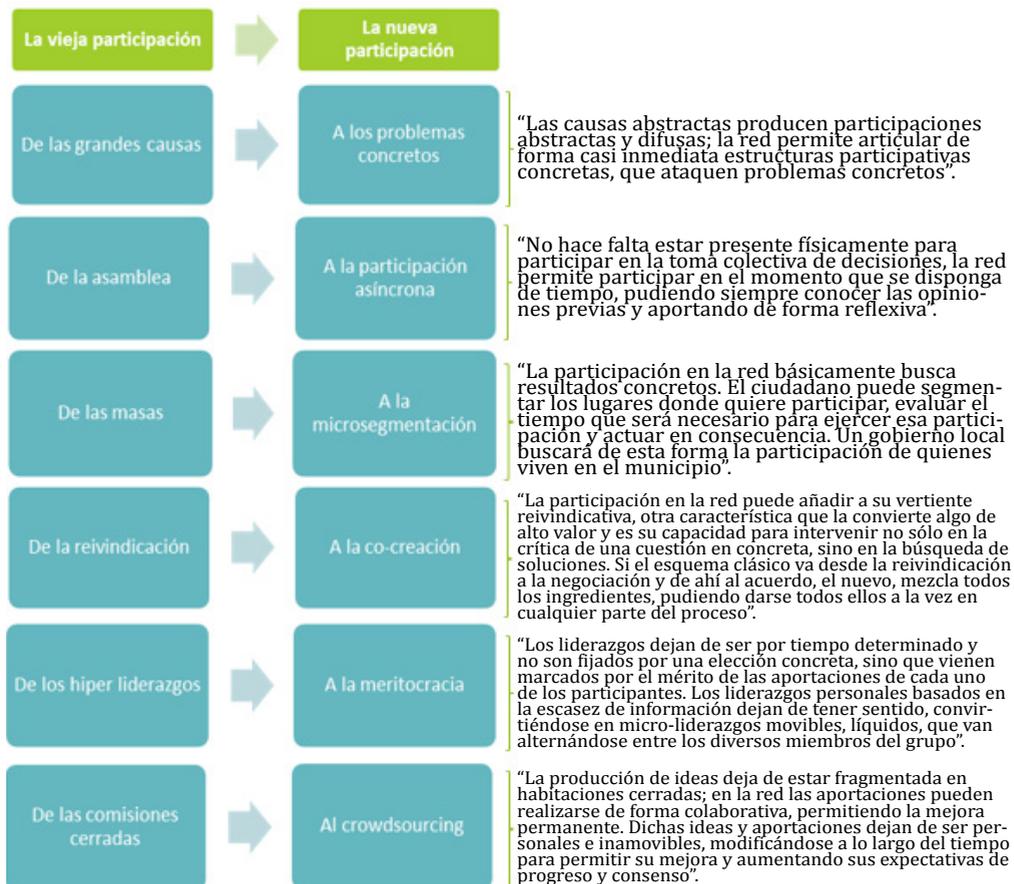
vol. 31, n.º 1, pp. 95 a 142, 2011, disponible en [<https://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1767&context=plr>]; DAVID LANDSBERGEN. "Government as part of the revolution: Using social media to achieve public goals", *Electronic Journal of e-Government*, vol. 8, n.º 2, pp. 135 a 147, 2010, disponible en [<http://www.ejeg.com/issue/download.html?idArticle=204>].

119 PICAZO-VELA, GUTIÉRREZ-MARTÍNEZ y LUNA-REYES. "Understanding risks, benefits, and strategic alternatives of social media applications in the public sector", cit.; BERTOT, JAEGER y GRIMES. "Crowdsourcing transparency: ICTS, social media, and government transparency initiatives", cit.; ÍD. "Using ICT's to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies", cit.; ÍD. "The impact of policies on government social media usage: Issues, challenges and recommendations", cit.

120 SUKUMAR GANAPATI y CHRISTOPHER REDDICK. "Open e-government in U.S. state governments: Survey evidence from Chief Information Officers", en *Government Information Quarterly*, vol. 29, n.º 2, April 2012, pp. 115 a 122.

refleja de mejor manera las características específicas y los cambios deseados en los procesos de participación.

Cuadro 12: Comparación de la participación ciudadana



Fuente: CONCHA y NASER. El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad, cit., pp. 36 y 37. Elaboración propia.

V. COLABORACIÓN

Las nuevas tecnologías hacen posible infinidad de situaciones y hechos que antes no se contemplaban. La colaboración como la planteamos hoy en día surgió como consecuencia de introducir conceptos de las nuevas tecnologías. La cultura colaborativa ha invadido campos donde antes no existía, por ejemplo, se habla de ambientes colaborativos en el ámbito académico, financiero o administrativo.

La colaboración hace posible involucrar a la ciudadanía en los trabajos propios de la administración pública. Mejora en gran medida la labor pública e impacta los índices de productividad y cumplimiento de los objetivos planteados. Alrededor del mundo existen muchos ejemplos de administraciones públicas u organismos gubernamentales que han logrado introducir cambios a favor de la generación de espacios colaborativos gubernamentales, que involucran por ejemplo a profesionales expertos en la generación de contenidos, control de procesos, desarrollo y obtención de patentes, inclusive, en la misma prestación de servicios, intenta cambiar el paradigma con respecto a las formas de trabajo.

La colaboración da su estallido a finales de los años 1990. En esta época, RICHARD STALLMAN, el ahora considerado padre del movimiento del *software* libre, realizó una convocatoria para la realización de una enciclopedia con características universales y libres. En este punto, los autores de las grandes enciclopedias no enterados del llamado de RICHARD STALLMAN, dos años después, a inicios de 2011, iniciaron un proyecto denominado *Nupedia*, que buscaba posicionarse como la enciclopedia más grande, con la participación de gran parte de los especialistas y científicos del mundo, los precursores de este proyecto fueron LARRY SANGER y JIMMY WALES.

La acogida del proyecto no fue la mejor, por lo que decidieron paralelo a este iniciar con una *Wiki*, que tenía como objetivo agilizar los procesos de prosecución de contenido para la *Nupedia*, un sitio de libre construcción y participación. Esta iniciativa paralela a *Nupedia* en pocas semanas fue alimentada por miles de personas, lo que obligo a SANGER y WALES a transformar este proyecto paralelo en el proyecto principal. Así nace *Wikipedia*, abriendo meses después ediciones en todos los idiomas.

En el momento en que las grandes editoras de enciclopedias se enteraron de la existencia de *Wikipedia*, comienzan a indagar sobre las razones por las cuales millones de personas se toman la tarea de aportar y desarrollar contenido en un sitio de manera libre, sin ningún tipo de reconocimiento o ganancia económica.

En la actualidad, *Wikipedia* se ha transformado en un sitio que reúne más de 20 millones de artículos libres y abiertos en más de 200 idiomas. Además, cuenta con millones de creadores de contenidos anónimos a lo largo del mundo. Ninguna de las enciclopedias tradicionales

podría compararse al tamaño de la actual *Wikipedia*, no obstante, la crítica más recurrente es sobre su rigurosidad científica, situación que se ha mejorado con el pasar de los años.

Pero todavía hay una cuestión, ¿qué motiva a millones de personas a participar en este proyecto, a pesar de la nula percepción de beneficios económicos o reconocimientos de algún tipo? El estudio realizado por *Communications of the ACM*¹²¹ que buscaba responder a los motivos del altruismo de los colaboradores de *Wikipedia*, llegó a la conclusión que las razones son amplias y varían desde sentirse bien ayudando los demás, el interés de nuevo aprendizaje, la búsqueda de ofertas de trabajo, la necesidad de exhibirse al escrutinio público, las ideologías o creencias personales, la libertad, la diversión, los *hobbies*, hasta una forma de comunicación con otras personas.

Pero, ¿estas situaciones se repiten cuando se habla de colaboración en el sector público? Es un tema más complejo de lo que parece y su raíz está en el concepto de *la información es poder*. Lo que se traduce en una disminución en la intensidad de la colaboración y un sentimiento de rechazo generalizado del trabajo colaborativo, que a su vez desencadena un ideal de organización cerrada y burócrata.

La diferencia entre las iniciativas de colaboración *online* y las iniciativas de colaboración en entidades gubernamentales es que estas últimas no están acostumbradas a ningún tipo de colaboración, interna ni externa. Durante los últimos años se ha intentado disminuir esta brecha cultural existente, en la que, aunque existan multitud de beneficios asociados al trabajo colaborativo, a nivel de economía de escala, este no logra encontrar el camino para establecerse como bandera de cambio. No obstante, el internet ha aumentado un poco más las posibilidades de cambio.

Esto último está demostrado por las administraciones públicas, que otorgan un valor adicional al disponer en sus sitios *web* de los códigos fuentes con el objetivo de que se utilicen, se mejoren y se adapten a las necesidades particulares de cada uno de los individuos o grupos sociales.

121 ODED Nov. "What Motivates Wikipedians?", in *Communications of the ACM*, vol. 50, n.º 11, November 2007, pp. 60 a 64, disponible en [http://faculty.poly.edu/~onov/Nov_Wikipedia_motivations.pdf].

Las administraciones públicas deberán entender que con estas estrategias colaborativas generan un ahorro en los costos, que de otra manera serían imposibles, gracias al esfuerzo mutuo de contribuyentes y servidores. Todos piden un cambio en la forma de trabajo, como respuesta a la transformación hacia una sociedad de la información, pero en la negativa a adoptar estos nuevos esquemas, se puede correr el riesgo de incurrir en actitudes que pueden perjudicar a la ciudadanía y a la defensa de sus derechos, en el corto, mediano o largo plazo.

A. ¿Qué se entiende por colaboración en el Gobierno abierto?

En términos de apertura gubernamental, la transparencia y la participación tienen un impacto esencial. Sin embargo, la colaboración como tercer principio, ha hecho énfasis en la apertura gubernamental.

En su *Memorandum on Transparency and Open Government*, Barack OBAMA se refiere a este tercer principio, con el cual se compromete a generar un nivel de apertura en la administración pública sin precedentes, que asegurará la confianza pública y suscitará la eficiencia gubernamental, basado en un régimen de transparencia, colaboración y participación pública que consolidará la democracia.

Autores como RAMÍREZ ALUJAS y NICOLÁS DASSEN, relatan sobre el acceso a la información y la transparencia, sobre la participación ciudadana y la creación de áreas de colaboración para referirse a Gobierno abierto. Estos autores de manera verídica argumentan:

un Gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la coordinación y acciones coordinadas no sólo con la ciudadanía sino con las empresas, asociaciones y demás agentes. Asimismo, potencia el trabajo combinado dentro de las propias administraciones, y entre ellas y sus funcionarios, de manera transversal¹²².

122 ÁLVARO VICENTE RAMÍREZ ALUJAS y NICOLÁS DASSEN. "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe", en NICOLÁS DASSEN y JUAN CRUZ VIEYRA (eds.). *Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, disponible en [<https://publications.iadb.org/es/gobierno-abierto-y-transparencia-focalizada-tendencias-y-desafios-para-america-latina-y-el-caribe>], p. 45.

Por tanto, el principio de colaboración en la búsqueda del trabajo transversal y conjunto cuenta con factores externos e internos a la administración pública, lo cual no limita a la ciudadanía en su derecho a estar informado y en su derecho a ser parte de procesos políticos. Autores como MÁRQUEZ FERNÁNDEZ *et al.*, han estado de acuerdo con esta idea y afirman que: “el Gobierno abierto se asienta en tres principios fundamentales: la transparencia, la participación, la colaboración entre administraciones y la colaboración entre estas y la sociedad”¹²³.

Desde otro punto de vista, la Junta de Castilla y León y la Red de Municipios Digitales de Castilla y León¹²⁴, GWANHOO LEE y YOUNG HOON KWAK¹²⁵, recurren a conceptos como el de colaboración abierta, que no solo incluye a la ciudadanía sino también al sector privado y a otros de sus actores. Con este concepto proponen un lúcido modelo de administración pública que persigue la transparencia, participación y colaboración, tanto externa como interna, además de distinguir y promover la participación ciudadana y destacar la necesidad de contar con el personal dentro de una administración.

El principio de colaboración, desde un punto de vista teórico y académico, está poco analizado. Sin embargo, en la actualidad se difunden trabajos que involucran percepciones relacionadas con la colaboración que ofrece el Gobierno abierto. Los autores también han tratado temas como la innovación social, la coproducción de servicios y la interoperabilidad.

La idea de colaboración se basa en cuatro estados, los cuales adjudicarán beneficios a la administración pública que los aplique, y por ende a su ciudadanía, más allá del entorno político y con acceso al campo de la felicidad.

123 MÁRQUEZ FERNÁNDEZ *et al.* *Estudio de la demanda y uso de Gobierno abierto en España*, cit., p. 7.

124 OBSERVATORIO REGIONAL DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN –ORSI-. *Open Government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*, España, Junta de Castilla y León, 2010, disponible en [http://www.dip-badajoz.es/diputacion/delegaciones/apnt/Open_Government_10_ideas_para_hacer_tu_Ayuntamiento_abierto.pdf].

125 GWANHOO LEE y YOUNG HOON KWAK. *An Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement*, Washington D. C., IBM Center for the Business of Government, 2011, disponible en [<http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/An%20Open%20Government%20Implementation%20Model.pdf>], pp. 492 a 503.

Los cuatro estados en los que esta nueva idea de colaboración se basa son los siguientes:

1. *Colaboración gubernamental.* Es la colaboración entre una administración pública y los departamentos asociados a ella. Un ejemplo de esto es una administración pública que tiene tecnologías de la información en posesión de estas, entretanto otras administraciones públicas lo desarrollan poco antes o poco después en un ámbito similar de necesidades y desarrollo.

Asumiendo que sean compatibles los desarrollos y eludiendo la temática de interoperabilidad, al término de este se tendrá una determinada cifra de diferentes productos que tendrán la misma utilidad y cuyos desarrollos han sido efectuados por un número determinado de empresas. En época de crisis es importante impulsar esta colaboración para que las administraciones públicas la desarrollen de manera oportuna y eficiente, con base en formatos abiertos como la mejor acción para disminuir costes, compartir conocimientos e impulsar soportes sociales colaborativos que contribuyan de manera efectiva a la ciudadanía.

2. *Colaboración con la sociedad civil.* Las administraciones públicas deben tener en cuenta la colaboración con sus semejantes, a su vez que colabora con el tercer sector. Este lo constituye la denominada sociedad civil, que consta de organizaciones de la sociedad civil clásica y demás sociedades. Aquellas se dedican a temas relacionadas con la solidaridad, son adaptables al trabajo relacionado con las administraciones públicas y gozan de una destreza en el desempeño de su labor, por lo cual, consideran procedimientos de relación para agilizar y suprimir los prolijos costes en las transacciones de información.

3. *Colaboración con la empresa privada y los emprendedores.* En numerosas ocasiones se ignora el hecho que tanto las organizaciones privadas como los nuevos emprendedores son una de las parcelas más dinámicas y contributivas en el momento de aportar evolución a las sociedades. No se trata solo de su aforo, en generar riqueza y empleo, sino en sus auténticos idealismos que ayudan al mejoramiento de su entorno.

Internet en la actualidad sería distinta sin el destacado impulso de empresas que conectan diferentes ciudadanías y predisponen diferentes entornos de desarrollo como lo son Google, Apple, Spotify o Facebook entre otras.

Por esta razón, las administraciones públicas deben colaborar con estos sectores, con los tradicionales empresarios y emprendedores que tienen la capacidad de coincidir con la búsqueda de un beneficio común, con ayuda de sus emprendimientos.

En nuestro país, la idea de relacionar a la administración pública con la ciudadanía se entabla en el desarrollo de un importante sector del que son fundamentales las empresas informáticas, las cuales surgen para colaborar con las administraciones públicas y dar valor a los datos liberados por ellas, desde el desarrollo de diferentes aplicaciones. Es su tarea cuidar esta idea de colaboración, para consolidar bases que generen riqueza y empleos, aprovechando al máximo su impulso y todas las capacidades para beneficio de toda la ciudadanía.

4. Colaboración con los ciudadanos. Esta colaboración hace referencia a la cooperación entre la ciudadanía y la administración pública. La rebaja en el costo de las herramientas de gestión tecnológica, la generación de recursos, la conexión de banda ancha y la extensión de plataformas de expansión, entre otros, hacen que la ciudadanía obtenga mejores herramientas que las propias administraciones públicas. Estos factores favorecen que cada miembro de la ciudadanía tenga la capacidad de realizar propuestas a la administración pública en total igualdad y la capacidad de mejorar la vida de su colindante.

Las nuevas tecnologías *web 2.0*, ofrecen toda la información a la ciudadanía y demuestran que, en el momento de reunirse en un grupo o una red, pueden ser eficientes en la opinión y solución de problemas. De manera que dentro de la práctica participativa se debe tener en cuenta la diferencia entre la colaboración y la opinión.

El requerimiento principal para la colaboración es el planteamiento de prácticas mediante el uso de la tecnología, para así generar utilidad y manejabilidad dentro de la participación. Las formas de participación varían dependiendo de la necesidad de factores como la recopilación de información o el análisis de datos. Sin embargo, la tecnología siempre será una herramienta para promover el trabajo entre diversos grupos y controlar que la ciudadanía tenga presente el rol y las tareas específicas que cumple como miembro de dicha ciudadanía.

En las acciones tradicionales de deliberación, las técnicas para su desarrollo son la forma presencial y la estricta, dentro de la estructura de colaboración. Esta depende de herramientas que faciliten la transmisión de ideas y, a su vez, el conocimiento de cada individuo dentro

de dicha estructura. Así, a través de la tecnología puede desenvolverse en este tipo de colaboración.

CONCHA y NASER, citando a BETH SIMONE NOVECK, aseguran que “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”¹²⁶. La participación de forma masiva como lo es la votación, es un ejercicio democrático de suma importancia porque todos los individuos de la ciudadanía tienen el derecho de participar en él de manera igualitaria. Pero para que la colaboración se genere, no es necesario que sea de forma masiva.

De igual manera, la colaboración requiere un nivel tanto de conocimiento y experiencia como un alto nivel de autonomía. En esta última se denota que para una colaboración exitosa, son importantes los participantes y sus conocimientos así como el uso adecuado de estos elementos. Por ejemplo, si un individuo tiene altos conocimientos en salud, otro en temas sociales y otro en educación, y agregado a ello, poseen un alto nivel de compromiso, se pueden generar entornos de mutua colaboración en los que cada uno logre poner en práctica su conocimiento y experiencia. Es decir, no es necesario participar de las mismas tareas de colaboración, sino en las que mejor se potencien sus habilidades.

En consecuencia, para cada proyecto existen diferentes tipos de experiencia que pueden llegar a ser aprovechadas. Estos individuos se vincularán a dichas oportunidades para así aprovechar al máximo su interés e inteligencia, dando como resultado la igualdad de oportunidades.

Dentro de la forma habitual de las organizaciones públicas en torno al trabajo, la posibilidad de tomar decisiones, como dictamen al juicio reflejado en encuestas, la tiene el servidor público. Debido al uso de estas encuestas a la ciudadanía, el servidor público determina acciones basadas en un determinado programa. De esta manera procura tener de parte de grupos de interés mayor participación, sin tener en cuenta la ciudadanía, la cual no cuenta con lo necesario para igualar la influencia y el poder de los denominados grupos de interés. Sin embargo, la ciudadanía tiene la posibilidad de usar herramientas tecnológicas

126 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 117.

como el *internet* para intentar generar un tipo de presión, pero no garantiza que en la intervención de decisiones concretas tengan mayor oportunidad.

Si se implementa en dicho proceso una estrategia de colaboración en específico, el encargado –en este caso el servidor público– establecerá un proceso en donde obtenga dentro del asunto en cuestión la información detallada de los involucrados. Por ejemplo, si se estipula la política de transporte, la colaboración podría obtenerse tanto de los transportadores como de los viajeros y de todos aquellos involucrados en el tema.

Por consiguiente, para la toma de decisiones los individuos expertos pueden contribuir aportando pruebas y datos que sean de ayuda. De modo que estos individuos expertos respalden la recolección de los datos, su observación y sistematización, redacción y ejecución de la política, teniendo en cuenta la igualdad de oportunidades basados en su conocimiento. En este sentido, los participantes no se refieren a este proceso como algo ajeno ni exclusivo de la administración pública, sino que son conscientes de que los responsables son ellos.

Las aplicaciones de la colaboración abierta incorporan factores como lo son la elaboración de normas, la respuesta de la ciudadanía con respecto a una emergencia y la creación e innovación de servicios, entre otros. En todas estas situaciones, cualquier individuo de la ciudadanía puede ser partícipe en cualquier lugar y momento, gracias a que las agencias instauran mecanismos de colaboración abierta.

Entonces, se puede concretar que la colaboración dentro de la gestión de los intereses públicos es uno de los elementos fundamentales que son parte de este gran cambio. De forma tradicional, la ciudadanía ha participado en diferentes mecanismos impuestos, pero la colaboración vista desde la perspectiva del denominado Gobierno abierto, ofrece a la ciudadanía la posibilidad de generar soluciones y comunicar los conocimientos que verdaderamente quieren y puedan aportar.

“La colaboración se refiere entonces al compromiso social de adelantar tareas complejas o proyectos destinados a producir resultados concretos”¹²⁷. Se debe garantizar la colaboración interinstitucional con la finalidad de efectuar la colaboración masiva, en la que debe de ser

127 LEE y KWAK. *An Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement*, cit.

incluida la ciudadanía. Cada individuo es experto en un determinado tema, y cada uno de ellos estaría dispuesto, dada la oportunidad, a disponer sus habilidades y entusiasmo para patrocinar la gestión pública.

Desde otra perspectiva, la colaboración radica en factores como el aprovechamiento de las capacidades, experiencias, conocimiento y entusiasmo de la administración pública para resolver todo tipo de problemática. Con base en lo anterior, el rol de Estado es el de generar mecanismos que favorezcan los procesos de colaboración y así generar oportunidades y resultados mediante este proceso con un alto grado de utilidad y orientación.

La apertura de organismos gubernamentales gana aceptación y continúa con el incremento de ámbito público, gracias a que la ciudadanía se involucra cada vez más en proyectos complejos de la administración pública. De esta manera, la colaboración abierta generara resultados proyectados en los servicios públicos y en la estructuración de normas mediante la innovación y el ahorro de tiempo y costos.

Así, en circunstancias cambiantes, la estructuración de nuevas políticas puede ser desarrollada con mayor capacidad de adaptación. Esto ha generado un escenario entusiasta en donde la ciudadanía, con ayuda de las redes sociales, puede explorar libremente las posibilidades. Entonces, el desafío para la administración pública es tomar en cuenta factores que son proporcionados por la ciudadanía como lo son el interés público y la voluntad.

CONCHA y NASER afirman que

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 privadas¹²⁸.

Una vez que los organismos gubernamentales ofrecen datos abiertos a la ciudadanía, dentro de una estrategia de Gobierno abierto, con base

128 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 117.

en procesos de investigación y de diferentes tipos de transparencia, el siguiente paso a seguir es fortificar entre los miembros de la ciudadanía una sólida colaboración.

B. Plataformas de colaboración ciudadana

La participación abierta denota a la denominada participación pública con base en las diferentes redes sociales. Este tipo de participación genera interacción entre miembros de una ciudadanía, basados en las expresiones de los diferentes medios sociales.

Para permitir la mayor colaboración posible en el uso de la tecnología de red, se dio apertura a las instituciones con el fin de hallar soluciones innovadoras a los retos sobre los cuales la ciudadanía y la administración pública no tienen todas las respuestas. En consecuencia, la administración pública plantea un escenario de innovación abierta, pero con el inconveniente de que sus avances no son óptimos.

Con el fin de emprender todo tipo de acciones entre una organización y una red de individuos, las instituciones de redes y comunicaciones se han tornado más efectivas en términos de flexibilidad e inteligencia, lo cual no sería posible dentro de una burocracia. Ya sea dentro de esta, solo se potencializa la tecnología de una manera controlada. Mediante el uso de la tecnología, se forman nuevas vías útiles para resolver inconvenientes entre la administración pública y la ciudadanía, de manera conjunta, para así crear vínculos entre diversas redes e instituciones públicas.

La interacción entre la administración pública y demás instituciones que quieren sufragar con ella es la apertura de datos, más conocida como *open data*, es la estrategia más innovadora y a la vez más práctica. La base de datos de la administración pública tiene a su disposición información confidencial no permitida para todos. Dicha información puede convertirse de suma importancia para diferentes entidades, solo si saben qué hacer con ella y si consiguen darle valor. Quiere decir que tienen la capacidad de crear aplicaciones con base en dicha información que se encuentra dentro de las bases de datos y ponerla de una manera útil a disposición de la ciudadanía.

CONCHA y NASER afirman que “Cuando los datos se transforman, se crea información y esta, a su vez, es conocimiento”¹²⁹. La tecnología toma la posición de mediadora entre la innovación y el conocimiento, también asume la posición de mecanismo de servicio para la administración pública.

Según las posturas antes mencionadas, la tecnología abarca diferentes tareas como lo son la edición de documentos, con su previa automatización, además del desarrollo de *software* de código abierto, entre otros. Esta colaboración se basa en el uso de interfaces como *blogs*, *micro blogs*, redes sociales y foros de discusión, que permitan constituir diferentes tipos de agrupaciones a través de instrumentos de colaboración como lo es la nueva tecnología *web 2.0*. En este contexto los investigadores también aseguran que:

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, 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 abierto¹³⁰.

129 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 119.

130 *Ibíd.*

A partir de lo anterior, se hace énfasis en los métodos de innovación que constituyen el principio de colaboración. Por ejemplo, para potenciar la colaboración en diferentes sectores, las organizaciones realizan concursos y usan incentivos como premios para generar ideas. A esta práctica se le denomina *crowdsourcing*, que puntualiza un mecanismo de desarrollo de tareas propuestas por una comunidad, generada a través de diferentes convocatorias.

En la aplicación de los principios de código abierto en campos distintos al desarrollo de *software*, JEFF HOWE 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 relevantes¹³¹.

El término se ha popularizado como referencia a la colaboración habilitada por la tecnología *web 2.0*, para así invitar al público a desarrollar nuevas tecnologías, cumplir con objetivos estratégicos o sintetizar grandes cantidades de datos.

Como complemento a lo anterior, es correcto decir que la colaboración tipo *crowdsourcing* es usada para resolver situaciones que requieran un gran esfuerzo de cooperación para tener éxito, junto con la competencia que genera como un motivador para generar la máxima participación y rendimiento. DAVID HOWE propuso una tipología de *crowdsourcing* para asemejar mecanismos y objetivos de colaboración, tanto en el ámbito público como en el privado. Dentro de la tipología antes mencionada, se abarcan cuatro temáticas: co-creación, voto, financiamiento, y solución de problemas¹³².

C. Crowdsourcing (crowdcreation, crowdvoting, crowdfunding)

1. Co-creación (crowdcreation)

Es aquella que facilita de manera efectiva la provisión de servicios y soluciones con base en la identificación de las necesidades y deseos de la

131 JEFF HOWE. *The Rise of Crowdsourcing*, Wired, January 6, 2006, disponible en [<https://www.wired.com/2006/06/crowds/>], p. 14.

132 DAVID HOWE. *A Brief Introduction to Social Work Theory*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2009

ciudadanía. Es usada para dar solución a problemas que demanden un conocimiento especializado. Esta modalidad ayuda de manera directa al planteamiento de estrategias o políticas públicas, aprovechando al máximo los conocimientos de los individuos de una ciudadanía y al tener en cuenta que el conocimiento conjunto de la ciudadanía supera a aquel que tienen los servidores públicos en determinada cantidad.

Con la llegada de *internet*, el *crowdsourcing* de manera exclusiva despliega la creatividad de la ciudadanía. Este puede ser selectivo, se presenta cuando la administración pública expresa de manera abierta una solicitud, como puede ser el caso de un prototipo de solución a un problema tecnológico, donde se selecciona un resultado entre las soluciones propuestas por la ciudadanía. Cuando estas propuestas ofrecidas por la ciudadanía se apilan en un catálogo o plataforma, este es denominado *crowdsourcing de integración*.

Cuando nos referimos a la realización de labores creativas, para aquellos que participan los incentivos pueden ser diversos: desde la remuneración ofrecida al participar, hasta el reconocimiento por parte de la sociedad, tomando la tienda *App Store* de Apple como ejemplo de este tipo de *crowdsourcing*. Debido a la variedad de aplicaciones generadas por la ciudadanía, teniendo en cuenta un factor importante como lo es la calidad, se puede observar el éxito del iPhone de la empresa Apple. Caso contrario al diseño de aplicaciones que requieren de diferentes factores como lo son las interfaces de programación y sus diferentes habilidades y herramientas.

CONCHA y NASER afirman que

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* (Google Maps) y lo ha abierto a través de API¹³³.

Con esta posibilidad de fuentes abiertas, consideran que desarrolladores alrededor de todo el mundo tienen la habilidad, la creatividad y las herramientas para crear servicios que Google no podría llegar a imaginar.

133 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 121.

2. Voto (*crowdvoting*)

Tiene la opinión como base del poder de la ciudadanía para lograr coordinar y concretar diferentes contenidos. Es la representación más común y es responsable de generar elevados niveles de participación. DAVID HOWE señala que “la regla de 1:10:89, la cual establece que de cada 100 personas, una crea algo de valor, diez votan sobre las creaciones y las 89 restantes solamente revisan la información resultante”¹³⁴.

Para llevar a cabo la votación por parte de la ciudadanía, herramientas como el internet ofrecen diferentes mecanismos en el uso de dispositivos electrónicos que permiten el cálculo de la popularidad con ayuda de enlaces. También empresas de desarrollo de tecnología como Google, que pueden establecer rankings de datos o de aplicaciones en sus plataformas de datos abiertos, desarrolladas bajo este principio.

3. Financiamiento (*crowdfunding*)

Su fundamento es la cooperación, atención y confianza colectiva para encomendar el dinero de diversas organizaciones, normalmente a través del internet, a respaldar los esfuerzos de otras redes. Es generada bajo el cumplimiento de ciertos objetivos como lo son la atención y prevención de emergencias y desastres, o el apoyo a campañas políticas.

Dicho planteamiento sustituye los mecanismos de financiación, conocidos de manera tradicional, por un nuevo planteamiento basado en la colaboración y la participación. En él, el internet puede establecer un patrón de cooperación para dar solución a necesidades de manera acelerada, con ayuda de nuevos criterios de desarrollo.

Este tipo de *crowdsourcing* se relaciona en primera instancia con las redes sociales y las comunidades *online*. La multitud, puede denominarse como una comunidad o identificarse como comunidades que comparten un interés común, las cuales provienen de diferentes lugares. Así, el internet permite que la información circule a través de todo el mundo y aumente el nivel de consciencia social. En conclusión, este tipo de colaboración puede hacerse y deshacerse en cualquier momen-

134 HOWE. *A Brief Introduction to Social Work Theory*, cit.

to, por lo cual resulta más flexible que los esquemas tradicionales de financiación.

Para CONCHA y NASER “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 gubernamentales”¹³⁵, como ejemplo, comités que permiten a la ciudadanía recolectar fondos para diversos fines.

D. Solución de problemas

Investigaciones afirman que los individuos no son tan compactos en su inteligencia como las masas. Resolver un problema puede tornarse complejo si se analiza bajo un argumento de nuevos servicios de administración pública en pleno desarrollo. La ausencia de habilidades, la insatisfacción en cuestiones de soluciones internas, hacen que una administración pública logre resolver dichos problemas cuando recurre a las habilidades de la ciudadanía. Así, la administración pública alberga cierta cantidad de soluciones, de las cuales debe escoger la apropiada.

Para solucionar inconvenientes de alta complejidad es requisito alcanzar un alto nivel de actividades de conocimiento. La administración pública puede llegar a enfrentarse con un inconveniente sin resolver y su única convicción es beneficiarse tanto de la experiencia como de las habilidades de la ciudadanía. Por esto, solo es coherente en el desarrollo de tareas complejas cuando se distribuyen entre los individuos el conocimiento y las habilidades.

En función del tipo de problema, la movilización de diferentes conocimientos y habilidades puede llegar a ser escasa. Con facilidad, en diferentes contextos, una administración pública puede afrontar un inconveniente que se ha resuelto antes o afrontar de manera sencilla un problema de alta complejidad del cual no se ha llegado a conocer una solución.

La participación y experiencia de los participantes aumenta cuando dichos problemas han sido tratados en otra ocasión. Los inconvenientes, sin solución alguna, por lo general requieren una amplia participa-

135 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 122.

ción de la ciudadanía, pero contando con un índice de soluciones muy bajo.

Si hablamos de innovación abierta, hoy InnoCentive¹³⁶ es el servicio con más reconocimiento en esta área. Sus colaboradores superan la línea de los 180.000. Las recompensas ofrecidas sobrepasan con facilidad la cifra del millón de dólares, este valor está destinado para la solución de problemas en diferentes campos como la medicina, la ciencia o la industria, entre otras.

ScienceForCitizen¹³⁷, asume como objetivo entablar un alto grado de comprensión de la ciencia y la tecnología para crear y explorar este ámbito. Cuenta con una plataforma en donde la ciudadanía puede participar en diferentes proyectos de investigación, antes ofrecidas por disímiles investigadores, administraciones públicas y empresas.

Otro ejemplo de este tipo de *crowdsourcing* puede obtenerse en Challenge¹³⁸, que combina diferentes mecanismos como la solución de problemas, el *crowdvoting* y el *crowdcreation*. Dichos mecanismos permiten que las agencias publiquen sus retos a resolver, ofreciendo incentivos económicos a miembros de la ciudadanía que cuenten con ideas y soluciones a temas relacionados.

En paralelo a los tipos de solución de problemas mencionados, existe otro tipo de solución relacionado con tareas simples de menor dimensión que, con ayuda de un bajo costo, se pueden desarrollar. Pero cuando aumenta el grado de dificultad su aplicación se vuelve un inconveniente. Las tareas sencillas a gran escala requieren grandes recursos, por eso, este tipo de colaboración se torna relevante debido a que incrementa el número de sus proveedores de manera individual.

CONCHA y NASER identifican que,

por definición, las tareas simples no requieren un conocimiento especializado. Además, su realización requiere de una participación relativamente baja de los individuos, 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 cuenta¹³⁹.

136 Para ampliar información remitirse al siguiente enlace: [www.innocentive.com].

137 Para ampliar información remitirse al siguiente enlace: [www.scienceforcitizens.net].

138 Para ampliar información remitirse al siguiente enlace: [<http://challenge.gov>].

139 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 129.

En definitiva, factores importantes como la colaboración y el entusiasmo son adquiridos bajo múltiples mecanismos. Estos se basan en eventos masivos, en los que se implementan de manera primordial los desafíos, encuentros o concursos de ideas. Acciones a nivel mundial como los *hackatones*, los *hackdays* o los *hackmeetings* se destacan en este tipo de escenarios. Estos eventos reúnen programadores para desarrollar aplicación de forma colaborativa sobre datos públicos abiertos, con el objetivo de generar en las gestiones gubernamentales una total transparencia.

E. Desafíos de la colaboración

Según las administraciones públicas, ya existe una arquitectura de participación que involucra una amplia cadena de actores vinculados con procesos de desarrollo en el campo político. Diferentes corporaciones participan en este proceso con opiniones sobre normatividad vigente. A través de centros de investigación, las organizaciones no gubernamentales se han transformado en un depurado de información de la administración pública. Estas corporaciones ejercen influencia sobre determinada legislación, gracias a que la ciudadanía puede ser parte de las deliberaciones y dar sugerencias a los funcionarios. La formación de opinión política se cumple con ayuda de ejercicios de deliberación pública.

La autoselección es la vía de participación más activa en la administración pública, lo que aumenta el riesgo de corrupción. La prevención que se toma al respecto es la apertura de medios de colaboración y participación, que generen nuevos grupos que participan y hacen realidad sus intereses propios. En este orden de ideas, se puede considerar a la tecnología como un factor que mitiga riesgo, puesto que la tarea de dañar un sistema es más ardua cuando dicho sistema está compuesto por muchas partes.

No obstante, en ciertos momentos, la tecnología no logra llegar a ser accesible para la ciudadanía en igualdad de condiciones. Es por esto que el principal desafío es impedir que sectores con mayor acceso ejerzan un alto grado de influencia sobre las políticas de la administración pública, y así, evitar que la innovación no se realice con la fuerza necesaria para involucrar a toda la ciudadanía.

El segundo desafío tiene relación con el potencial de la ciudadanía. Este último requiere tomar por base la capacidad del pensamiento burocrático que quiera aprovecharlo. Desde hace muchos años, la información ha sido el factor primordial para administrar ventajas en diferentes ámbitos de la ciudadanía, como por ejemplo, el ámbito político. Esta información, denominada como pública, tiene carencias en la calidad y en diferentes niveles de actualización, por ello, posee un alto riesgo para las administraciones públicas, debido a que da pie a una inspección.

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 públicos¹⁴⁰.

No es acertado negar la posibilidad de hacer pública la información, ya que esta actitud puede generar ineficiencias económicas debido a que no es posible resolver el inconveniente de la calidad de los datos e impide generar valor en torno al conjunto de datos –*datasets* por su nombre en inglés–.

Las administraciones públicas no deben ser ajenas a las nuevas tecnologías ni a las oportunidades que instaura la participación de la experiencia de la ciudadanía, en diversos campos. Para crear trabajo en la administración pública, es necesario reinventar la democracia de la cooperación. Para generar gestión, la participación requiere de personal y tecnología.

Mediante la colaboración, la administración pública demuestra neutralidad en la toma de decisiones frente al interés público, además que gana beneficios de los aportes de quienes se encuentran fuera de ella.

140 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 130.

Dicho de otra manera, la colaboración brinda la posibilidad de cimentar los Estados de manera efectiva.

Esta colaboración genera una mejor postura en la toma de decisiones y en el desarrollo de soluciones a problemas activos, hecho que estimula en situaciones concretas la evolución de la sociedad y su economía. Si la administración pública no se rige por estas redes de trabajo, ya estipuladas, las prácticas políticas no llegarán a cumplir con sus expectativas, convirtiéndose en prácticas ineficientes, frágiles y poco confiables.

En conclusión, así es como la administración pública traslada sus responsabilidades a la ciudadanía. Gracias a la experiencia se puede demostrar que la dimensión de las labores desborda la capacidad de las instituciones. Debido a esto último, la colaboración se muestra como una técnica de gestión encargada de mantener las labores y aprovecharlas de manera diferente.

Por último, cabe destacar que por sí misma la tecnología no va a solucionar los inconvenientes de la administración pública. Aunque, de manera eventual, se tenga la idea que puede ser posible. Esto demuestra que no se ha logrado entender lo importante de la innovación y gestión para los intereses públicos, que no se trata de implementar últimas tecnologías para dar solución a los diferentes problemas, sino más bien avanzar en el desarrollo de la innovación pública, de la administración misma. En otras palabras, se trata de que la administración pública tenga la capacidad de innovarse a sí misma.

F. Ciber-ciudadanía: nuevos derechos para los nuevos ciudadanos (más democracia, mejor democracia)

La sociedad-red definida por MANUEL CASTELLS, se encuentra en apogeo en diversas partes del mundo, la cual genera reglas que abarcan un cambio en el comportamiento social, el comportamiento político y el comportamiento económico.

Según CASTELLS,

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 aquel transforma a esta 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 este como la habilidad de ejercer la violencia para garantizar el cumplimiento de las reglas sociales dominantes¹⁴¹.

La relación que se genera es la relación *sociedad-red*, la cual está erigida por diversas redes, sobre todo de información, que procesa y transmite la información sin restricciones tales como la distancia, el tiempo o el volumen. Gracias al internet, se ha ido desarrollando esta lozana técnica de comprensión de la sociedad y su funcionamiento, basado en términos de globalización.

A mediados del siglo xx, se incorpora un nuevo paradigma a la sociedad, el cual ha cambiado la forma como se establecen, mantienen, modifican o destruyen estas relaciones. Esta nueva sociedad surge de una revolución tecnológica que tiene como base el conocimiento de la información, de ella se concibe un nuevo estilo de economía fundamentada en tres características: 1. La nueva economía es informacional. Define la dependencia de la productividad, frente a la generación de la información; 2. La nueva economía es global. Opera a nivel planetario; y 3. La nueva economía está en red. Dando lugar a la empresa-red, basada en la 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.

Al tener en cuenta las características anteriores, la nueva sociedad redefine aspectos de la ciudadanía como la cultura y la política, entre otros. Con estos cambia la forma de la nueva economía de manera radical, sobre todo en las relaciones de producción. A nuestro alrededor, se imponen cambios evidentes que generan un paradigma de organización social, principalmente en cómo entender la manifestación de las ideas de una ciudadanía. Son cambios a los que las tradicionales organizaciones aún no logran incorporarse.

Las administraciones públicas junto con los partidos políticos que las conforman poseen en este momento la habilidad para entender esta nueva idea de construcción cívica, lo cual resta credibilidad a sus movimientos sociales que emergieron bajo dichas reglas de funcionamiento. No quiere decir que se deban implementar estrategias de mar-

141 CASTELLS. *La sociedad red*, cit., p. 39.

keting electoral en internet, sino mas bien implementar estrategias con mayor seriedad y profundidad.

La estrategia puede consistir en la adaptación de los valores y las ideas de dichas organizaciones, con el fin de desarrollar pertenencia por parte de las generaciones más jóvenes. Es deber apostar por la defensa y el cumplimiento de derechos, como el acceso y la redistribución de la información digital, además del derecho a la propiedad intelectual y científica.

Los denominados nativos digitales son la comunidad constituida por jóvenes que desarrollan habilidades con diversas herramientas tecnológicas, a una temprana edad. Esto los vuelve competentes para comprender y usar los avances tecnológicos de una forma más fácil y sencilla, con lo que superan a generaciones como las de sus padres, para las cuales se convierten en sus maestros.

Aunque sea extraordinaria la habilidad que puede tener un adolescente para acceder a diferentes plataformas tecnológicas, como lo es el internet, no serviría de nada dicha habilidad si no es advertido de las repercusiones que podrían generar sus actuaciones si fueran incorrectas y se convertirían así en *huérfanos digitales*. Este término es de ayuda para indicar que, desde hace unos años, las nuevas generaciones han nacido con la facilidad de acceso a un ordenador, esto ha hecho que su realidad sea aprehendida de una manera diferente a anteriores generaciones.

Las redes sociales hacen que estas generaciones trasladen todas sus relaciones físicas a la red, para así tener un contacto de forma permanente con otros. Los ciudadanos digitales usan un *alias* para este tipo de interacción, eso no significa que sean personas diferentes, son las mismas personas tanto dentro como fuera de la red. Esto es lo que las hace diferentes a anteriores generaciones.

Cada día las cifras de personas y el tiempo de conexión, sin tener en cuenta su edad y las cifras del uso de banda ancha, aumenta en varios países. Todos ellos viven en un mundo nuevo, donde las administraciones públicas desarrollan cada vez nuevas reglas para la ciudadanía y donde se producen externalidades que generan frustración y descontento.

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 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 autor¹⁴².

A Partir del hecho de que en la sociedad cada individuo puede ser un creador dentro de una red. Tomando en cuenta esto, se puede establecer una diferencia entre los productores y consumidores de contenidos dentro de un modelo en el que la red, en la que cualquier individuo de la ciudadanía puede asumir el rol de productor o consumidor.

En la red se han creado licencias propias, debido a la difusión de diversos contenidos, creados por y para el mundo analógico, totalmente distintas al tradicional *copyright*. Estas licencias establecen marcos legales que relacionan a los principales actores como lo son: creador y público; esto es denominado *copyleft* y permite diversas formas de interacción.

En esta relación entre el mundo de lo analógico y lo digital, las administraciones públicas han apostado por el inmovilismo, al apoyar un modelo que en pocos años será obsoleto y dejar atrás un modelo de transición inteligente que visualiza un nuevo paradigma.

Las administraciones públicas tienen la tarea de solucionar un problema de alta complejidad como lo es proteger el derecho que deben tener los creadores por su trabajo. Es decir, el derecho de obtener una digna remuneración por su trabajo, dar reprimendas a aquellos que se lucren de manera ilegal con su trabajo y evitar abusos a la ciudadanía en contra de sus derechos. Lo que da un tiempo de transición hacia un modelo de distribución que sea acorde con los medios y que permita la evolución de la ciudadanía sin subestimar a los miembros de ella.

CONCHA y NASER hacen alusión a una frase propia: “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”¹⁴³. Pensar, desarrollar y crear exige una nueva formulación de los derechos humanos que conocemos hoy en día. La popularización de la red como herramienta de uso tecnológico genera nuevas oportu-

142 CASTELLS. *La sociedad red*, cit., p. 44.

143 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 43.

nidades para que, a su vez con ellas, surjan voces que exijan la formulación de los derechos humanos de cuarta generación.

G. Apertura, colaboración e innovación

El Gobierno abierto origina una colaboración conjunta entre las entidades que lo conforman y los órganos de la administración pública en todos sus aspectos. Incluye la colaboración entre estas entidades y órganos con la ciudadanía bajo el pensamiento de trabajo conjunto, con la ayuda de diferentes herramientas que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones –TIC–. Estas afectan la dinámica y prestación de los servicios públicos, suponiendo un cambio de forma radical en la cultura de la organización pública.

A través de actividades colaborativas y diálogo permanente, el Gobierno abierto puede generar servicios que suplan las necesidades de la ciudadanía, lo que hace a estos servicios más receptivos. Desde el punto de vista del Gobierno abierto, es de suma importancia la colaboración y participación de la ciudadanía de forma activa en la generación y el desarrollo de servicios, lo que es el fundamento en la orientación a los usuarios de parte de la administración pública.

Con el fin de escuchar y reaccionar a las opiniones de la ciudadanía, trata de entablar una comunicación abierta con esta, así intenta mejorar las condiciones de la prestación de los servicios que requiere. En sí, busca canalizar todo el conocimiento y la experiencia posibles que puede poseer cada miembro de la ciudadanía y junto con ellos, ofrecerles la opción de desempeñarse de manera colaborativa y abierta para generar valor a su conocimiento. Esto lleva a instalar en la administración la capacidad de crear soluciones alternativas para cubrir las necesidades de la ciudadanía, de las cuales la administración pública no tendría la capacidad de resolver por sí misma.

Una administración pública colaborativa implica el trabajo conjunto y el esfuerzo por parte de la ciudadanía y demás agentes sociales. También busca el objetivo de promover la base de este tipo de administración, concerniente a la cooperación entre diferentes administraciones nacionales, así como con los funcionarios que lo conforman en diferentes organismos y entidades.

Este modelo de relación entre la administración pública con la ciudadanía y de las administraciones públicas entre ellas, tiene funda-

mento en un factor elemental que son los valores de cooperación. Este fundamento de cooperación o colaboración se constituye gracias a la tecnología, la cual ofrece un amplio grupo de herramientas que facilitan precisamente los procesos de colaboración y trabajo. Al respecto, CONCHA y NASER plantean que:

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*, 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 esta petición sea analizada formalmente por la Cámara de los Comunes y eventualmente puede generar una discusión legislativa¹⁴⁴.

El internet puede ser la herramienta necesaria para que muchas administraciones públicas tengan mejores resultados, esta idea surge gracias a la difusión de *datos abiertos*. Día a día, esta herramienta brinda un alto grado de sencillez a la innovación y al emprendimiento en los sectores público y privado, además que analiza y almacena numerosas cantidades de datos e información. De esta forma, las administraciones públicas conservan una posición única que les permite recolectar datos sobre diferentes temas como salud y educación entre otros y así, los que no estén involucrados con la administración pública logren acceder a esos datos de maneras prácticas y usarlos para sí mismos.

La ciudadanía tiene la ventaja de analizar y recombinar gran cantidad de información. Así toma consciencia de sus propias necesidades y cuestiones que puedan llegar a afectarle y para las cuales, años atrás, era necesaria la inversión de capital. En esta inversión se reconocen factores como: el descenso del precio de almacenamiento y del precio de la potencia de computación.

Hay otras dos tendencias que si bien pueden ser menos patentes, son así mismo importantes. En primer lugar, la emergencia de servi-

144 *Ibíd.*, pp. 53 y 54.

cios en la nube que permite adquirir recursos informáticos baratos y a 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 aprender el desarrollo de aplicaciones, las cuales permitan a quienes las desarrollan, combinar herramientas para crear útiles aplicaciones con una mínima cantidad de código nuevo.

Estas tecnologías generan oportunidades para que la administración pública, al escuchar y descubrir necesidades que aún no han sido resueltas, mejoren la prestación de sus servicios. Aplicaciones como FixMyStreet y SeeClickFix, ofrecieron a la ciudadanía una manera más simple de comunicar a sus respectivas administraciones públicas acerca de cuáles necesidades de sus servicios públicos debían de ser cubiertas.

Las administraciones públicas mediante la publicación de datos abiertos, tienen la posibilidad de priorizar aquello para lo que están mejor capacitados, como puede ser recopilar y gestionar actividades públicas y así generar colaboración y competencia entre ellos. Para que los datos provistos por las administraciones públicas sean útiles y accesibles, la ciudadanía suele tener una amplia gama de capacidades y recursos que la propia administración pública por sí sola no tiene.

De esta manera, aquellos agentes externos interesados en estos datos suelen ser más ágiles y, con ello, estar al día en los avances tecnológicos. Los proyectos que se desarrollan de acuerdo al tema de datos abiertos han obtenido favorables resultados, que ayudan a un sin número de administraciones públicas en la reducción de costos, mejoramiento de los servicios a la ciudadanía y a mostrarse como una administración más responsable y transparente.

La publicación de datos en forma electrónica, que sean de fácil uso para los demás, se denomina paso tecnológico. Muchos de este tipo de formatos son fáciles de crear, pero su análisis es muy complejo, incluyendo la búsqueda de la información dentro de ellos. Otros formatos denominados datos estructurados, ejemplo de ellos una hoja de cálculo, tienen la facilidad de ser reutilizados ya que son manipulables en diversos programas de computación.

La administración pública tiene la opción de capacitar a organizaciones públicas o privadas presentadas de manera voluntaria para que, con su participación, el valor de los datos aumente y alrededor de ellos,

se desarrollen herramientas e *interfaces* que den un valor agregado a la administración pública para conseguir cumplir sus objetivos.

Una administración pública crea nueva información motivada por el manejo de los datos. Es ejemplo de ello un departamento de educación, el cual tiene la posibilidad de obtener los resultados de los exámenes de sus estudiantes con el objetivo de hacer una comparación en cuanto a rendimiento con instituciones cercanas. Otro ejemplo de ello es un ministerio de salud, el cual tiene la posibilidad de observar de manera estratégica el uso de los hospitales con el propósito de construir una clínica nueva donde sea conveniente. En muchos de estos casos, la autoridad pública se hace responsable de la estructuración de los datos que se llevarán a cabo en el análisis para el cual se está recopilando esa información.

Si determinados datos no son de forma directa los más aptos para ser publicados, la versión interna de la administración pública tendrá la capacidad de ser un punto de partida en los procedimientos necesarios para cumplir con el propósito de consolidar los datos abiertos. Continuando con la opción de privacidad, los datos que permiten identificar a la ciudadanía pueden borrarse o combinar sus archivos individuales con diferentes estadísticas. Estos datos pueden hacerse públicos para así abrir camino a nuevos innovadores que con total libertad puedan hacer uso de dichos datos.

Los actores externos que se interesen y usen los datos de la administración pública finalmente pueden ser los que guíen y superen a la propia administración en el sentido de satisfacer las diferentes necesidades de la ciudadanía. Estos actores poseerían las habilidades necesarias para recuperar las aportaciones ciudadanas usando herramientas tecnológicas basadas en la *web*.

Los miembros de la ciudadanía que usan este servicio innovador gozarán de múltiples beneficios sin ningún costo adicional para la administración pública. Así mismo, pueden incorporar tecnología innovadora en un servicio manejado por la administración pública, difundiendo así hacia la ciudadanía, todos sus beneficios. Sobre este asunto, los investigadores CONCHA y NASER aseguran que:

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 existentes¹⁴⁵.

Para concluir, puede señalarse que el objetivo final es construir un *ecosistema* en el que la ciudadanía aprenda y se adapte a las situaciones causadas por errores inevitables que la administración pública no pueda controlar ni percatarse de su existencia. Aunque alcanzar el crecimiento del aprendizaje colectivo en dicho proceso es la ventaja primordial de los denominados datos abiertos de la administración pública.

145 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 89.

CAPÍTULO TERCERO

GOBERNANZA

I. OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP

Como se expuso en capítulos anteriores, la Alianza para el Gobierno Abierto –en inglés Open Government Partnership– nace en 2011 como una coalición de países encargada de generar un espacio para la comunidad a nivel mundial. Esta alianza busca incentivar la transparencia, la rendición de cuentas y el aumento de las capacidades en los Gobiernos, a través de una plataforma de colaboración gubernamental, como respuesta a las necesidades de los ciudadanos, lo cual impacta en forma directa la calidad política mundial.

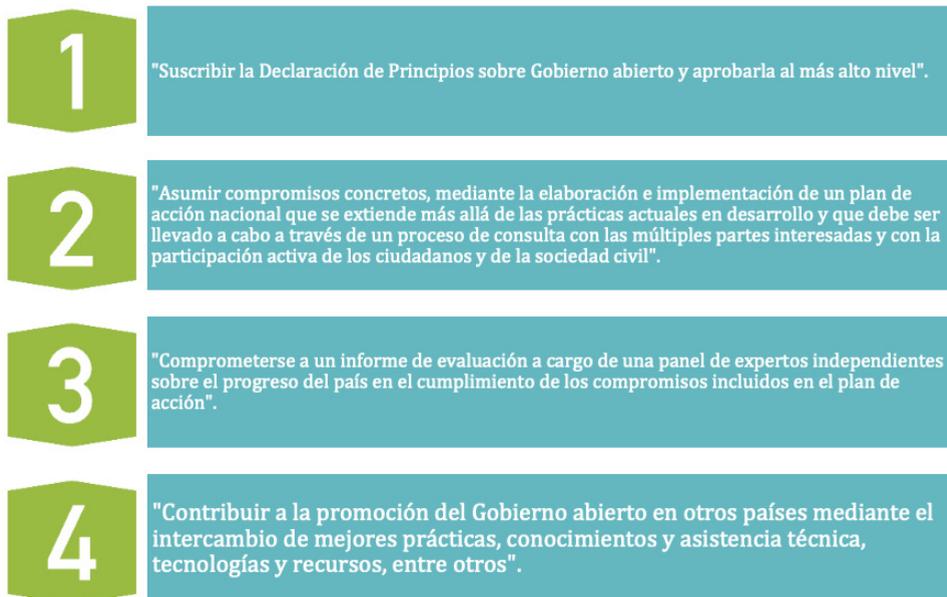
Desde sus inicios, la Alianza ha aumentado sus países miembros de ocho a más de 60, logrando así trabajar en pro del desarrollo y la implementación de medidas gubernamentales en todo el globo.

La OGP (por sus siglas en inglés) mejora el desempeño global de aquellos países que buscan ampliar la frontera del buen Gobierno. Su fundamento estriba en la creciente necesidad ciudadana de Gobiernos transparentes y efectivos, con organismos que trabajen en pro de la participación y que respondan a todas las obligaciones y aspiraciones sociales. De modo tal que, la OGP se transforma en una iniciativa de partida hacia los procesos de participación ciudadana, toma de decisiones y lucha anticorrupción, aprovechando los beneficios de las nuevas tecnológicas de la información.

NASER y RAMÍREZ-ALUJAS nombran las cuatro expectativas comunes que deben cumplir por acuerdo los países que desean ser parte de la OGP¹⁴⁶:

146 ALEJANDRA NASER y ÁLVARO VICENTE RAMÍREZ ALUJA. *Plan de Gobierno Abierto, Una hoja*

Figura 9: Expectativas comunes que cumplir para los miembros de la ogp



Fuente: NASER y RAMÍREZ ALUJA. *Manual: Plan de Gobierno Abierto, Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, cit. Elaboración propia.

Además, los mismos autores definen cinco grandes desafíos de la Alianza y sus ejes estratégicos, a saber:

- a) Mejoramiento de los servicios públicos: Busca promover la mejora e innovación en la prestación y gestión de la amplia gama de servicios públicos a la población (salud, educación, justicia, agua potable, electricidad y telecomunicaciones, entre otros).
- b) Incrementar la integridad pública: Implica esfuerzos por avanzar en ética pública, prevención y ataque a la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, así como la promoción y afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
- c) Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos: Comprende el uso adecuado en la asignación de recursos presupuestarios, financiamiento tanto interno como externo y aprovechamiento y conservación de recursos naturales, etc.

de ruta para los Gobiernos de la región, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, septiembre de 2017, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf].

d) Crear comunidades más seguras: Comprende avances en seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil, entre otros.

e) Incremento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas institucional y del sector privado: Implica promover la responsabilidad empresarial en temas tales como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y combate contra la corrupción. Por tanto, los países deben priorizar y escoger al menos uno de estos grandes desafíos en términos de concretar compromisos específicos a través de planes de acción¹⁴⁷.

Los planes de acción deben responder a los ejes centrales para el Gobierno abierto definidos por la OGP, los cuales son:

Figura 10: Ejes centrales del Gobierno abierto de la OGP



Fuente: NASER y RAMÍREZ ALUJA. *Manual: Plan de Gobierno Abierto, Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, cit. Elaboración propia.

Las iniciativas para el Gobierno abierto lideradas a nivel mundial han tenido una gran acogida en América Latina. El panorama es favorable

147 NASER y RAMÍREZ ALUJA. *Plan de Gobierno Abierto, Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*, cit., p. 19.

con 15 países de esta región como miembros activos de la Alianza y 14 países con planes de acción estipulados y retos asumidos a mediano y largo plazo.

Independent Reporting Mechanism de la Alianza de Gobierno Abierto

La OGP desarrolló lo que se denomina *mecanismo independiente de presentación de informes*, en inglés *Independent Reporting Mechanism* –IRM–. Es un mecanismo desarrollado para que las naciones que quieran puedan realizar seguimiento a sus progresos en rendición de cuentas entre las administraciones públicas y los ciudadanos. Del mismo modo, permite la cooperación entre las administraciones públicas y la ciudadanía. El IRM también tiene la función de garantizar la credibilidad de la Alianza para el Gobierno abierto.

El mecanismo pone a disposición de las naciones una clase de estándar que ayuda a la medición conjunta de los avances en iniciativas de Gobierno abierto. Los estándares son el mejor camino para alcanzar un potencial mayor de beneficios, que trae la relación directa entre Gobierno y tecnologías de la información.

Es indiscutible el papel que juegan las tecnologías en la puesta en marcha de iniciativas que pretenden abrir gobiernos. Por lo que, pensar con calma en las capacidades tecnológicas disponibles y las características de las tecnologías a utilizar es imprescindible. Para CALDERÓN:

Los Estados y la sociedad civil deberían desarrollar un cuerpo de estándares abiertos que persiguiera el mismo fin, que permita a todos acceder e implementar un “estándar de Gobierno abierto”, con lo que se incrementaría la compatibilidad y la interoperabilidad entre distintos componentes de *software* y *hardware*, ya que esto permitiría que cualquier organismo público, sociedad civil o personas individuales, adquirieran el conocimiento técnico necesario para construir proyectos, servicios o productos que se integren con otros ya existentes que comparten en su diseño la base de ese posible estándar de Gobierno abierto¹⁴⁸.

Los *estándares abiertos* siempre son sinónimo de libertad de mercado y dinamismo del sector, dadas las falencias en las restricciones de

148 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 146.)

su utilización. El uso continuo de estándares abiertos permite la construcción de otros. En el mundo existe gran cantidad de ejemplos que demuestran la efectividad de los estándares, en el correcto manejo de las iniciativas de apertura de datos gubernamentales. Los marcos normativos y la estandarización fomentan la apertura de las administraciones públicas, gracias al intercambio continuo de información.

II. *OPEN GOVERNMENT GUIDE*

Para facilitar un poco más los procesos de transición, la Alianza para el Gobierno abierto desarrolló una guía de orientación. Esta detalla las políticas de apertura que muchas de las naciones ya han implementado, además tiene por objetivo que más naciones alrededor del mundo se sumen a la iniciativa de apertura de datos y de Gobiernos.

Este trabajo intenta resumir en pocas variables y postulados las consideraciones necesarias para definir estrategias a mediano y largo plazo en materia de políticas de Gobierno abierto, transparencia, participación y colaboración. La guía se estructura en 19 temáticas divididas en 210 normas y casi 400 ejemplos, acerca de cómo se deben abordar las iniciativas a nivel normativo. Las temáticas son transversales, lo que significa que cada una tiene igual impacto en la apertura de gobiernos. Además, están estructuradas de manera tal que, se pueda comprender las particularidades asociadas a los ministerios y departamentos de las administraciones públicas, es decir, esta guía juega con las características sectoriales de la administración pública.

Cada tema fue definido en su totalidad por personas expertas. Aquí es importante resaltar que la guía hace parte de la hoja de ruta definida por la Alianza, lo que la convierte en una herramienta importante dentro del proceso de apertura de Gobiernos a nivel mundial.

III. ¿QUÉ ES *OPEN ACCESS*?

Los Gobiernos que se precian de ser transparentes, participativos y colaborativos deben estar relacionados en forma estrecha con las tecnológicas digitales, en especial, su arquitectura, cultura, normativa y política. Es por esto último que el concepto de Gobierno abierto, como está dicho, es una derivación de otros conceptos más amplios, como el de redes de información, redes electrónicas o *software* libre.

Todo este movimiento de libre acceso a la información y herramientas es lo que se denomina *open access*. Hace parte de un término más global que encierra de mejor manera la libre disponibilidad: la *free culture*. Para la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization –UNESCO–¹⁴⁹) se entiende por *open access* o acceso abierto el:

Acceso gratuito a la información y al uso sin restricciones de los recursos digitales por parte de todas las personas. Cualquier tipo de contenido digital puede estar publicado en acceso abierto: desde textos y bases de datos hasta *software* y soportes de audio, vídeo y multimedia. A pesar de que la mayoría del contenido digital disponible está constituido exclusivamente por texto, un número cada vez mayor de recursos combina textos con imágenes, bases de datos y archivos ejecutables. El acceso abierto también puede aplicarse a contenido no académico como música, películas y novelas¹⁵⁰.

Para ser considerada como una publicación *open access* debe cumplir con lo siguiente: 1. Acceso libre y universal, sin ningún tipo de costo, a través de la *web* o de cualquier canal; 2. El autor de la obra debe dar a potenciales usuarios, ilimitada e irrevocablemente el derecho a usar, copiar, transmitir o distribuir parte o totalidad de la obra en cuestión, con la condición de que se le de todo el crédito de la obra al autor; y 3. El formato electrónico de distribución debe ser estándar a nivel internacional y apropiado para la naturaleza de la obra.

IV. ¿OPEN PROCESS?

Dentro de la misma corriente de *free culture* encontramos el término *open process*, que engloba el concepto de libre interacción y comunicación. Además, tiene por objetivo facilitar la obtención de conocimiento, tanto de la ciudadanía como de las administraciones públicas.

Se entiende por *open process* o apertura de procesos, el acceso libre de la información sobre los procesos de una organización, institución o ente, sin restricciones por parte de sus creadores. Cualquier proceso puede estar publicado indistintamente y puede considerarse como abierto. La intención es crear un ecosistema de procesos que resuelvan gran cantidad de problemáticas en multitud de sectores.

149 Para ampliar la información véase: [<https://en.unesco.org/>].

150 Tomado de: [<https://es.unesco.org/open-access/%C2%BFque-es-acceso-abierto>].

En este contexto, no se deben confundir los términos asociados con Gobierno abierto y los términos asociados a la *free culture*, pues son conceptos diferentes. Aunque el Gobierno abierto tiene que hacer uso intensivo de todas las ventajas que tienen las estrategias de *free culture* para mejorar los procesos y servicios desde una perspectiva técnico-práctica. Por tanto, el Gobierno abierto debe de operar desde las dimensiones tecnológicas.

Los procesos son el punto de partida para aumentar la eficiencia administrativa y operacional de las administraciones públicas. El funcionamiento de las administraciones públicas debe ser partícipe de los procesos de transferencia de información, ya que es la oportunidad de revisar y evaluar dicho conocimiento en pro de una constante retroalimentación por parte de otras administraciones públicas y la misma ciudadanía.

Para DON TAPSCOTT y ANTHONY D. WILLIAMS,

La próxima oleada de innovación nos brinda la oportunidad única de revisar el funcionamiento de la administración, las aportaciones y los procedimientos del sector público y, en última instancia, el modo en que los gobiernos interactúan y se comprometen con sus ciudadanos¹⁵¹.

V. ¿OPEN DATA?

Según CARLOS ROZO BOLAÑOS,

Los datos abiertos hacen parte de la información pública y representan un gran potencial para el desarrollo de procesos de Gobierno abierto (*open government*), en la medida en que permiten reutilizar información de diversas fuentes, sin restricciones de uso y en formatos de fácil lectura y análisis, de tal manera que se habilitan nuevas formas de tomar decisiones, de resolver problemas públicos, de entender determinados comportamientos y hasta generar valor no solo social sino económico a través de la innovación¹⁵².

151 DON TAPSCOTT y ANTHONY D. WILLIAMS. *MacroWikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*, MARTA PINO MORENO (trad.), Barcelona, Paidós, 2011, p. 386.

152 CARLOS ROZO BOLAÑOS (dir.). *Guía para el uso y aprovechamiento de datos abiertos en Colombia*, Bogotá, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2016, disponible en [http://gobiernodigital.gov.co/623/articles-9407_guia_datos.pdf], p. 4.

Para LISA DANIELA VILLAR *et al.*, esta información pública se compone de:

Todos aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos¹⁵³.

En este orden de ideas, las actividades de Gobierno abierto se orientan en dos vértices definidos por el ORSI así:

- a) Apertura de datos públicos, que busca la transparencia y la mayor eficiencia del servicio público, permitiendo reutilizar los datos públicos para generar nuevas actividades económicas y la rendición de cuentas ante los ciudadanos.
- b) Apertura de los medios y las redes sociales, que persigue facilitar la comunicación y la participación, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en la provisión de servicios públicos, la colaboración en red interna y con otras administraciones públicas, empresas y organismos¹⁵⁴.

Al conocer esto, podemos dar una definición más específica acerca de en qué consiste el proceso de “apertura de datos”. Básicamente esta actividad busca poner a disposición de la ciudadanía los históricos públicos sobre los procesos administrativos (que no tengan las características de confidencialidad vistas en el capítulo anterior), de manera que las organizaciones al igual que las personas, puedan desarrollar aplicaciones, productos y servicios a partir de esta data.

En esta línea de pensamiento, usar el término *Gobierno como plataforma*, acuñado por TIM O'REILLY, no es más que otra forma de referirse al *Gobierno 2.0*. Este concepto de gobierno busca impulsar actividades

153 LISA DANIELA VILLAR, KATHERINE CUARTAS CASTRO y GIOVANNY MAURICIO TARAZONA BERMÚDEZ. “Datos abiertos y su beneficio en la contratación pública”, en *Redes de Ingeniería*, edición especial, enero-junio de 2017, pp. 80 a 90, 2017, disponible en [<https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/REDES/article/view/12479/13078>], p. 81.

154 ORSI. *Open Government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*, cit., p. 70.

de *open data* como principal estrategia para obtener dos resultados particulares:

Tabla 3: Resultados del *open data*

| RESULTADO 1 | RESULTADO 2 |
|---|---|
| <p>Promover la innovación gracias a la apertura de datos públicos, generando avances en aplicaciones y servicios especializados, convirtiendo a las administraciones públicas en proveedores públicos de información y gestores de plataformas online; es un último recurso considerar a las administradoras públicas no solo con la capacidad de publicar los datos, sino hacer uso efectivo de estos, lo que tiene una incidencia directa en la participación de los ciudadanos, interpretando de mejor manera los continuos vacíos de la información pública en cuanto a las problemáticas y las formas de solución.</p> | <p>Hacer una devolución completa de los datos proporcionados por la ciudadanía, con el propósito de incrementar los índices de transparencia, impactando en la calidad de vida de la ciudadanía y fortaleciendo las características de “bien público” de la información, motor fundamental para los procesos de innovación y desarrollo social.</p> |

Fuente: RAMÍREZ ALUJAS. “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, cit.

El investigador chileno RAMÍREZ ALUJAS considera que:

La información es un tipo único de recurso. Se trata de un llamado bien público: el consumo de información por un individuo no reduce la disponibilidad de la información para los demás. Por ello, el beneficio de la información puede extenderse mucho más allá de su propósito inicial. Los Gobiernos, por tanto, como importantes productores de información (y consumidores de ella), se encuentran en una posición clave para impulsar la innovación mediante la promoción de la apertura de datos públicos. Tal vez sea más fácil imaginar cómo la cantidad de datos científicos que maneja el Gobierno –para la investigación en las ciencias biológicas o medicina, por ejemplo– pueden mejorar nuestras vidas a través del uso adecuado de dichos registros¹⁵⁵.

Por esta razón, en la literatura especializada se pueden encontrar casos de interés público sobre la transmisión abierta de datos. En especial los relacionados con el impulso de la economía y el progreso social, gracias a la utilización de datos abiertos.

155 RAMÍREZ ALUJAS. “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, cit., p. 116.

En este orden de ideas, el reto principal de toda estrategia de esta índole es el desafío de la *interoperabilidad*: entendida como la destreza de los sistemas o componentes para intercambiar información entre sí y hacer uso de la información intercambiada. Toda iniciativa de datos abiertos debe disponer de estándares y protocolos generales, de manera que las aplicaciones generadas por la utilización de los datos abiertos se adapten a todas las administraciones públicas, faciliten los procesos de enlazar datos y modifiquen las aplicaciones ya existentes (ver el caso de *linked data*).

En paralelo, el experto JOSHUA TAUBERER propone una serie de buenas prácticas para la apertura de datos¹⁵⁶. Pero es RAMÍREZ ALUJAS quien mejora algunas de sus ideas y proponen las siguientes prácticas:

a) La información (datos) no es significativamente pública si no está disponible en internet de forma gratuita.

b) La necesidad de contar con acceso a “datos primarios”, “crudos” o “en bruto”, que son los que pueden recogerse directamente de la fuente, con el nivel más detallado posible de granularidad, no de manera agregada o modificada es fundamental (ello supone la obligación de poner a disposición los datos en formatos diversos para su uso y reúso en acuerdo a protocolos estándar y a las necesidades de los usuarios de estos).

c) *Oportunidad*: La necesidad de que los datos se pongan a disposición tan pronto como sea necesario/posible para preservar su valor. En otras palabras, los datos no son abiertos si solo se liberan y se comparten una vez que ya sea demasiado tarde para que puedan ser útiles para el público. ¿Qué es un nivel razonable de oportunidad? Depende de la naturaleza del conjunto de datos en cuestión: la oportunidad no es solo que los datos estén disponibles, sino que los usuarios puedan encontrar actualizaciones de forma rápida, accesible y sencilla.

d) *Accesibilidad*: Los datos deben estar disponibles para la gama más amplia de usuarios y de propósitos. Ello supone disponibilidad en formatos compatibles a todo evento (cuando ello sea posible) y publicados con los actuales protocolos estándares de la industria, para asegurar que no exista limitación en el acceso.

e) *Deben ser procesables por máquinas (computadores)*: Los datos deben estar razonablemente estructurados para permitir el procesamiento automatizado.

156 JOSHUA TAUBERER. *Open Data is Civic Capital: Best Practices for “Open Government Data”*, 2011, disponible en [<http://razor.occams.info/pubdocs/opendataciviccapital.html>].

Gobernanza

En algunos casos, el formato de la divulgación puede impedir que los datos sean útiles para el público (dicho de otro modo, se requieren datos, no documentos). Al elegir un formato de datos, es importante comprender las consecuencias técnicas de dicha elección.

f) *No discriminatorio*: Los datos estarán disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro o cualquier barrera de entrada.

g) *No propietario*: Los datos deben estar disponibles en un formato en el que ninguna entidad tenga el control exclusivo. Los formatos propietarios agregan restricciones innecesarias sobre quién puede utilizar los datos, cómo pueden ser usados y compartidos y si se podrán utilizar en el futuro.

h) *Sin licencias (licenciamiento libre)*: La difusión de los datos no estará limitada por leyes de propiedad intelectual tales como derechos de autor, patentes o marcas, términos contractuales u otras restricciones arbitrarias. Si bien las restricciones de privacidad y seguridad que se rigen por la legislación vigente hacen razonable limitar la difusión de algunos datos del Gobierno, las restricciones deben ser la excepción y no la regla.

i) *Permanencia*: Los datos deben estar disponibles en un sitio de internet estable indefinidamente. Proporcionar datos con direcciones de internet permanentes ayuda a los ciudadanos a compartirlos con otras personas de manera sencilla y sin costes de transacción adicionales (y contribuye a poder enlazarlos, vincularlos y mezclarlos).

j) *Promover el análisis*: Los datos publicados por el Gobierno deben estar en formatos y bajo enfoques que promuevan el análisis y la reutilización de estos: el valor más crítico de los datos en un Gobierno abierto surge de la capacidad del público para desarrollar y llevar a cabo sus propios análisis de los datos en bruto, en lugar de confiar en el tradicional análisis oficial o de terceras partes (prensa, medios de comunicación).

k) *Formatos de archivo seguros*: Los órganos encargados de la publicación en línea de datos deben buscar siempre el uso de formatos que no incluyan contenidos ejecutables y que hagan seguro su manejo para los usuarios.

l) *Procedencia y confianza*: El contenido publicado debe ser firmado digitalmente o incluir certificación de la fecha de creación-publicación, autenticidad e integridad. A dichos principios (en su forma ideal) y en relación al proceso mismo de abrir datos en las organizaciones públicas, se proponen cuatro premisas adicionales en la tarea por definir cómo llevar a cabo el proceso de apertura:

m) *La opinión, participación y los insumos del público*: La comunidad de usuarios y ciudadanos está en la mejor posición para determinar qué tecnologías de

la información son las más adecuadas para las aplicaciones que se tiene la intención de crear, usando los datos liberados.

n) *Escrutinio público*: Es necesario considerar que no solo importa la apertura de datos (como resultado finalista), sino que también es relevante el proceso de creación de estos que, a todo evento, debe ser transparente: “Disponer de un proceso para asegurar que los datos que se revelan son exactos y fiables, y mostrar el resultado de ese proceso a los usuarios”. El tema de la confianza respecto de los datos públicos es fundamental.

o) *La coordinación entre agencias (organizaciones públicas)*: La interoperabilidad permite que los datos sean más valiosos por lo que es más fácil obtener nuevos usos al combinarlos. En la medida en que dos conjuntos de datos se refieran a los mismos tipos de cosas, los creadores de las series de datos deben esforzarse para que sean interoperables. Esto puede significar el desarrollo de un estándar para compartirlos o la adopción de una norma existente, posiblemente a través de la coordinación dentro del Gobierno o sus organismos. El uso de formatos de datos abiertos a menudo, pero no siempre, implica interoperabilidad. Sin embargo, se reconoce que ello puede tener un coste. Los Gobiernos deben sopesar las ventajas de la distribución de datos que no son interoperables con rapidez frente a la ganancia neta de la inversión en interoperabilidad y retraso en la publicación de los datos.

p) *Las opciones tecnológicas (disponibles) pueden ser un tipo de aval*. El respaldo de tecnologías creadas o controladas por el sector privado pueden crear un conflicto de interés cuando se regula dicho sector y puede generar incentivos para que las empresas avaladas se vean envueltas en el diseño y la formulación de políticas¹⁵⁷.

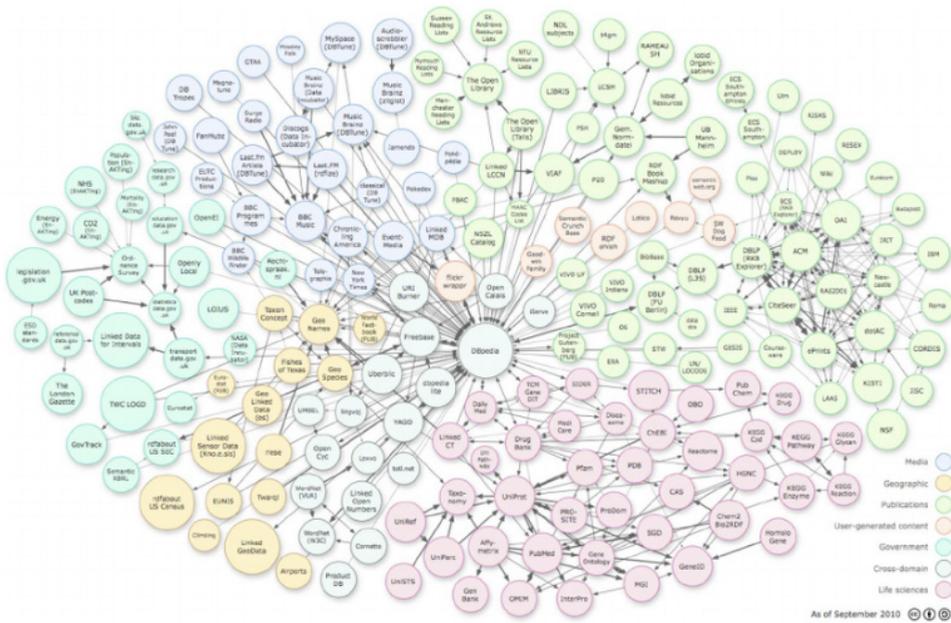
En el mundo existe una gran cantidad de países que apoyan el uso de *software* libre en las actividades normales de las administraciones públicas. Además, existen una cantidad considerable de ejemplos de utilización de la información y datos de carácter abierto. Por nombrar algunos, existen aplicaciones que permiten conocer la probabilidad de que un vuelo llegue puntual o conocer al instante los gastos del dinero e impuestos, todo eso gracias a la utilización de la información y datos liberados por las administraciones públicas de países como Estados Unidos o Inglaterra.

157 RAMÍREZ ALUJAS. “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, cit., pp. 116 a 118.

VI. LINKED DATA

A nivel mundial son muchas las iniciativas de *open data* que convergen en conceptos de *linked data*. Estas iniciativas pueden ser catalogadas como iniciativas *linked government data*. A continuación un ejemplo de la relación entre un conjunto de datos:

Figura 11: Diagrama de nubes de datos abiertos vinculados



Fuente: RICHARD CYGANIAK y ANJA JENTZSCH. "The linked open data diagram", 2012, disponible en [https://www.researchgate.net/figure/The-Linked-Open-Data-cloud-diagram-by-Richard-Cyganiak-and-Anja-Jentzsch_fig1_232647231].

Ninguna iniciativa de apertura de datos debe limitar las alternativas de solución a la hora de compartirlos, sino que se requieren encontrar soluciones robustas que satisfagan las necesidades de *modularidad*, *escalabilidad* e *interoperabilidad*. Por esta razón, es necesario seguir una estrategia de cambio gradual, dirigida a alcanzar el máximo potencial dentro de la clasificación internacional de temáticas en *linked open data*. A partir de este hecho, los beneficios serán cada vez mayores para los consumidores finales de la información.

De esta manera, también es necesario considerar que el trabajo depende en gran medida de la publicación de los datos. No obstante, pu-

blicarlos no basta, ya que la vinculación entre ellos es una cuestión importante para determinar la usabilidad de los mismos. Para conseguir este objetivo existen amplias y variadas tecnologías *web* de carácter semántico, específicamente oriundas para el *linked data*, cuyas funcionalidades incluyen la integración de datos provenientes de diferentes fuentes de información y la generación automática de consultas.

Según CONCHA y NASER, se deben cumplir las siguientes premisas para publicar información con características *linked data*:

- a) Utilizar URL¹⁵⁸ para la identificación unívoca de los distintos elementos de información.
- b) Hacer que esas URL de identificación se resuelvan a través del protocolo HTTP¹⁵⁹ para posibilitar el acceso ubicuo a través de la web.
- c) Proporcionar información útil cuando se resuelve una URL de identificación, describiendo los recursos tanto en formato legible para los humanos como mediante representaciones semánticas en RDF¹⁶⁰.
- d) 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 RDF¹⁶¹.

Asegurar la presentación de los datos con estas tecnologías y respetar todos los principios definidos por los protocolos de la arquitectura *web*, es deseable para que la navegación *web* y la explotación de la información considerada como relevante sea fácil de realizar. En forma análoga, es importante incorporar una serie de herramientas de búsqueda especializada. He aquí la importancia de la estructuración de datos.

Estas características son propias de las iniciativas de *linked data*, que permiten favorecer la utilización de todos los datos y la integración de las fuentes de información. Después de que las administraciones públicas toman la iniciativa de dar a la ciudadanía un acceso abier-

158 Uniform Resource Locator –URL–, prefijados con los datos.

159 HyperText Transfer Protocol –HTTP–, Protocolo de transferencia de hipertexto,.

160 Resource Description Framework –RDF–, Marco de Descripción de Recursos.

161 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 72.

to a la información pública, surge la duda sobre las estrategias a seguir. Si los datos a publicar no son demasiados y su tendencia a crecer no es significativa, se puede generar un solo archivo estático, por ejemplo, los archivos FOAF¹⁶² disponibles en internet.

No obstante, cuando la cantidad de información es considerablemente grande y maneja un volumen elevado de recursos, es improductivo utilizar ficheros estáticos, estos no se pueden considerar como herramientas adecuadas. Lo que se suele hacer es generar documentos RDF en forma dinámica para que lleguen correctamente a una URL. Otra forma sencilla de realizar las descripciones puede ser a partir de documentos previos.

OSZLAK y KAUFMAN realizan un estudio referente al contenido de los planes de acción de las naciones pertenecientes a la Alianza para el Gobierno Abierto y determinan que son siete las categorías en las que se pueden clasificar estos planes, a saber:

- a) Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía.
- b) Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública.
- c) Mejoras el acceso a los servicios públicos y a sus canales de entrega.
- d) Proteger los derechos de usuarios y funcionarios.
- e) Incrementar la transparencia en la gestión pública.
- f) Promover la participación ciudadana en la gestión estatal.
- g) Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta¹⁶³.

Paralelo a esto, como principio orientador, tenemos los conceptos de transparencia y participación, además de los temas relacionados con la gestión de procesos de apertura de datos en las administraciones públicas.

162 Friend of a Friend –FOAF–, es una ontología legible para las máquinas que describe las relaciones entre personas u objetos.

163 OSZLAK y KAUFMAN. *Teoría y práctica del Gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*, cit., p. 7.

Para autores como DE LA FUENTE “Existe consenso a la hora de definir la apertura de datos como la publicación de la información pública en formatos estándar, abiertos e interoperables, para facilitar su acceso y permitir su reutilización”¹⁶⁴. Son muchos los organismos que intentan definir una serie de criterios que deben de cumplir los datos para ser considerados como abiertos, es el caso del Open Data Working Group¹⁶⁵ que define los siguientes criterios:

Cuadro13: Criterios para apertura de datos



Fuente: Elaboración propia a partir de Open Data Working Group.

Algunos autores concuerdan que el acceso libre, abierto y gratuito a la información es un deber y una buena práctica de cualquier administración pública. NICOLÁS DASSEN y JUAN CRUZ VIEYRA¹⁶⁶ o ANA COROJÁN y EVA CAMPOS¹⁶⁷ aseguran que es un requisito indispensable. CÉSAR CALDERÓN y SEBASTIÁN LORENZO por su parte, concluyen que “es la parte más importante y a la vez más práctica”¹⁶⁸. Finalmente MARÍA CECILIA GÜEMES y ÁLVARO VICENTE RAMÍREZ ALUJAS¹⁶⁹, al igual que

164 CARLOS DE LA FUENTE. “Open government data. Retos y oportunidades”, ponencia presentada al XII Encuentro Iberoamericano de Ciudades Digitales, Bilbao, 28 a 30 de septiembre de 2011, p. 11.

165 Para ampliar la información ver: [<https://www.opengovpartnership.org/open-data-working-group>].

166 NICOLÁS DASSEN y JUAN CRUZ VIEYRA (eds.). *Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, disponible en [<https://publications.iadb.org/es/gobierno-abierto-y-transparencia-focalizada-tendencias-y-desafios-para-america-latina-y-el-caribe>].

167 COROJÁN y CAMPOS. *Gobierno abierto: alcance e implicaciones*, cit.

168 CALDERÓN y LORENZO (coords.). *Open government. Gobierno abierto*, cit., p. 62.

169 MARÍA CECILIA GÜEMES y ÁLVARO VICENTE RAMÍREZ ALUJAS. “Gobierno abierto, reforma

ALBERTO ABELLA GARCÍA¹⁷⁰, defienden la utilización de los datos públicos como medio de generación de valor público.

VII. ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA LA PUBLICACIÓN DE DATOS

Al momento de llevar a cabo una iniciativa de apertura de datos, en especial de datos gubernamentales en donde la tecnología haga parte fundamental del proceso, se debe reflexionar sobre la disponibilidad de las soluciones tecnológicas además de sus especificaciones técnicas.

El sector industrial tiende a organizarse con el objetivo de definir y especificar los procesos considerados hoy como abiertos (de manera que no sea necesario pagar ningún tipo de regalías, lo que garantiza el uso de cualquier interesado). De la misma forma, las administraciones públicas deben desarrollar una serie de estándares que respondan a la misma problemática de costos.

Así se garantiza el acceso y la implementación de un “estándar de Gobierno abierto”, lo que se traduce en un aumento de la comparabilidad de los distintos componentes tecnológicos (a nivel de *software* y *hardware*) además de la interoperabilidad. Esta situación permite que cualquier administración pública y personas del común puedan adquirir la información técnica para desarrollar servicios, productos o proyectos que se acoplen con otros, ya que todos los proyectos que surjan compartirán la misma base estándar de Gobierno abierto.

del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana”, en ANDRÉS HOFMANN, ÁLVARO RAMÍREZ ALUJAS y JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ PEREZNIETO (coords.). *La promesa del Gobierno abierto*, México D. F. y Tabasco, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2013, pp. 193 a 224, disponible en [https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf].

170 ALBERTO ABELLA GARCÍA. “Evaluación de impacto de las estrategias de apertura y reutilización de datos públicos”, en ANDRÉS HOFMANN, ÁLVARO RAMÍREZ ALUJAS y JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ PEREZNIETO (coords.). *La promesa del Gobierno abierto*, México D. F. y Tabasco, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2013, pp. 303 a 318, disponible en [https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf].

A causa de estos estándares, se desarrollan y potencializan mercados dinámicos, gracias a la ausencia de limitaciones de uso, lo que a su vez desencadena otros avances y así sucesivamente. Un ejemplo de esta estandarización es el conocido W3C¹⁷¹, de manera que no es extraño encontrar a lo largo del mundo iniciativas gubernamentales en torno a los estándares desarrollados, lo que como se dijo antes, es una ventaja a nivel comparativo e informático en el desarrollo de los procesos.

VIII. TIPOS DE DATOS PERSONALES, MANEJO, LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS, DERECHO A LA INTIMIDAD Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Como se expuso en capítulos anteriores, existen algunos elementos claves a nivel jurídico y normativo para avanzar en la implementación de iniciativas de Gobierno abierto. Según la Organisation for Economic Co-operation and Development –OECD– los elementos a tener en cuenta son: 1. Leyes de acceso a la información; 2. Leyes sobre privacidad y protección de datos; 3. La ley sobre los procedimientos administrativos; 4. Leyes sobre las instituciones de ombudsman; y 5. Leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores¹⁷².

Para OSZLAK y KAUFMAN “el desarrollo de mecanismos que aseguren la privacidad y protección de datos individuales está ganando presencia en los planes de acción. La privacidad se define como ámbito de la vida privada que se tiene derecho a proteger de cualquier intromisión”¹⁷³. Así mismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁷⁴ de las Naciones Unidas, establece sobre el derecho a la privacidad que

171 El Consorcio internacional www (World Wide Web Consortium) recomienda estándares que aseguran el progreso de la World Wide Web a largo plazo.

172 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT –OCDE–. “Digital broadband content: Public sector information and content”, 2006, disponible en [<https://www.oecd.org/sti/36481524.pdf>], p. 45.

173 OSZLAK y KAUFMAN. *Teoría y práctica del Gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*, cit., p. 20.

174 ORGANIZACIÓN PARA LAS NACIONES UNIDAS –ONU–. “Declaración Universal de Derechos Humanos”, Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948, disponible en [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf], p. 4.

nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Esta última afirmación la complementa OSZLAK y KAUFMAN cuando concluyen que

La protección de datos protege a las personas contra el mal uso de su información personal por parte de quienes procesan datos. Y la figura del *habeas data*, que utilizan algunos países latinoamericanos, otorga a las personas el derecho de acceder a su información individual, corregir u objetar aspectos de su procesamiento¹⁷⁵.

En Europa, de manera específica en Finlandia, reconocen el derecho que tiene la ciudadanía para verificar sus datos, salvo algunas excepciones de carácter privado.

En este orden de ideas, si la información solicitada contiene datos considerados y protegidos por la normatividad, de modo automático se niega su acceso y prohíbe su divulgación. Puede darse el caso donde se pondere la información personal, de manera que se concedan derechos de acceso dependiendo de las características del órgano competente que desee acceder a los datos.

Por lo dicho antes, una parte considerable de expertos consideran la necesidad de algunas limitaciones en la difusión de información, dada la posibilidad de la mala utilización de los datos abiertos. El derecho a la intimidad en legislaciones alrededor del mundo es un elemento determinante para la seguridad y siempre se priorizará este derecho individual, sobre el derecho al acceso de información.

Sumado a lo anterior, las características del derecho de acceso a la información como *derecho fundamental*, ordenan el marco jurídico para este tipo de derechos. No obstante, en muchas legislaciones se puede optar por no dar el rango de *derecho fundamental* y desestimar la opción de fundamentar el acceso a la información como parte de la carta fundamental de derechos humanos, gracias a la existencia de recursos legales. Por otro lado, afirman CONCHA y NASER:

175 OSZLAK y KAUFMAN. *Teoría y práctica del Gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*, cit., p. 20.

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 posteriores¹⁷⁶.

Las características propias de la transparencia y el Gobierno abierto pueden llevar a que la información sea transmitida de manera descontrolada, lo que afecta la privacidad de los individuos, como se ha mencionado. Permitir que la información sea conocida por terceros conduce a que las personas puedan ser blanco de cuestionamientos, ofertas comerciales o vulneración de sus derechos fundamentales, como hechos de discriminación basados en sus creencias, salud, preferencia sexual, raza y demás.

En Latinoamérica, la actividad de protección de información personal no es homogénea. Existen algunas naciones que han desarrollado altos estándares de protección de datos como México, Argentina o Uruguay, entre otros, por lo tanto, son países considerados por los organismos internacionales como seguros a nivel de flujo de información.

En Colombia por otro lado, se han dictado nuevas legislaciones que garantizan la mejora de los marcos normativos y legislativos. Pero en países como Brasil incluso se plantean mecanismos de protección de datos a través de tutelas, que ponderan los conflictos entre ambos derechos (derecho a la información y derecho a la privacidad).

En conclusión, la normatividad y legislación robusta en cuanto a protección de datos personales debe considerarse un requisito indispensable para la consecución de los objetivos de las iniciativas de Gobierno abierto y transparencia pública. Sin este requisito, se puede correr el riesgo de vulnerar derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que pondría en tela de juicio los conceptos de transparencia y de Gobierno abierto.

176 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 108.

IX. REUTILIZACIÓN Y LIBERACIÓN DE LA INFORMACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Es importante entender el papel de la información del sector público en el buen desempeño del mercado interior, la circulación de mercancías, la definición de servicios y el bienestar de las personas. Los agentes económicos pueden tomar decisiones a través del conocimiento legislativo, financiero, administrativo y económico del sector público.

En Europa hace algunos años se priorizó como política gubernamental la dinamización del mercado interno y el apoyo al desarrollo de servicios, por lo que la información pública se transformó en un bien esencial para aumentar el entendimiento de los agentes económicos en el continente. La reutilización de la información del sector público es un elemento diferencial de las legislaciones europeas. El entendimiento del concepto de *reutilización* como generador de valor es un estándar en los países de la Unión Europea y sus administraciones públicas.

Desde 2003 se definen las características de los documentos en potencia reutilizables, como cualquier contenido que sea considerado soporte (puede ser en formato físico, electrónico o audiovisual). Las leyes europeas aplican por igual la apertura y la reutilización de la información. El uso de la información pública persigue también otros objetivos, estos datos pueden ser considerados como insumo del desarrollo e innovación económica, siendo catalizadores de aplicaciones o propuestas de valor de carácter privado, lo que en cierta manera afecta la dinámica económica de un país.

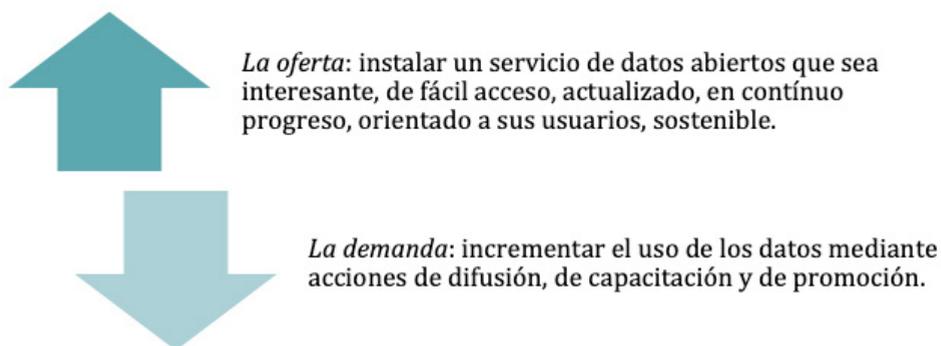
En referencia a esto último, HARLAN YU y DAVID ROBINSON advierten que muchas administraciones públicas buscan liberar la información con la esperanza de lograr un margen de utilidad para otros fines específicos, situación que es irrelevante a la transparencia¹⁷⁷. Esta situación suscita un debate de carácter teórico y práctico que no será desarrollado en este texto. En todo caso, muchas iniciativas de apertura de datos resuelven este dilema incorporando una serie de principios que deben de recoger los portales de datos abiertos, es el caso de Estados Unidos

177 HARLAN YU y DAVID G. ROBINSON. "The New Ambiguity of 'Open Government'", 59, *UCLA Law Review Discourse*, 178, February 28, 2012.

que define en su portal los siguientes¹⁷⁸ 1. Concentrarse en los datos, en información procesable; 2. Mantener la validez de los ocho principios de los datos abiertos¹⁷⁹; y 3. Reconocer la utilidad de todo tipo de datos públicos

En este punto es importante definir si las políticas de apertura de datos pueden ser consideradas políticas de reutilización de datos. Esto es válido en el momento de determinar el alcance de una política de apertura. De otra forma, una administración pública debe contemplar los siguientes aspectos complementarios en cuanto a políticas públicas, a saber:

Figura 12: Oferta y demanda de un servicio de datos



Fuente: CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, cit. Elaboración propia.

Al tener esto en consideración, se puede concluir que las iniciativas de apertura de datos están en procesos iniciales y no han tenido el tiempo suficiente para madurar sus procesos. Lo que se debe hacer es esperar los lentos cambios de cultura y que la creciente implicación de los ciudadanos alcance el nivel ideal para considerar a un Gobierno verdaderamente abierto.

En este contexto se deben definir y analizar los impactos de avanzar hacia una política de apertura de datos a nivel social:

178 Data.gov, s. f.

179 Para ampliar la información véase: [<http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/>].

Cuadro 14: Impacto a nivel social de la apertura de datos

| |
|--|
| EFICIENCIA ADMINISTRATIVA |
| <p>La apertura de datos debe ser considerada como el siguiente paso para el sector público y su organización. Las administraciones públicas abren la información con el objetivo de entender de manera más eficiente, es así como, cuando se publican los datos, estos pasan por un proceso de escrutinio público, lo que optimiza los procesos y minimiza los errores de publicación. Todos los datos pueden ser igualmente reutilizables por otras administraciones, abriendo un sin fin de oportunidades para el servicio de la interoperabilidad.</p> |
| TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS |
| <p>En capítulos anteriores denotamos la tendencia de ligar de manera casi exclusiva la transparencia como una estrategia de Gobierno abierto. No obstante, una de las características propias de los datos públicos, es que pueden ser procesados por terceros, dicho de otra manera, las administraciones dan cuenta de su funcionamiento gracias a la información suministrada en los portales de transparencia mientras los portales de datos abiertos están a la espera de su información.</p> <p>La información suministrada en portales de datos abiertos rara vez es consumida de manera generalizada, mientras que la rendición de cuentas tiene el deber de hacer inteligibles los resultados de información suministrada, mediante informes, resúmenes o sistemas interactivos.</p> |
| DESARROLLO ECONÓMICO |
| <p>Aspecto que acompaña a la transparencia, el desarrollo económico es consecuencia directa de la apertura de datos; sin embargo, en muchas ocasiones se malinterpreta el papel que desempeñan los datos en los procesos de aportación de valor, hace pensar en las aplicaciones que generan valor a través de la utilización de los datos abiertos, y que convierten sus diseñadores en millonarios, pero, la agregación de valor no siempre es tan directa. Junto con las empresas o personas que generan servicios o productos existen formas alternativas de aportación de valor económico de los datos, la cadena de valor es mucho más amplia y extendida y comprende desde la investigación, hasta la intolerancia de mercados, como norma general, la mayoría de las organizaciones utilizan alguna información de carácter público para optimizar sus procesos de gestión.</p> |
| INNOVACIÓN Y CIUDADES INTELIGENTES |
| <p>Los modelos de negocio que parten de la apertura de datos no siempre son claros, no obstante, son concebidos como innovadores y transformadores en esta era digital. La información de carácter público transforma los diferentes servicios públicos, generando nuevas formas de hacer las cosas, en este punto, se abre un debate importante sobre el límite en el cual se debe de mover la administración pública en relación al suministro de los servicios digitales, la conclusión de este debate va a ser determinante para la generación de confianza con respecto a la administración pública como nuevo modelo de negocio. En este orden de ideas, las iniciativas de ciudades inteligentes dependen en gran medida de la utilización y manejo de grandes cantidades de información (big data) y los nuevos servicios que de esta se desprenden son la nueva promesa de las ciudades inteligentes.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

En otra línea de pensamiento, BOJÓRQUEZ PEREZNIETO asegura que “la información en posesión de las administraciones públicas debe publicarse en formatos abiertos para que las organizaciones, personas o empresas la reutilicen. La información es un insumo para producir ser-

vicios mediante el uso de las tecnologías”¹⁸⁰. Esta línea de pensamiento está estrechamente relacionada con la reutilización de la información.

Es así como, precisamente, se acerca a la concepción de la reutilización de las TIC como papel fundamental del Gobierno abierto. En este contexto se puede asegurar que los advenimientos de las nuevas tecnologías no solo dan paso al establecimiento de nuevos canales de distribución y divulgación de información, también a nuevas maneras de modificar, manipular y trabajar los datos. Según MEIJER *et al.*, existen cuatro dimensiones al hablar de datos abiertos:

Cuadro 15: Dimensiones de los datos abiertos



Fuente: ALBERT J. MEIJER *et al.* “Understanding the dynamics of open data. From sweeping statements to complex contextual interactions”, en MILA GASCÓ-HERNÁNDEZ (ed.). *Open government. Opportunities and challenges for public governance*, New York, Springer, 2013.

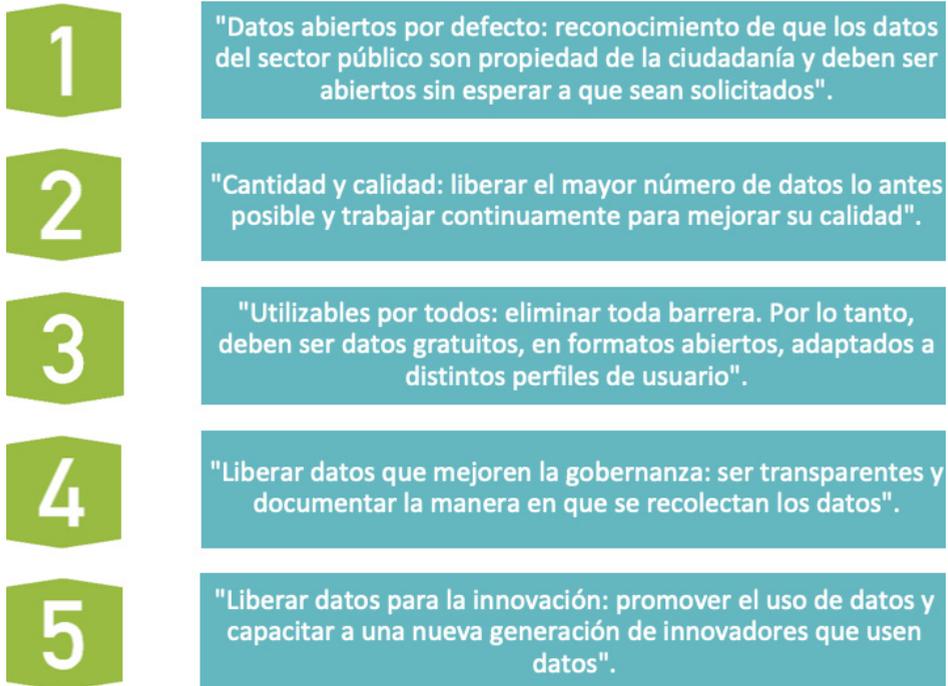
A partir de estas afirmaciones, los autores especializados aseguran que los datos abiertos son de carácter gubernamental que se pueden considerar tecnológicamente accesibles para la ciudadanía y los actores más importantes, sin ningún tipo de restricción política, económica ni legal.

180 JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ PEREZNIETO. “La caja negra del Estado: El reto del Gobierno abierto”, en La promesa del Gobierno abierto, ANDRÉS HOFMANN, ÁLVARO RAMÍREZ ALUJAS y JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ PEREZNIETO (coords.). *La promesa del Gobierno abierto*, México D. F. y Tabasco, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2013, pp. 165 a 191, disponible en [https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf], p. 182.

X. CÓMO DEFINIR UN PROYECTO DE DATOS ABIERTOS

Existen muchas formas de abordar las iniciativas en relación a la apertura de datos. La *open data charter* es desarrollada por el Cabinet Office¹⁸¹, organización originaria de Reino Unido. Esta organización define cinco principios:

Figura 13: Principios de apertura de datos



Fuente: UK CABINET OFFICE. *Open Data Charter*, cit. Elaboración propia.

La tarea de las administraciones públicas no termina con la publicación de un portal, como se dijo con antelación, esta es apenas una parte de todas las acciones que se deben de implementar para conseguir los beneficios esperados de la innovación, el desarrollo económico y la transparencia en general.

181Para más información sobre esta organización ver: UK CABINET OFFICE. *Open Data Charter*, 2013, disponible en [<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter>].

En este apartado es importante definir los cuatro niveles de desarrollo de la apertura de datos, que en 2014 definió CALDERÓN:

- a) *Catálogo de datos*: El repositorio de datos abiertos, con sus metadatos, accesible de manera pública a través del portal.
- b) *Portal de datos abiertos*: Un nuevo sitio web, a través del cual se presta el servicio de datos abiertos.
- c) *Servicio de datos abiertos*: Un nuevo servicio público, cuyo objeto es suministrar datos abiertos para su reutilización.
- d) *Política de datos abiertos*: El conjunto de acciones orientadas a la apertura de datos y al fomento de su reutilización, que establece relaciones coherentes con otras políticas gubernamentales¹⁸².

Es así como, al momento de planificar la puesta en marcha de una iniciativa de apertura de datos se deben de contemplar los niveles antes mencionados, con inicio desde el nivel técnico y termino en el nivel político.

El siguiente esquema realizado a partir de los avances en la materia, desde CALDERÓN, resume las etapas de cualquier proyecto de apertura de datos:

Figura 14: Etapas en un proyecto de apertura de datos



Fuente: CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, cit. Elaboración propia.

182 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 78.

El entendimiento de este esquema no debe de ser tan lineal como lo muestran las flechas. Los proyectos de apertura de datos deben entenderse como un continuo proceso, en el que se encuentran nuevas formas de publicación, nueva información que publicar, nuevos sistemas para la publicación y acciones más óptimas para la reutilización de información. Además, tienen características innovadoras, lo que significa que la mejora es continua. Por tanto, El gráfico anterior debe entenderse como una continua interacción. Las características estratégicas de las políticas de datos abiertos generan algunas dudas, por esto, antes de lanzar una iniciativa de esta índole, merecemos entender el entorno en el cual se va a desarrollar la iniciativa, ya que muchas estrategias que se pueden generar son estrategias amplias y complejas. Así pues, es necesario realizar antes de cualquier iniciativa, un diagnóstico que cumpla las siguientes características:

- a) “Descripción multifactorial del estado actual de la organización y calibrado del cambio necesario para abordar una iniciativa de datos;
- b) Estudio del entorno social para entender las necesidades de los sectores reutilizadores;
- c) *Benchmarking* de mejores prácticas para incorporarlas al diseño de la estrategia”¹⁸³.

Además, el Banco Mundial construyó una metodología que se puede utilizar para la etapa de diagnóstico, en cualquier administración u organización pública que nunca haya realizado una iniciativa de datos abiertos, tiene en cuenta básicamente los primeros dos aspectos señalados antes. Esta metodología fue denominada *Open Data Readiness Assessment* –ODRA– y contempla ocho ejes de evaluación, lo que la convierte en una aproximación multifactorial al diagnóstico¹⁸⁴. A continuación, se presenta una tabla con las principales áreas de evaluación y su importancia.

183 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 80.

184 NAGORE DE LOS RÍOS y ALBERTO ORTIZ DE ZÁRATE. “Estudio de Preparación para la Apertura de Datos de la República Dominicana”, República Dominicana, Banco Mundial, 2014, disponible en [http://data.worldbank.org/sites/default/files/1/odra_republica_dominicana.pdf].

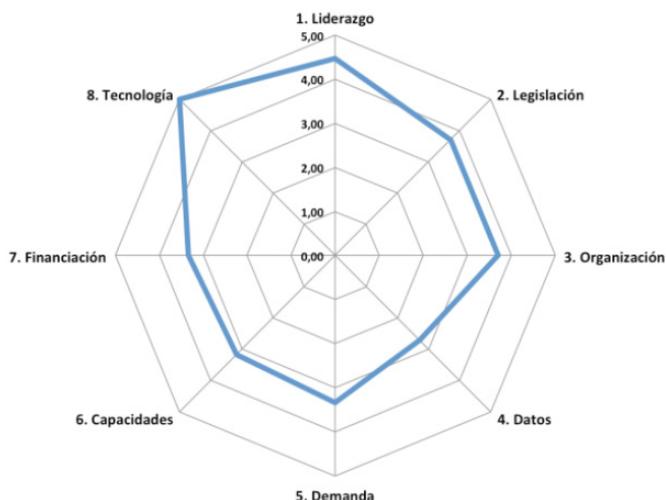
Tabla 4: Áreas de evaluación metodología odra

| EJE DE LA METODOLOGÍA ODRA | |
|--------------------------------|-------------|
| Área de evaluación | Importancia |
| 1. Liderazgo | Muy Alta |
| 2. Legislación y políticas | Alta |
| 3. Organización | Medio Alta |
| 4. Datos | Alta |
| 5. Demanda | Alta |
| 6. Capacitación de la sociedad | Medio Alta |
| 7. Financiación | Alta |
| 8. Tecnología | Alta |

Fuente: CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit.

Al finalizar la aplicación de esta metodología es necesario contrastar la información recolectada con entrevistas a agentes clave dentro de los procesos públicos, además tener claridad sobre las características de los datos existentes (realizar análisis y evidenciar asuntos clave). Este análisis termina con una aproximación cualitativa, pero, además, genera una calificación grafica a nivel de distancia entre el estado actual de la administración pública evaluada y su estado óptimo deseado.

Figura 15: Diagnóstico odra Colombia



Fuente: CARLOS DE LA FUENTE, ALBERTO ORTIZ DE ZÁRATE y NAGORE DE LOS RÍOS. *Open Data Readiness Assessment*, World Bank Group y MinTic, septiembre de 2015.

En el mundo se ha realizado el diagnóstico ODRA en una parte importante de naciones. De América Latina: en Perú, República Dominicana y Colombia. Acerca de este último, el World Bank Group afirma:

La República de Colombia, fruto de su compromiso con el Gobierno abierto y de sus avances en Gobierno en línea, cuenta con una de las mejores iniciativas de datos abiertos de América Latina. A partir de esta rica experiencia se han detectado importantes áreas de mejora, tanto respecto de la cantidad de datos abiertos, como de la manera de servirlos. Los retos más importantes se refieren a la necesidad de involucrar fuertemente a todas las instituciones públicas de la nación y de movilizar al emergente sector infomediario para extraer el máximo valor –social y económico– de la utilización de datos¹⁸⁵.

Como producto final de este diagnóstico, se recomienda publicar de manera institucional algún tipo de declaración que revele el compromiso de parte de las administraciones públicas por la apertura de los datos.

Como estrategias primordiales se deben tener presentes aspectos como la priorización de repositorios de datos, desarrollar un inventario de fuentes de información disponibles, además de aclarar la importancia de cada grupo de datos a publicar y ponderarlos a partir de los siguientes criterios:

1. *Factibilidad*: Darle prioridad aquellas fuentes de información que no requieren un gran esfuerzo tanto tecnológico, económico, legal como organizativo.

2. *Utilidad*: Darle prioridad a aquellas fuentes de información que pueden considerarse como de alto impacto.

De la misma manera, es interesante considerar las recomendaciones internacionales en apertura de datos. Puede destacarse el conjunto de datos que propone la Asociación Española de Normalización y Certificación –AENOR¹⁸⁶– en su norma PNE 178301¹⁸⁷; de *Ciudades Inteligentes*: son Datos Abiertos –*open data*– los siguientes conjuntos de datos:

185 CARLOS DE LA FUENTE, ALBERTO ORTIZ DE ZÁRATE y NAGORE DE LOS RÍOS. *Open Data Readiness Assessment*, World Bank Group y MinTic, septiembre de 2015, p. 12.

186 Para ampliar información véase: [<https://www.aenor.com/>].

187 Para ampliar información véase: [https://www.idee.es/resources/presentaciones/IIIDE14/20141106/SmartCities_CTN178.pdf].

Tabla 5: Conjuntos de datos recomendados

| DATASET DE ESPECIAL INTERÉS EN LA NORMA PNE 178301 | |
|--|-----------------------------|
| Conjunto de datos | Taxonomía |
| Catálogo de comercios | Comercio |
| Agenda cultural | Cultura y ocio |
| Población | Demografía |
| Calidad del aire | Medio ambiente |
| Contratos | Sector público |
| Presupuesto inicial y ejecución | Sector público |
| Aparcamientos, parkings públicos | Transporte |
| Autobús, regular, horarios, líneas, paradas, tarifas | Transporte |
| Estados de tráfico | Transporte |
| Lugares de interés turístico | Turismo |
| Callejero | Urbanismo e infraestructura |

Fuente: CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit.

El catálogo de datos abiertos es producto de las decisiones estratégicas según la ponderación de los inventarios actuales de datos y su publicación. No obstante, estas estrategias son acotadas por la legislación existente y las características de interoperabilidad a nivel nacional e internacional.

Documentos especializados en la materia citan algunos objetivos que debe perseguir la legislación. Es el caso del informe: “Datos abiertos, herramienta para el desarrollo de las *smart cities*”, realizado en 2014 por el portal especializado en datos abiertos Datos.gob.es, donde se nombraban los siguientes principios:

- a) Definición de los metadatos para la descripción de los conjuntos de datos de forma que faciliten su búsqueda y posterior reutilización.
- b) Elaboración de las taxonomías que proporcionen identificadores, nombres y descripciones de referencia para uso común en el ámbito del proyecto.
- c) Elaboración de un sistema de identificación para los datos que permita mantener referencias únicas e invariables a lo largo del tiempo.

d) Elaboración de los requisitos para una infraestructura de datos sostenible que dé soporte a la publicación de los datos de forma automatizada¹⁸⁸.

En países como España,

La principal norma internacional que orienta esta normalización es el estándar DCAT¹⁸⁹, del W3C¹⁹⁰, vocabulario diseñado para facilitar la interoperabilidad entre catálogos de datos publicados en la web. Sobre esta base, y tomando en cuenta otras normas técnicas ISO y del W3C, en España contamos con una Norma Técnica de Interoperabilidad –NTI– de reutilización de recursos de la información¹⁹¹.

En América Latina se identifican algunos avances en las normas técnicas de esta índole, con características similares a las europeas. Un ejemplo de esto es la normatividad de la Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y la Comunicación –OPTIC–, en República Dominicana, que busca definir las pautas de publicaciones de datos del Gobierno dominicano. Cabe resaltar que existen una serie de fronteras de apertura de datos en las administraciones públicas que deben ser respetadas, estas son:

1. *Protección del derecho a la privacidad*: Como se mencionó en apartados anteriores, los datos de carácter personal pueden ser considerados como una frontera en función de la normativa nacional, inclusive, a nivel moral. En cuanto a la protección de datos, es importante procurar porque nunca se puedan inferir datos personales a partir de las bases de datos abiertos, es decir, se debe asegurar que no se van a identificar personas detrás de la información presentada. En cuanto a la transparencia, puede decirse que es posible incluir datos personales siempre y cuando aclaren el seguimiento de dineros públicos.

2. *Derechos de propiedad intelectual*: Por concepción, los datos que se consideran como “información en bruto” deben carecer de propiedad intelectual, ya que a los datos no se les ha aplicado ningún tipo

188 GOBIERNO DE ESPAÑA. “Open data como herramienta para el desarrollo de las smart cities”, 2014, disponible en [https://datos.gob.es/sites/default/files/infomeopendatasmartcities_0.pdf], p. 1.

189 Para ampliar información véase: [<http://www.w3.org/TR/vocab-dcat/>].

190 Para ampliar información véase: [<https://www.w3c.es/>].

191 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 84.

de cambio ni inteligencia. Gran parte de los datos públicos aportados por las administraciones públicas pueden ser considerados sin ningún tipo de propiedad intelectual, pero en el caso de las bases de datos más estructuradas, pueden ser consideradas como una obra de carácter intelectual. La actual tendencia es aplicar algún tipo de licencia de propiedad intelectual sobre los conjuntos de datos, pero esto en ocasiones afecta las posibles aplicaciones, se debe de propender por otorgar licencias abiertas.

3. *Prevención para la seguridad*: Actúa sobre los documentos que se consideren críticos para la defensa nacional o la seguridad pública y del Estado, así como los secretos estadísticos y confidencialidades a nivel comercial, en general todo documento que tenga como objetivo la protección de bienes y personas.

XI. CATÁLOGOS, REPOSITORIOS, INTEGRACIÓN, PLATAFORMAS, ETC. (CONSTRUCCIÓN, PUBLICACIÓN, GESTIÓN DE CATÁLOGOS DE DATOS ABIERTOS)

Los catálogos de datos abiertos están estructurados de manera tal que se puedan identificar una serie de fichas compuestas por lo que denominamos *metadatos*¹⁹² y se facilite el acceso a la descarga de los *datasets* para el consumo. En este sentido, sin metadatos es imposible la existencia de un catálogo, este sería más una especie de repositorio de información. Gracias a los metadatos es posible la clasificación y búsqueda de la información de manera sistemática. La siguiente figura muestra los componentes de un catálogo de datos abiertos y su interacción:

192 Considerados como los “datos acerca de los datos”, son gestionados para suministrar información técnica sobre los datos producidos.

Figura 16: Componentes de un catálogo de datos abiertos

COLOMBIA - Muestra Mensual de Hoteles - MMH - 2013 - 2014 - 2015

The image shows a metadata record interface. On the left is a 'Metadatos Estadísticos' logo. The main area contains a table with the following data:

| | | | |
|----------------|--|---------------------|--------------|
| ID del Estudio | DANE-DIMPE-MMH-2013-2014-2015 | Creado el | 12 Apr, 2016 |
| Año | 2013 | Última modificación | 12 Apr, 2016 |
| País | COLOMBIA | Visitas a la página | 15091 |
| Productor(es) | Dirección de Metodología y Producción Estadística - DIMPE | Descargas | 1724 |
| Financiamiento | Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE - Ejecutor | | |
| Colección(es) | Metadatos - DANE | | |
| Metadatos | Documentación en PDF Descargar DDI Descargar RDF | | |

Below the table are three tabs: 'Descripción de la operación estadística', 'Descripción de Variables', and 'Materiales Relacionados'. The 'Descripción de la operación estadística' tab is active, showing a sidebar with 'Información general', 'Muestreo', 'Recolección de Datos', 'Procesamiento de Datos', and 'Indicadores de la Calidad/Evaluación de la'. The main content area under this tab is titled 'Información general' and includes a section for 'Identificación' with the following details:

PAÍS
COLOMBIA

TÍTULO

Fuente: CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, cit.

Según CALDERÓN, la normalización de estos metadatos es la base de cualquier iniciativa de interoperabilidad. Los mismos autores definen los requisitos de un catálogo de datos abiertos de la siguiente manera:

- a) El catálogo utilizará URL's como mecanismo de identificación de los elementos catalogados.
- b) El catálogo debe incluir metadatos sobre los elementos catalogados y el propio catálogo.
- c) El modelado de los metadatos y los conjuntos de datos se realizará utilizando vocabularios internacionalmente reconocidos siempre que existan en la materia específica que se esté tratando.
- d) Cada elemento catalogado dispondrá de una ficha pública con la metainformación disponible sobre el elemento.
- e) Los metadatos contenidos en la infraestructura de catálogo seguirán las especificaciones de DCAT (DCAT-AP para portales europeos).
- f) Las fichas y el propio catálogo deben disponer de una vista HTML destinada al público en general y otra vista semántica para el tratamiento automatizado.
- g) La selección de la vista más adecuada en cada momento debe realizarse de forma automatizada y transparente para los usuarios utilizando mecanismos de negociación de contenido.

h) Ambas vistas deben mantenerse sincronizadas automáticamente y proceder de una fuente única de datos.

i) El catálogo debe proporcionar la funcionalidad necesaria para la gestión de los elementos catalogados (crear, obtener, actualizar y borrar) y sus fichas.

j) El catálogo debe disponer de capacidades avanzadas de búsqueda y filtrado sobre el total de los elementos registrados¹⁹³.

La figura a continuación, presenta un ejemplo de un *dataset* publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–¹⁹⁴ a través de su portal de *Metadatos*, que incluye todas las características antes mencionadas

Figura 17: Visualización portal de metadatos DANE

COLOMBIA - Muestra Mensual de Hoteles - MMH - 2013 - 2014 - 2015

| | | | |
|----------------|--|---------------------|--------------|
| ID del Estudio | DANE-DIMPE-MMH-2013-2014-2015 | Creado el | 12 Apr, 2016 |
| Año | 2013 | Última modificación | 12 Apr, 2016 |
| País | COLOMBIA | Visitas a la página | 15091 |
| Productor(es) | Dirección de Metodología y Producción Estadística - DIMPE | Descargas | 1724 |
| Financiamiento | Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE - Ejecutor | | |
| Colección(es) | Metadatos - DANE | | |
| Metadatos | Documentación en PDF Descargar DDI Descargar RDF | | |

[Descripción de la operación estadística](#) |
 [Descripción de Variables](#) |
 [Materiales Relacionados](#)

Información general

Muestreo

Recolección de Datos

Procesamiento de Datos

Indicadores de la Calidad/Evaluación de la Calidad

Política de Acceso a los microdatos

Información general

Identificación

PAÍS
COLOMBIA

TÍTULO
Muestra Mensual de Hoteles - MMH - 2013 - 2014 - 2015

TIPO DE ESTUDIO
Encuesta de empresas [en/oth]

ANTECEDENTES DE LA OPERACIÓN ESTADÍSTICA
ANTECEDENTES DE LA OPERACIÓN ESTADÍSTICA

Fuente: [https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/METADATOS].

193 CALDERÓN (COORD.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 87.

194 Dataset extraído de: [http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/METADATOS].

Junto con la implantación de las denominadas fichas de metadatos, se deben desarrollar mecanismos que faciliten el acceso, por lo que en la mayoría de las ocasiones se ha optado por la utilización del Extract, Transform and Load –ETL–, una herramienta que permite transportar información en formatos listos para publicación y cargarlos a un repositorio de datos para ser descargados y utilizados.

Según CALDERÓN las características y requisitos que debe de cumplir un portal de datos abiertos son:

Requisitos generales:

- a) Se cumplirán las características generales de la arquitectura web y de la web única.
- b) Se seguirán las recomendaciones del W3C sobre la publicación de datos abiertos en la administración.
- c) Se definirán las taxonomías necesarias para el proyecto utilizando SKOS, por ser el estándar de facto en la materia.
- d) Se seguirán los principios de los datos enlazados para el modelado semántico.
- e) Se buscará la compatibilidad con otras iniciativas similares a nivel local, nacional e internacional. En el caso español, se buscará la federación con el catálogo estatal de la AGE y el catálogo europeo de datos abiertos.

Requisitos del portal:

- a) El portal debe cumplir con los requisitos de accesibilidad definidos por el nivel AA de las WCAG 1.0 y las WCAG 2.0 del W3C.
- b) La interfaz de usuario tiene que ser intuitiva para el usuario ocasional sin experiencia previa en open data.
- c) El portal debe ser totalmente compatible con las versiones estables de los principales navegadores actuales, siendo también utilizable en el resto de los navegadores y versiones.
- d) El portal utilizará URL's semánticas, únicas e independientes de dispositivo, idioma y tecnología.
- e) Las búsquedas tienen que ser user-friendly facetadas y con presentación de los resultados de datasets y aplicaciones relacionadas con ellos.

f) Se recomienda incorporar visualizaciones básicas para mostrar los tipos de datos más comunes (mapa para datos geolocalizados, series temporales, tablas de datos, etc.).

g) En cada página del portal se mostrarán los enlaces a las normas de uso de los contenidos del portal.

h) Tiene que disponer de políticas y procesos para garantizar la calidad de servicio y la seguridad de los datos¹⁹⁵.

De igual forma, se puede definir como estructura básica de un portal de datos abiertos aquella que cumpla con los siguientes elementos:

1. *Página de inicio*: Portada con diferentes elementos, mensajes destacados, así como una explicación sobre los datos abiertos, *datasets* destacados y opciones de búsqueda y clasificación.

2. *Catálogo de datos*: Parte fundamental del portal de datos abierto, se debe de contar con un buscador que permita realizar búsquedas filtradas o libres, además de la diferenciación de tipologías de datos a través de pestañas.

3. *Aplicaciones*: Es importante que se destine un espacio para aprovechar las funcionalidades de ciertas aplicaciones a partir de la utilización de datos disponibles en el sitio, se debe de reservar espacio tanto para aplicaciones propias de la institución que reutilizan la propia información de manera que sirvan como estímulo del sector, como todo tipo de aplicaciones de terceros que hayan hecho uso de los datos divulgados, involucrando así a la ciudadanía.

4. *Comunidad*: Espacio de comunicación e interacción directa de los reutilizadores de la información divulgada, aquí se debe de interpretar de la mejor manera las necesidades propias del sector, sus intereses y particularidades para ofrecer el mejor canal de comunicación posible. Las redes sociales en este apartado funcionan como complemento y no pueden ser consideradas como apartado de la comunidad.

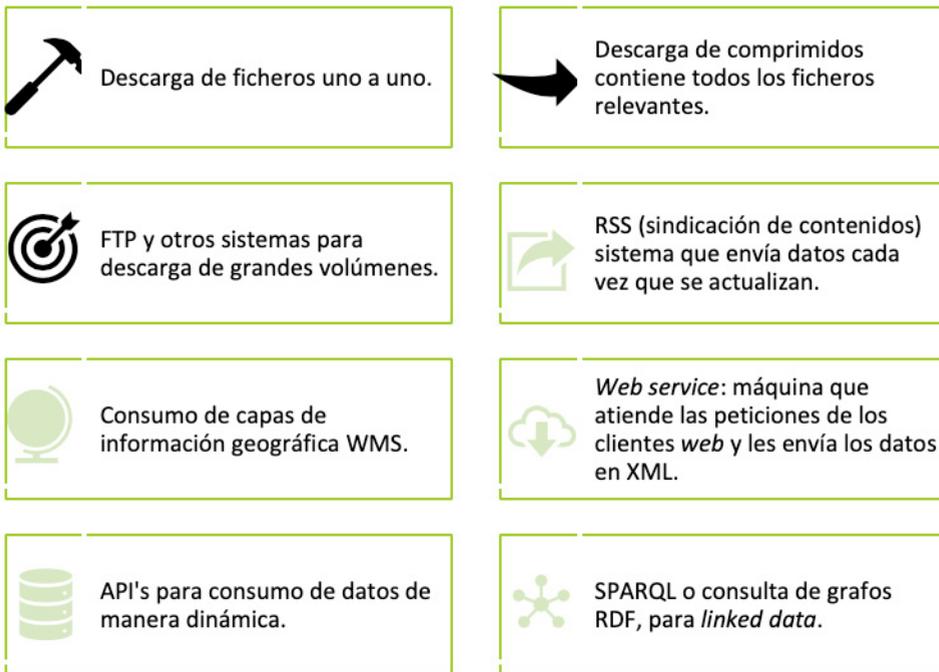
5. *Aviso legal*: Denominados también como “términos de uso”, es un elemento importante dentro del proceso de reutilización de datos, se trata de las condiciones de reutilización y características de licencia,

195 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit., pp. 87 a 92.

que se deben de detallar para cada uno de los *datasets* disponibles en el portal.

De manera análoga, es importante definir la forma en que los datos serán accesibles. La figura a continuación muestra las posibles opciones de descarga ordenadas desde la menos sofisticada hasta la más sofisticada:

Figura 18: Opciones de descarga de datos



Fuente: Elaboración propia.

La pertinencia de cada método de acceso dependerá en gran medida de la función y tipología de los datos, además de las necesidades del reutilizador de la información, por esta razón no existe una única forma de acceso.

XII. LAS CINCO ESTRELLAS DE TIM BERNERS-LEE

La escala de cinco estrellas se trata de una metodología de clasificación de los niveles de reutilización de la información. Propuesta por

TIM BERNERS-LEE¹⁹⁶, tiene como objetivo demostrar que no toda la información publicada tiene la misma capacidad para ser reutilizada. La escala establece los siguientes cinco escalones:

Tabla 6: Las cinco estrellas de Tim Berners-Lee

| ESCALA DE LAS CINCO ESTRELLAS DE BERNERS-LEE | |
|--|---|
| Fase | Descripción |
| ★ | Datos disponibles online y con licencia abierta, en cualquier formato de publicación (.pdf) |
| ★ ★ | Datos disponibles de manera estructurada (.xls) |
| ★ ★ ★ | Datos disponibles de manera estructurada y sin propietario (.csv) |
| ★ ★ ★ ★ | Identificadores (URL's) para apuntar a las fuentes |
| ★ ★ ★ ★ ★ | Datos enlazados (liked data) |

Fuente: Elaboración propia.

Al tener en cuenta lo antes mencionado, está claro que la primera estrella no puede considerarse como dato abierto. Aunque puede denominarse como un documento abierto, claramente no cumple con los requisitos básicos. En la actualidad, gran parte de los *datasets* disponibles para descarga están entre las tres y cuatro estrellas de BERNERS-LEE.

En cuanto a las cinco estrellas, se debe mencionar el término *web semántica*, o más concretamente al *linkened data*, lo que demuestra el esfuerzo de algunas administraciones públicas por fortalecer la infraestructura tecnológica. Es importante aclarar que esta clasificación se hace a *datasets* y no a catálogos, por lo que un mismo catalogo podrá tener *datasets* de todas las escalas antes nombradas.

Está claro que la transparencia no solo se refiere a la herramienta por la cual se disminuye la corrupción en una nación, sino además de la disminución en la concentración del poder. También apoya en gran media los proyectos de apertura de datos, dado las características de

196 Para ampliar la información véase: [<http://5stardata.info/>].

publicación e información, lo que repercute en los Gobiernos y los costos asociados.

Los profesionales que han desempeñado alguna función pública pueden dar fe que existe una gran cantidad de estudios y documentos que fueron financiados con dineros públicos, pero que, por alguna razón, jamás llegan a ser publicados siguiendo el criterio del funcionario de turno. Los ciudadanos cada vez quieren ejercer con más fuerza su derecho a revisar los documentos públicos e informarse de las actuaciones públicas, sin tener la necesidad de desplazarse físicamente hasta las instalaciones pertinentes donde se encuentra la información.

En ese sentido es correcto preguntarse: ¿todos los datos producidos por las administraciones públicas se pueden considerar como datos públicos? Se puede pensar que los datos públicos son aquellos que son publicados en línea y que pueden reutilizarse bajo licencias abiertas. Este es el nuevo paradigma de las iniciativas de datos abiertos. Pero, como se trató en apartados anteriores, es indispensable tener claridad sobre la disposición de toda aquella información que afecte los derechos fundamentales, al reutilizarse por cualquier ciudadano, organización, empresa, etc.

Gracias a los avances que BERNERS-LEE propone en lo referente a las iniciativas de apertura de datos y su clasificación en niveles de apertura, puede realizarse un acercamiento a la protección de los derechos fundamentales. CONCHA y NASER realizan un acercamiento del concepto al explicar cada nivel de la siguiente manera:

a) 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.

b) 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.

c) Tres estrellas significan 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).

d) Poseer cuatro estrellas significaría usar URL 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.

e) 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 empresas¹⁹⁷.

Esta clasificación tiene una profunda incidencia en la estructuración de las iniciativas de Gobierno abierto y su modelo, como veremos más adelante.

XIII. MODELOS DE GOBIERNO ABIERTO

A. El modelo ludo

Es lógico que sea necesario un modelo con características descriptivas que tenga como propósito inicial entender y ordenar las iniciativas de datos abiertos, según la creación de normativas y legislación pública. Uno de los modelos más exitosos en este aspecto es el denominado

197 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 32.

modelo ludo de Gobierno abierto. Este modelo tiene sus orígenes en los blogs de administraciones públicas¹⁹⁸.

Este modelo también recibe cierta influencia del proyecto *Crossover*¹⁹⁹, realizado con el apoyo de la Comisión Europea, que tiene por objetivo tratar de enlazar las fases del ciclo de vida de las políticas públicas con ayuda de herramientas tecnológicas que tuvieran alguna funcionalidad colaborativa. No obstante, el modelo ludo no puede considerarse como una herramienta tecnológica. Según CALDERÓN *et al.*:

Ludo es un modelo que pone en relación dos ideas, ciclo de políticas públicas y niveles de devolución de poder, con el concepto contemporáneo de Gobierno abierto, definido por los principios de transparencia, participación y colaboración. Ludo no es un modelo prescriptivo, sino descriptivo. Esto es, no funciona como una receta para el diseño de iniciativas de Gobierno abierto, sino como un elemento organizador y clarificador de estas iniciativas que conduzcan a un mejor entendimiento, un mejor diseño y un contrato social más claro, ludo se construye dentro del marco político de una democracia representativa, en donde la ciudadanía entrega poder a sus representantes políticos y a la administración pública para la toma de decisiones en el ámbito público. Los elementos de gobernanza que introduce el Gobierno abierto suponen, por lo tanto, un enriquecimiento democrático del sistema, no una sustitución por otro. Estamos hablando de democracia deliberativa, no de democracia directa en su formulación más radical. Ludo recibe su nombre del juego de mesa también conocido como “parchís”, debido a que su formulación gráfica intenta parecerse al tablero donde se juega este juego. También quiere ser un homenaje al primer lugar donde lo presenté, el municipio de Berisso (Argentina), teniendo en cuenta que en Argentina y otros países latinoamericanos el parchís es conocido como ludo. Ludo no es un acrónimo de nada, aunque se ha elegido una palabra de cuatro letras para representar las cuatro fases del ciclo de las políticas públicas²⁰⁰.

El proceso señalado por el modelo ludo también puede observarse en iniciativas de Gobierno abierto, que según manifiesta SERGIO CASTEL GAYÁN:

198 ALBERTO ORTIZ DE ZÁRATE. *Administraciones en red*, disponible en [<http://eadminblog.net/>].

199 Para ampliar información ver: [<http://www.crossover-project.eu>].

200 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 27.

se ha tratado de desarrollar por dos vías, el modelo de experimentación y la vía normativa. El “modelo de experimentación” optaba por la aplicación progresiva de mecanismos de participación entendiendo que la puesta en marcha de estos procesos supondría un cambio de cultura²⁰¹.

En los últimos años se puede asegurar que las estrategias normativas tienden a generalizarse, ya que se prefiere optar por leyes y reglamentos que buscan consolidar los principios y organismos del Gobierno abierto. Esta afirmación la complementa BERNAL PULIDO citando a NORBERTO BOBBIO en 2006²⁰², cuando asegura que las técnicas para alentar las iniciativas de Gobierno abierto propias de las administraciones públicas responden a la organización normativa y jurídica como única función promocional.

La legislación es el camino más directo al cambio de las estructuras administrativas deseado a nivel de procesos herramientas y cultura, pero este proceso lleva su tiempo y la demanda de este tipo de comportamientos está en crecimiento, lo que sin lugar a dudas afecta la forma en la que se hace la política en la actualidad, CALDERÓN al respecto indica:

La ley es sólo un escalón más en este proceso, tan necesario, de pasar de los valores a las realidades. Estamos ante una gran oportunidad de provocar un verdadero cambio de mentalidad en la administración y las instituciones hacia el Gobierno abierto, una oportunidad de empezar a trabajar con indicadores reales, medibles y comprensibles, de empezar a abrir una puerta a la participación verdadera de la sociedad, incluso una buena oportunidad, para que emprendedores varios hagan negocio del procesamiento de esta información [...] para hacer del Gobierno abierto una realidad transformadora que vaya mucho más allá del eslogan publicitario²⁰³.

-
- 201 SERGIO CASTEL GAYÁN. “Gobierno abierto en el estado autonómico: Régimen jurídico y estrategias”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, xiv, 2013, pp. 159 a 201, disponible en [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5527792>], p. 165.
- 202 CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO. “El concepto de libertad en la teoría política de Norberto Bobbio”, *Revista de Economía Institucional*, vol. 8, n.º 14, agosto de 2006, disponible en [<https://www.economiainstitutional.com/pdf/No14/cbernal14.pdf>].
- 203 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 49.

Con respecto a esto último, se puede concluir que los principios jurídicos y las pautas constitucionales se transforman en derechos con esencia subjetiva gracias al desarrollo normativo. Es verdad que los derechos que poseen características de configuración legal son reconocidos conforme a su vinculación en la legislación.

El desarrollo legislativo no necesariamente dependerá de la norma de rango legal, como se ha tratado, depende en mayor medida de los elementos regulados por la normatividad nacional y las herramientas tecnológicas. De manera que, se deben contemplar como primera opción siempre las bases jurídicas iniciales del Gobierno abierto, para luego realizar un proceso de transferencia normativa al régimen jurídico de las administraciones públicas.

No importar cuál sea el modelo planteado para el comportamiento legislativo y normativo, en especial si se trata de órganos territoriales sin capacidad de aprobar nueva legislación. En este contexto se revela un elemento vital para la regulación de las iniciativas de Gobierno abierto.

De modo más genérico se puede decir que un modelo mixto legislativo podría limitar algunos principios básicos, para CALDERÓN

la eficacia y la aplicación del Gobierno abierto depend[erá] en gran medida del grado de concreción de las normas, sobre todo en las materias tecnológicas. La regulación tipo, que se centra en principios generales sin afrontar directamente su ejecución deja está en manos de la voluntad de la administración y de las circunstancias²⁰⁴.

B. El modelo de las dos puertas

Existen otros modelos que buscan direccionar las iniciativas de Gobierno abierto. Se habla de modelos que buscan organizar y liberar los datos, modelos que consideran el Gobierno abierto como un campo de carácter dinámico y que se va adaptando conforme a las circunstancias del entorno. Se mencionan también modelos que consideran la continua evolución del Gobierno abierto y aseguran la existencia de un grado de madurez, dependiendo de las características de las estructuras gubernamentales.

204 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 50.

SANDOVAL ALMAZÁN propone un modelo denominado “modelo de dos puertas” con propiedades sistémicas²⁰⁵. Esto a partir de los estudios realizados por TIM O’REILLY, donde afirmaba que el Gobierno abierto debería ser definido como un *sistema de procesos en una plataforma*²⁰⁶. Por otro lado, EASTON propone un modelo político con base en la realización de un análisis de sistemas que determinó cinco componentes fundamentales (entradas, salidas, medio ambiente, retroalimentación y caja negra)²⁰⁷.

A partir de estos estudios, SANDOVAL ALMAZÁN entiende los esquemas donde las entradas son los datos y registros que se reciben en las administraciones, mientras que la caja negra es la burocracia de las administraciones, y las salidas los reportes o informes que devuelven las administraciones después de realizar el proceso público. En este modelo también se contempla el *medio ambiente* como el sistema político o *ambiente constitucional*²⁰⁸.

En palabras de SANDOVAL ALMAZÁN:

Dentro de este sistema se asume que la información cuando se transforma en la caja negra se vuelve “propiedad” del sistema, es quien la “guarda” o restringe la información para unos cuantos tomadores de decisiones y queda lejos de los ciudadanos. De igual forma, la información gubernamental que fluye a través del sistema no puede ser vista, analizada o recolectada por los ciudadanos sino hasta su “salida” y, en este caso, los ciudadanos sólo tenemos acceso a lo que recibimos como producto de información o salida del sistema²⁰⁹.

En este contexto, la meta inicial del Gobierno abierto es abrir la información, a partir de conceptos como sistemas, canales y flujos de datos, inclusive considerar esta caja negra a la que hace alusión SANDOVAL ALMAZÁN. A continuación, se presenta este modelo de entendimiento de manera gráfica:

205 SANDOVAL ALMAZÁN. *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, cit.

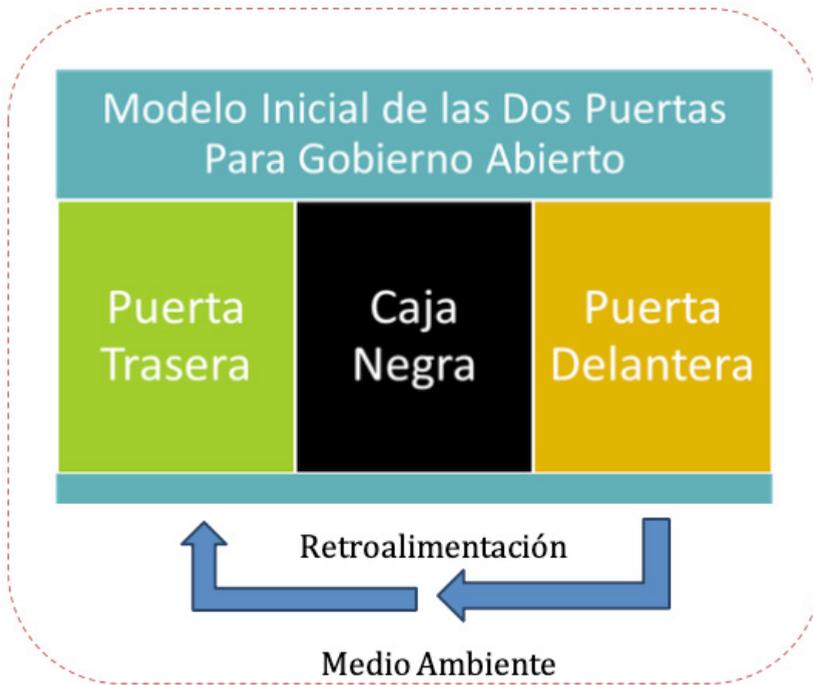
206 O’REILLY. “Government as a platform”, cit.

207 DAVID EASTON. *The political system: An inquiry into the State of Political Science*, New York, Alfred A. Knopf, 1953.

208 SANDOVAL ALMAZÁN. *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, cit.

209 SANDOVAL ALMAZÁN. *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, cit., p. 50.

Figura 19: Modelo de dos puertas para Gobierno abierto



Fuente: SANDOVAL ALMAZÁN. *La larga marcha del Gobierno abierto. Teoría, medición y futuro*, cit.

En este orden de ideas, las administraciones públicas en la actualidad tienen la función de ser guardianes de la información. Estas deciden qué datos son publicados y cuáles no. Con las puertas se buscan dos cosas, la primera es que los ciudadanos tengan acceso directo a los datos y a cualquier información necesaria; lo segundo es ayudar a la toma de decisiones a través de la información suministrada por las administraciones públicas. La siguiente tabla muestra la diferencia existente entre las dos puertas del modelo.

Tabla 7: Componentes del modelo de las dos puertas

| COMPONENTE | PUERTA TRASERA | PUERTA DELANTERA |
|-----------------------|--|--|
| Idea central. | El Gobierno controla los flujos de información. | El Gobierno y los ciudadanos controlan los flujos de información. |
| Sentido de propiedad. | El Gobierno es propietario de la información que genera. | La información gubernamental es un bien público. Ciudadanos y funcionarios son copropietarios de la información. |
| Dirección. | Transparentar el Gobierno. | Apertura gubernamental. |

Fuente: SANDOVAL ALMAZÁN. *La larga marcha del Gobierno abierto. Teoría, medición y futuro*, cit.

Hoy en día el Gobierno tiene la potestad de entregar la información en pequeñas porciones, o no entregarla, este último caso es mucho más grave. Con el Gobierno abierto se pretende cambiar ese poder, lograr compartir la información, transparentar y hacer más cercano el Gobierno a la ciudadanía. Por esto, la apertura de datos al público y la agregación de valor hacen parte vital de este modelo. A continuación, se explican cada uno de los componentes individuales del modelo de las dos puertas:

1. Puerta trasera

Este concepto se explica al momento en que los ciudadanos no poseen la confianza suficiente para controlar la liberación de la información y el consumo abierto. En esta perspectiva se posiciona la seguridad de la información y el control social por encima del derecho al acceso a la información. Toda información debe ser supervisada y controlada por el Gobierno.

Se puede decir que esta perspectiva tiene características propias de un monopolio, solo que se habla del bien de la información pública. Las administraciones públicas no solo son las mayores productoras de información de esta índole, sino que son las únicas entidades que tienen la potestad de salvaguardar la información, esto sin importar que este discurso esté en contra de la rendición de cuentas, ni la democracia. En otras palabras, muchas administraciones públicas tienden a dejar

la puerta *semi abierta* para que solo salga una cantidad pequeña de información.

2. Puerta delantera

Esta perspectiva busca compartir información como bien público, sin monopolio de datos. Los ciudadanos y el Gobierno tienen los mismos deberes y derechos para registrar, archivar, compartir, colaborar y co-producir información de carácter público, ya que ambos entienden el beneficio común.

SANDOVAL ALMAZÁN asegura que

Bajo esta perspectiva de ser copropietario de la información, la colaboración y la cooperación de los ciudadanos llegan a ser fundamentales para lograr una tarea conjunta. La interacción de ambos actores es cotidiana y transparente, la forma en que el Gobierno recibe información es la misma en la que los ciudadanos la producen, reutilizan o transforman en beneficio de los gobernados: La puerta siempre está abierta para dejar fluir la información²¹⁰.

Siguiendo este discurso, se puede asegurar que las ciudadanías hacen uso de lo que necesitan, al igual que las administraciones públicas usan la información que la ciudadanía le presenta. Aquí las tecnologías de la información juegan un papel importante, dado que las plataformas de información sirven como intermediarios para aumentar los índices de colaboración y participación ciudadana con los trabajadores públicos. Este camino busca alcanzar un Gobierno abierto en todos los aspectos, con el uso de nuevas tecnologías.

La puerta delantera busca el ideal de Gobierno abierto. La ciudadanía tiene las expectativas de tomar el control de la política pública, con la información que esta última produce. Así mismo, tiende a apropiarse de todos los datos bajo la posibilidad de manejar la información como si trabajaran en el área pública. En paralelo, las nuevas tecnologías son los guardianes de la información, a través de portales e interfaces que conectan las bases de datos oficiales con el usuario final, el nivel de li-

210 SANDOVAL ALMAZÁN. *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, cit., p. 53.

bertad de interacción la determinan las administraciones públicas. La siguiente tabla comparativa muestra las dos perspectivas o puertas.

Tabla 8: Funciones del modelo de las dos puertas

| COMPARATIVO DE FUNCIONES DEL MODELO DE LAS DOS PUERTAS | | |
|--|--|---|
| | Puerta trasera | Puerta delantera |
| Elementos | <p>El Gobierno controla los flujos de información.</p> <p>Reduce la corrupción publicando algunas leyes y reglamentos.</p> <p>Monitorea las actividades de Gobierno y las publica.</p> | <p>Interactúa con los ciudadanos entendiendo sus intereses y resolviendo sus necesidades de información.</p> <p>Reduce la división digital entre los ciudadanos y promueve la transparencia gubernamental.</p> <p>Publica los procesos de toma de decisiones.</p> <p>Mejora las bases de datos públicas para hacer los datos reutilizables y dinámicos.</p> <p>Promueve la interacción de los ciudadanos con los servidores públicos al interior de los procesos de toma de decisión para coproducir datos e información.</p> <p>Los servidores públicos son fácilmente localizables por cualquier medio de comunicación.</p> <p>Las opiniones públicas son fácilmente medibles .</p> <p>Los ciudadanos pueden seguir el progreso y desempeño en tiempo real de los programas públicos. Los ciudadanos son capaces de criticar y enriquecer la rendición de cuentas de los funcionarios y el gasto público.</p> |

Fuente: SANDOVAL ALMAZÁN. *La larga marcha del Gobierno abierto. Teoría, medición y futuro*, cit.

Las descripciones presentadas en la tabla anterior deben ser evaluadas en la práctica, no obstante, en el centro de estas dos perspectivas se encuentra la denominada caja negra.

Caja negra. Componente que se encarga de procesar los datos que soportan gran parte de las variables de decisión que están ocultos, además tiene la posibilidad de conducir las respuestas definitivas a cada una de las perspectivas o puertas. Esta caja es la etapa final de cualquier proceso de apertura de datos y de Gobierno abierto.

Medio Ambiente. Es definido como el entorno legal, comunicacional, social, político, económico, etc. Para algunos analistas, también incluye la burocracia y la resistencia al cambio dentro de las características del medio ambiente. Según palabras de SANDOVAL ALMAZÁN:

El modelo de las dos puertas libera información en ambos sentidos: Por detrás la información incómoda, –importante– que debe salir pero que no se quiere exponer. Por la puerta frontal la información inofensiva, que se piensa puede consumir el público sin dañar la imagen gubernamental, aunque debiera abrirse toda la información. Ambas informaciones, trasera o delantera, impactan en un medio ambiente que presiona para evitar que se difunda la información gubernamental, pero que también presiona –a través de grupos, leyes, actores sociales– para que la información se publique tal como lo estipulan las leyes. Esta tensión entre ambas fuerzas es la que se desarrolla en el medio ambiente del Gobierno abierto²¹¹.

No existe una única manera de limitar el medio ambiente, en razón de la democracia, la burocracia y los partidos políticos y sociales que se encuentran en la actualidad. No obstante, existe la posibilidad de neutralizar algunos efectos cuando se materializa la resistencia de ciertos actores que buscan negar el acceso a la información ante la vigilancia de la ciudadanía. Este tipo de iniciativas de exposición pone en el ojo del huracán a aquellos que buscan ocultar información tras un discurso de transparencia aparente.

Retroalimentación. El propósito de esta actividad es la continua mejora de los procesos públicos. Se trata de una acción fundamental del flujo de información. Como se puede intuir, todas las entradas de información son procesadas en la caja negra. Como resultado, la infor-

211 SANDOVAL ALMAZÁN. *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, cit., p. 56.

mación saliente en muchas ocasiones puede volverse a procesar para convertirse de nuevo en entradas de información, esto dependiendo del contexto.

Los procesos de retroalimentación también pueden ser susceptibles de mejora o cambio. Para los procesos de apertura de Gobiernos, la retroalimentación puede ocurrir en dos sentidos: uno partiendo de la puerta delantera y terminando en la puerta trasera y otro en sentido contrario.

En el esquema mostrado antes se puede observar un flujo unidireccional, no obstante, existe la posibilidad de que el esquema no esté organizado de forma unidireccional. Se puede presentar que ambas perspectivas alimenten los enfoques contrarios, ya que, como vimos con anterioridad, una perspectiva busca controlar la información y la otra persigue la apertura de datos.

En este aspecto SANDOVAL ALMAZÁN asegura que

El tema de la caja negra ha sido poco explorado desde la propuesta de DAVID EASTON. Aquí se reducen las complejidades del modelo en un solo concepto que no puede explicarse por sí mismo y donde se concentran un conjunto de decisiones, datos, criterios, ideologías y razonamientos cuyas dimensiones no podemos comprender aún²¹².

Empero, el término de Gobierno abierto contempla la *caja negra* como una limitación de apertura de datos, lo que niega una serie de oportunidades para liberar información con el pretexto de estar dentro de los procesos que no se pueden analizar.

Por esta razón, SANDOVAL ALMAZÁN propone la utilización del concepto de Gobierno abierto dentro de las dos puestas y que según sus propias palabras:

El Gobierno abierto debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos²¹³.

212 SANDOVAL ALMAZÁN. *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, cit., p. 57.

213 Ídem.

Con esto se puede iniciar el proceso de apertura, al desarrollar plataformas tecnológicas con un fuerte apoyo a nivel legislativo, que facilite la transformación de datos cerrados en datos libres al alcance de la ciudadanía, que a su vez pueden influir gracias a las dos puertas antes descritas, ya sea a nivel de restricciones o a nivel de accesibilidad.

En este contexto, autores como EASTON revelan la poca probabilidad de sistematizar datos que determinen decisiones políticas. No obstante, la perspectiva de la puerta delantera considera que la información debe ser de utilidad pública y favorecer el desarrollo del conocimiento, tanto al interior de las administraciones públicas como para la ciudadanía. Así se vuelven variables que pueden transformar la caja negra y la plataforma de información²¹⁴.

Si el objetivo es abrir la caja negra en el contexto del presente modelo, cuando la caja negra se encuentra en el centro de ambas perspectivas no es nada fácil, por lo que SANDOVAL ALMAZÁN propone seis etapas:

Figura 20: Seis etapas para abrir la caja negra



Fuente: SANDOVAL ALMAZÁN. *La larga marcha del Gobierno abierto. Teoría, medición y futuro*, cit.

214 EASTON. *The political system: An inquiry into the State of Political Science*, cit.

Estas etapas revelan el panorama de orientación general para la apertura de la caja negra y mejora de los procesos de apertura de los Gobiernos, que usan el modelo de las dos puertas. Como otros, este modelo también contribuye al fortalecimiento teórico del Gobierno abierto como concepto. De igual manera, requiere delimitarse con una mayor precisión no obstante, el concepto general del modelo potencia el grado de implementación de las iniciativas de apertura de datos y apertura gubernamental.

XIV. ABRIENDO LOS DATOS (REORGANIZAR LOS PROCESOS INTERNOS, IDENTIFICAR Y SELECCIONAR, TRANSFORMAR Y VALIDAR, CATALOGAR Y PUBLICAR)

Para seguir el discurso de apertura e información, todas las administraciones públicas deben proporcionar la información de manera accesible para permitir su reutilización por la ciudadanía, el sector privado y las mismas entidades públicas, los datos son un bien valioso, el uso de estos puede desencadenar el desarrollo de procesos o servicios innovadores y con características positivas para el fortalecimiento del bien común.

Así, se hace necesario definir una hoja de ruta que ayude a las administraciones públicas a definir los procesos de entrega de información en formatos digitales, de manera que los procedimientos definidos sean comunes y normalizados. A continuación se presenta la hoja de ruta definida por NASER y RAMÍREZ ALUJAS en 2017:

Figura 21: Ruta de difusión de información en formato digital



Fuente: NASER y RAMÍREZ ALUJAS. *Manual: Plan de Gobierno abierto, Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, cit.

Reorganizar los procesos internos de la entidad pública. Cada administración pública debe encargarse de aspectos vitales para la administración de los datos, tales como la veracidad de los mismos. Además, las administraciones también deben definir responsables del proceso de

apertura y transferir atribuciones para la libre manipulación y acceso a la información. Según NASER y RAMÍREZ ALUJAS:

En este sentido, la entidad pública responsable de la página principal de datos abiertos debiera definir una estructura interna para dar soporte, definir los diferentes roles, como validador, propietario, revisor de la calidad, el publicador de los datos, etc. Además, deberá fijar plazos de publicación y frecuencia de actualización. Finalmente, es importante señalar que la apertura de datos públicos es una medida muy ambiciosa para cualquier entidad pública supone un gran reto organizativo y, en muchas ocasiones, una completa redefinición de la estructura y forma de trabajar de la entidad pública para ofrecer al ciudadano la información pública más útil, organizada y actualizada posible²¹⁵.

A. Identificar y seleccionar los datos

Este proceso es crítico respecto a la selección de la información a liberar, ya que, como se viene diciendo, uno de los principales objetivos de la liberación de los datos es la reutilización de los mismos. Un método para la elección de los datos más importantes es la realización de una encuesta a los posibles usuarios finales. En Colombia, este ejercicio arrojó que los datos más relevantes para el país son los referentes a la salud, la educación, el empleo y los servicios públicos.

B. Transformar y validar los datos para que estos sean reutilizables

La información suele estar disponible en formatos no-textuales y siempre trata de diferentes temáticas. En los procesos de apertura de datos se deben distinguir las fases propias de los datos: la primera, cuando estos se encuentra como datos en bruto; la segunda, la transformación inicial de los datos; y por último, la aplicación de los datos. Al respecto, NASER y RAMÍREZ ALUJAS afirman:

La transformación del dato bruto requiere el uso de algunas herramientas tecnológicas para facilitar su manipulación y por sobre todo su conexión con otros datos (linked data). Normalmente podemos acceder a los datos a través

215 NASER y RAMÍREZ ALUJAS. *Manual: Plan de Gobierno abierto, Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, cit., p. 49.

de las interfaces de aplicaciones API's y servicios web y a través de acceso directo a bancos de datos. Los formatos pueden ser múltiples, pero deben evitarse los formatos no editables como el PDF, algunos de los recomendables son los siguientes:

1. Formatos abiertos;
2. Formatos propietarios;
3. XML, RDF, JSON, WMS;
4. Planillas: CSV, XLS;
5. Documentos de texto: TXT, DOC, ODF, OOXML;
6. Imágenes digitalizadas: TIFF, JPEG;
7. HTML²¹⁶.

C. Catalogar y publicar los datos

Una característica importante de la información es ser encontrada con facilidad, por lo que el sistema de categorización y estandarización de formatos es necesario para la organización de los conjuntos de datos. Para NASER y RAMÍREZ ALUJAS:

Un catálogo es la entrada organizada dirigida al usuario de los datasets publicados por el organismo, dirigido a facilitar el acceso simple, abierto y sin restricciones de uso de los datos que posee. El catálogo puede considerarse como la organización de los metadatos de los datos del repositorio, más metadatos y enlaces a otros datos relacionados relevantes para los usuarios. Cada organización puede poseer uno propio, el que debe estar alineado con el catálogo central, es decir, tener entradas en el catálogo central para cada uno de los datasets que posea. El proceso de catalogación consiste, por tanto, en organizar los datos en una serie de atributos sobre la base de reglas de catalogación para su representación normalizada facilitándose con ello su posterior búsqueda y recuperación. Una vez catalogados los datos, el siguiente paso es su categorización en carpetas y directorios electrónicos y luego el proceso de indexación de los datos que consiste en escoger los términos más apropiados (palabras clave) para facilitar su búsqueda²¹⁷.

216 NASER y RAMÍREZ ALUJAS. *Manual: Plan de Gobierno abierto, Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, cit., p. 50.

217 Ídem.

Los metadatos son una herramienta primordial para delimitar los procesos de clasificación, racionalización y transmisión de los datos. Además, son importantes para definir la calidad y cantidad de los datos asociados a los *datasets*, lo que se traduce en optimización de la clasificación y búsqueda de los datos. En la actualidad los catálogos de datos públicos pueden ser gestionados por grupos ciudadanos, ONG, órganos del control de la transparencia y otras instituciones públicas.

Una forma menos complicada de abrir los datos es un portal público, donde los metadatos pertenecientes a los *datasets* sean los siguientes: 1. Título; 2. Descripción; 3. Contenido; 4. Contexto de la información publicada; 5. Cantidad de columnas; 6. Títulos y características de columnas; 7. Institución; 8. Licencia; 9. Categoría; y 10. Fecha de publicación.

En segundo lugar, es necesario realizar el proceso de asignación de recursos para la publicación de los datos, los recursos hacen referencia a las características físicas y contenido de un *dataset*. Cualquier *dataset* puede tener varios recursos asociados, siempre y cuando el objetivo sea publicar la información bajo el uso de otro formato. El recurso se proporciona junto con el archivo que se desea divulgar o adjuntando el *link* del archivo en algún servidor. NASER y RAMÍREZ ALUJAS afirman que el recurso debe contar con los siguientes metadatos: 1. *Enlace de distribución*: URL del archivo. Se agrega de manera automática si el recurso es adjuntando, o debe agregarlo de manera manual en el caso que enlace al archivo alojado en sus servidores; 2. *Tamaño*: Volumen físico utilizado por el archivo, en unidades estándares; 3. *Formatos*: Modos o medios principales de representación de los datos, normalmente identificados en la extensión del nombre del archivo; 4. *Descripción*: Características adicionales (p. ej., tipo de compresión, versión de algún estándar, etc.) necesarias de conocer para su procesamiento; y 5. *Fecha de los metadatos*: Fecha de publicación de esta distribución del archivo²¹⁸.

Finalmente se realiza la liberación pública de la información ingresada.

218 NASER y RAMÍREZ ALUJAS. *Manual: Plan de Gobierno abierto, Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, cit., p. 49.

XV. ORGANIZACIÓN DE GOBIERNO ABIERTO (ÓRGANOS DE EJECUCIÓN Y CONTROL)

Para CALDERÓN:

El sujeto de las leyes de Gobierno abierto es la administración, en una interpretación amplia de la misma, será necesario concretar un poco más el ámbito de aplicación de estas normas en función del contenido de las mismas. Así, por ejemplo, no podemos hablar de un mismo ámbito de aplicación al referirnos a las obligaciones de transparencia, que abarcaría incluso a las entidades privadas que se financian de manera importante con fondos públicos, que al hablar de la participación política que sólo podría regularse para aquellos organismos de ámbito público, y con una serie de condicionantes previos. Cabe la posibilidad de ampliar aún más el ámbito de aplicación hasta las entidades que integran la administración local y sus entes y organismos vinculados o dependientes, la universidad, las cortes [...] La otra opción pasaría por incluir una invitación a realizar reformas legislativas en el ámbito local para incorporar, en un plazo razonable, estos principios legales en el ámbito de sus competencias²¹⁹.

Así es como dentro de la aplicación se puede destacar la posibilidad de implementar la normativa de manera general a los implicados del derecho público, es decir, al Gobierno o administraciones públicas o a los entes vinculados a estas últimas, o hacerlo con diferencias en intensidad, según sea el caso.

De igual modo, estas disposiciones tienen un carácter técnico que debe ser establecido como exigencia y asignado de manera responsable para su cumplimiento. Lo que buscan es instaurar un proceso de fácil entendimiento, que genere espacios apropiados para las reclamaciones de la ciudadanía. No obstante, también se debe asegurar el establecimiento de un órgano de control independiente, responsable de la exigencia y de la asignación de responsabilidades, cuya acción sea anterior a la acción legal y cuyo origen y manejo dependa sobre todo de los objetivos de la legislación.

Según esto, son tres los procesos de regulación que propone CALDERÓN:

219 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 52.

la creación de un órgano específico; atribuir esta competencia a un órgano o institución ya existente –defensor del pueblo autonómico o autoridades de protección de datos, si las hubiere–; y tercero, acudir a un órgano superior, en el ámbito territorial, a través de un convenio con, por ejemplo, la administración general del Estado²²⁰.

Sea cual sea el proceso seleccionado, los aspectos como la autonómica, funcionalidad, independencia y operabilidad total deben garantizarse.

Este punto plantea la problemática con respecto al órgano de control para cada uno de los pilares fundamentales del Gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración), situación que depende en forma primordial de los modelos legislativos y normativos establecidos.

Sin importar que postura se tenga al respecto, algunos autores recomiendan ir más allá del fiscalizador y del cumplimiento de la normativa y la legislación, al considerar el papel que tiene como impulsora del cambio. Se debe garantizar el cumplimiento de la ley, además de difundir las iniciativas de Gobierno abierto, teniendo presente que desarrollar las iniciativas de Gobierno abierto supone la transformación de mentalidades, procedimientos y cultura.

En este punto debe ser considerado el papel de los organismos de control y la limitación de su función, al asegurar el cumplimiento de la ley, ya que deben adoptar un rol mucho más activo y facilitar en gran medida la implementación de los principios de Gobierno abierto. Es preciso poner a disposición la legislación necesaria, además de difundir las características de los principios antes mencionados, para establecer canales de comunicación entre las administraciones públicas y los órganos implicados, lo que transforma el funcionamiento de la sociedad y facilita la puesta en marcha de los planes hacia la apertura de Gobiernos.

En este sentido, garantizar la funcionalidad y la entera independencia es posible y determinante para lograr el estatus necesario de estos organismos y llevar a cabo las tareas encomendadas. En cualquier caso, los órganos de ejecución y control deben considerar los principios de

220 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 52.

Gobierno abierto, en especial el de *participación* dado que pueden verse afectados, según CALDERÓN en:

Sus miembros, las posibilidades de intervención de terceros, y, junto a los miembros en representación de la administración, la incorporación de miembros de la sociedad civil. Aunque es importante distinguir de manera clara entre órganos de ejecución y de control no podemos olvidar que, cada uno desde el cumplimiento de sus funciones, deberán promover la transparencia en la actividad pública. Es necesario, al menos durante los primeros años, adoptar una posición proactiva, que lidere el camino de la transparencia en nuestra sociedad, trabaje sobre la cultura del Gobierno abierto, con acciones de formación y sensibilización en la administración, las organizaciones y los ciudadanos, establezca protocolos de actuación comunes, que vuelven la transparencia en algo natural al funcionamiento de toda la administración y facilite herramientas para que las distintas instituciones puedan poner a disposición de los ciudadanos toda la información que la ley exige de manera clara y accesible. Para ello deberá asumir labores de asesoría, formación, sensibilización, diseño [...] y ponerse activamente al servicio de las distintas administraciones²²¹.

XVI. POLÍTICAS PÚBLICAS Y BARRERAS AL GOBIERNO ABIERTO

A lo largo de este documento se ha hablado de la importancia en la creación de un marco normativo, dado que este sirve para asegurar los procesos de implementación de las iniciativas de datos abiertos. No obstante, requieren especial tratamiento las implicaciones de la legislación y el tiempo que requiere llevar a cabo este marco legislativo y normativo. Ya que al tratarse de un cambio cultural y mental, el tiempo es crucial.

Además, es determinante definir las posibles resistencias que se puedan generar a lo largo del proceso. La primera y más directa es la resistencia al cambio de los mismos legisladores, que pueden no compartir una posición progresista. Uno de los ejemplos más citados por la literatura en nuestro idioma es el de España en 2001, con su ley de transparencia.

En este caso, el plan inicial era tener lista y aprobada dicha ley en un período de tres meses, pero en la realidad, este proceso demoró más

221 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 63.

de dos años. El aumento del tiempo facilitó la introducción de medidas de protección y evitó el choque considerablemente alto en relación a la naturaleza de la ley, además, se potencializaron los espacios colaborativos para la construcción de la ley de transparencia en ese período de tiempo. Por lo anterior, es indispensable que los plazos para el desarrollo y elaboración de reglamentos también sean amplios y obedezcan a los mismos principios de la legislación y el cambio de cultura.

Paralelo al tiempo necesario para lograr la transformación hacia la apertura de datos, es importante precisar la normatividad que apoye este cambio. Esta actividad introduce elementos que condicionan en forma directa el mismo proceso de apertura, el cual, dada sus características e importancia, también debe ser abierto y contar con la participación activa de la ciudadanía, gracias a los informes de avance del proceso. Estos últimos se hacen con el objetivo primordial de facilitar la creación colaborativa de la legislación y normativa. En palabras de CALDERÓN:

Extenderse al resto de los departamentos, dentro de la misma administración, como consecuencia de la naturaleza transversal de este tipo de normas. Aunque podríamos pensar que el sujeto de las leyes de Gobierno abierto es la administración, en una interpretación amplia de la misma, será necesario concretar un poco más el ámbito de aplicación de estas normas en función del contenido de las mismas. Así, por ejemplo, no podemos hablar de un mismo ámbito de aplicación al referirnos a las obligaciones de transparencia, que abarcaría incluso a las entidades privadas que se financian de manera importante con fondos públicos, que al hablar de la participación política que sólo podría regularse para aquellos organismos de ámbito público, y con una serie de condicionantes previos. Cabe la posibilidad de ampliar aún más el ámbito de aplicación hasta las entidades que integran la administración local y sus entes y organismos vinculados o dependientes, la universidad, las cortes –en sus actividades sujetas a derecho administrativo– [...] La otra opción pasaría por incluir una invitación a realizar reformas legislativas en el ámbito local para incorporar, en un plazo razonable, estos principios legales en el ámbito de sus competencias²²².

Está claro que los beneficios de la apertura de datos son amplios y variados, pero existen ciertos fenómenos que deben ser superados, como

222 CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, cit., p. 51.

lo asegura ABELLA GARCÍA cuando hace alusión a la falta de mediciones sobre el uso de los datos abiertos, en especial aquellos datos que se originan en las administraciones públicas. Además, este autor muestra la falta de indicadores específicos útiles para medir el impacto de las políticas públicas relacionadas con la reutilización de los datos²²³.

La falta de indicadores que reflejen el estado de la normalización y legislación dificulta el entendimiento de las administraciones públicas. Sobre esta situación, comentada en la literatura especializada, GASCÓ HERNÁNDEZ asegura al respecto que:

Como ocurre en otros ámbitos referidos al Gobierno abierto, desde un punto de vista académico, apenas se ha estudiado el fenómeno de la apertura de datos y mucho menos su impacto. Sin embargo, administraciones públicas y profesionales de diferentes partes del mundo sí han hecho un esfuerzo por publicar recomendaciones o instrucciones que guíen este tipo de iniciativas. Así, por ejemplo, la Generalitat de Catalunya recomienda que, dados los tiempos que corren, debe priorizarse la apertura de datos que permitan la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y que fomenten el crecimiento económico. Esta institución especifica que el tipo de información que puede generar negocio de manera más inmediata para las empresas es el relacionado con la movilidad, los hechos vitales de las personas y la participación en la gestión y toma de decisiones de Gobiernos²²⁴.

De esta manera, las administraciones públicas deben propender por una definición precisa de la filosofía de datos abiertos. Para ello debe realizar como primera medida el inventario de datos estructurados, usar esquemas y vocablos apropiados, y definir estrategias de monitorización de uso y servicio a través de indicadores eficientes para tal uso.

223 ABELLA GARCÍA. "Evaluación de impacto de las estrategias de apertura y reutilización de datos públicos", cit.

224 J. IGNACIO, CRIADO, MILA GASCÓ y CARLOS E. JIMÉNEZ-GÓMEZ. "Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad", Buenos Aires, XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 1.º y 2 de julio de 2010, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/289374728_Bases_para_una_Estrategia_Iberoamericana_de_Interoperabilidad].

XVII. GOBERNANZA DE LA INTEROPERABILIDAD

Entre la literatura especializada existen muchas definiciones del concepto de *interoperabilidad*. Una primera definición enfatiza la aproximación tecnológica del término. En consecuencia, la interoperabilidad es definida como la habilidad que tiene algunos sistemas tecnológicos para comunicar, procesar e intercambiar datos de manera significativa²²⁵. Por lo tanto, si se habla de interoperabilidad se deben tratar temas como: 1. El establecimiento de estándares comunes; y 2. La normativa en la materia.

La implementación de estas iniciativas deja claro que el concepto de interoperabilidad va más allá de la integración de sistemas de información y la transmisión de datos. Dicho concepto acarrea innovación de servicios públicos y la integración de los procesos públicos, además es necesaria la estructuración de nuevos canales de comunicación.

En este orden de ideas, se puede definir la interoperabilidad como la habilidad que poseen los sistemas dispares y heterogéneos de interactuar entre sí con el objetivo de obtener mutuo beneficio, de esta forma la interacción supone la transferencia de procesos, resultados y demás información entre los sistemas informáticos.

A. Marco europeo de interoperabilidad

El denominado Marco Europeo de Interoperabilidad (*European Interoperability Framework* –EIF–), son una serie de directrices desarrolladas por la Unión Europea, para que los servicios y sistemas de administración electrónica garanticen su interoperabilidad. El EIF define los siguientes ocho principios:

225 SILVYA ARCHMANN e IMMANUEL KUDLACEK. "Interoperability and the exchange of good practice cases", en *European Journal of ePractice*, 2008, disponible en [<http://www.epracticejournal.eu/document/4338/download>].

Figura 22: Principios de interoperabilidad



Fuente: INTEROPERABLE DELIVERY OF EUROPEAN eGOVERNMENT SERVICES TO PUBLIC ADMINISTRATIONS, BUSINESSES AND CITIZENS –IDABC– y EUROPEAN INTEROPERABILITY FRAMEWORK –EIF–. *European Interoperability Framework for pan-European eGovernment Services*, Belgium, European Communities, 2004, disponible en [<http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docd552.pdf>]. Elaboración propia.

Las siguientes son iniciativas de interoperabilidad que trabajan bajo los principios del EIF alrededor del mundo:

Tabla 9: Iniciativas de interoperabilidad

| SITIO | DESCRIPCIÓN |
|---|---|
| [http://www.open311.org/] | Este sitio <i>web</i> tiene por objeto facilitar un esfuerzo internacional para construir sistemas abiertos e interoperables que permiten a los ciudadanos interactuar más directamente con sus ciudades. La idea de open311 es la de coordinar los esfuerzos para desarrollar un modelo de especificaciones libres de acceso estandarizado, de lectura/escritura para la denuncia por parte de los ciudadanos de problemas en su ciudad que no son considerados emergencias. |
| [http://www.open-contracting.org/] | Open-contracting es una iniciativa que está desarrollando una serie de normas y prácticas para una mayor divulgación y participación en la contratación pública, incluyendo la licitación, el rendimiento y la terminación o entrega de los contratos. La iniciativa trabaja en la estandarización de las normas tanto de contratos básicos de adquisición de bienes como en contratos más complejos, como acuerdos públicos-privados, licencias o acuerdos de producción comparada, etc. |
| [http://globalopendatainitiative.org/] | La iniciativa Open Data Global –GODI– es una iniciativa liderada por organizaciones de la sociedad civil para compartir principios y recursos para los Gobiernos y las sociedades sobre cómo aprovechar mejor las oportunidades creadas por la apertura de los datos públicos. Su objetivo es proporcionar una hoja de ruta de las políticas y estándares que los países pueden utilizar para construir nuevas reformas e iniciativas de datos abiertos significativos, informados por los éxitos de los demás. Sus principales metas son: Proporcionar una visión líder en cómo los Gobiernos se acercan a los datos abiertos, aumentar el conocimiento de los datos abiertos y cuestiones conexas, apoyar el desarrollo de la comunidad abierta de datos global, reunir, ampliar y amplificar la base de pruebas para los datos abiertos. |

| | |
|--|--|
| <p>[http://www.hl7.org/]</p> | <p>Fundada en 1987, Health Level Seven International (HL7) es una organización sin fines de lucro, dedicada a proporcionar un marco global, normas y especificaciones para el intercambio, la integración, la compartición y recuperación de la información de salud electrónica que soportan la práctica clínica y la gestión, ejecución y evaluación de los servicios de salud. Cuenta con más de 2.300 miembros que incluyen a más de 500 miembros corporativos que representan a más del 90% de los proveedores de sistemas de información especializados en sanidad. HL7 proporciona estándares de interoperabilidad que mejoran la prestación de atención, optimizan el flujo de trabajo, reducen la ambigüedad y mejoran la transferencia de conocimientos entre todas las partes interesadas, incluidos los proveedores de salud, agencias gubernamentales, la comunidad de proveedores y pacientes.</p> |
| <p>[http://www.transparency.org/]</p> | <p>Transparency International (TI) es una organización internacional no gubernamental, no partidista, sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. Desde su fundación en 1993, TI ha sido reconocida ampliamente por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global. El desafío de mantener el tema de la corrupción como un tema prioritario en la conciencia global es uno de los elementos principales de la misión continua de TI.</p> |

Fuente: CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, cit.

B. Panorama de gobernanza de políticas de Gobierno electrónico en América Latina

La interoperabilidad es coordinar las administraciones públicas para que adopten estándares sobre políticas gubernamentales. También busca que definan su funcionamiento y las estrategias para asegurar la propia interoperabilidad en América Latina y el Caribe. Este capítulo muestra las caracterizaciones institucionales de América Latina y el Caribe, en lo que a políticas de Gobierno abierto y Gobierno electrónico se refiere:

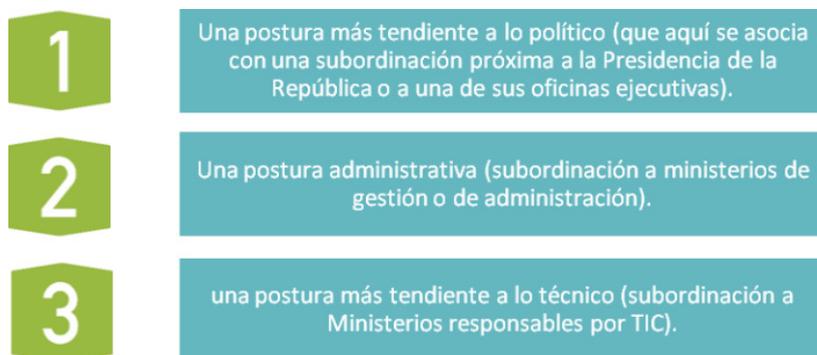
En los países seleccionados y categorizados por MORENO, SIN TRIANA y SILVEIRA, consideraron relevante caracterizar la definición de las políticas públicas, tanto como la institución del Gobierno encargada de ejecutar dicha política. Las características que los autores tuvieron presentes son:

Caracterización según ubicación del organismo responsable de la ejecución de políticas de Gobierno electrónico: (1) Si la ejecución de las políticas de Gobierno electrónico la realizan organismos de carácter político, (2) Si la realizan organismos de carácter administrativo, y (3) Si las políticas las ejecutan organismos de carácter técnico.

Caracterización según participación en definición de políticas de Gobierno electrónico: (1) Si las decisiones se adoptan dentro de una sola institución con autoridad en estos temas sobre todas las demás, (2) Si ellas se definen con participación de varias instituciones del Ejecutivo, (3) Si en la definición participan también otros poderes del Estado y la ciudadanía organizada. El panorama de la ubicación del órgano o agencia responsable del Gobierno electrónico de 25 países de América Latina y el Caribe a marzo de 2007, se presenta en la figura adelante [figuras 23 y ss.]²²⁶.

En cuanto al diseño de la gráfica de ubicación actual de los órganos responsables por Gobierno, los autores proponen una matriz donde en forma vertical, pueden localizar los países que cumplan las siguientes características divididas en tres niveles, a saber:

Figura 23: Escala de clasificación para países

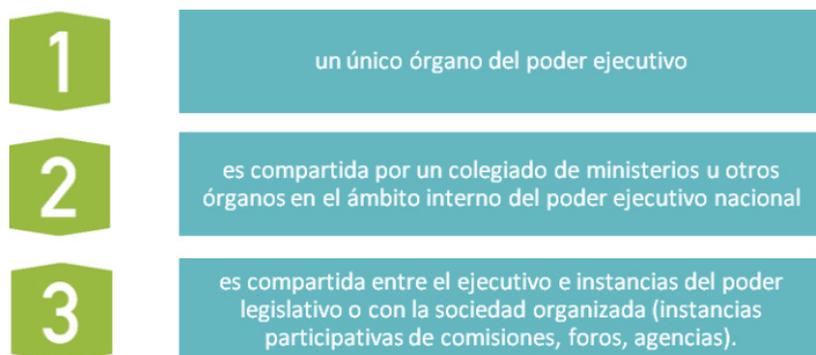


Fuente: HERNÁN MORENO ESCOBAR, HUGO SIN TRIANA y SÉRGIO CAINO SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, julio de 2007, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3578/1/S2007320_es.pdf].

En el eje horizontal de la matriz tenemos la ubicación de los países, según una cuestión vital en lo que a Gobierno abierto respecta, la responsabilidad de la toma de decisiones en cada uno de los países. A continuación, los niveles de clasificación horizontal:

226 HERNÁN MORENO ESCOBAR, HUGO SIN TRIANA y SÉRGIO CAINO SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, julio de 2007, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3578/1/S2007320_es.pdf], p. 10.

Figura 24: Niveles de clasificación horizontal para países



Fuente: MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit.

Para aquellas naciones donde es imposible conseguir información relevante, los autores asignaron la calificación de cero, es decir, sin información.

A continuación, se presenta la matriz elaborada a partir de los criterios mencionados con antelación:

Tabla 10: Matriz de clasificación para países

| | | | | | |
|---|------------------------|---------------------|---|---|----------------------------------|
| 3 | Técnico | Antigua y Barbuda | Cuba | | Venezuela |
| 2 | Gestión administrativa | Bahamas Barbados | Jamaica Trinidad y Tobago | Argentina Brasil Chile Colombia Costa Rica Ecuador México | Nicaragua |
| 1 | Político | Paraguay | El Salvador Guatemala Puerto Rico Rep. Dominicana Uruguay | Panamá Perú | Bolivia Honduras |
| 0 | Sin información | | | | |
| | | Sin información | Institución única | Comisión ministerial | Ejecutivo, Legislativo, sociedad |
| | | 0 | 1 | 2 | 3 |

Fuente: MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit.

La calificación de las naciones en los ejes vertical y horizontal es producto estricto de la información obtenida por los autores en los sitios *web* gubernamentales. A continuación, las conclusiones obtenidas por estos autores para cada uno de los países:

Figura 25: Conclusiones por país



Gobernanza



BRASIL

El ejecutor de las políticas de GE (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação) es un organismo subordinado a un ministerio de administración (Ministerio de Planeamiento) y actúa bajo la coordinación del Comité Ejecutivo de Gobierno Electrónico -CEGE-, (2); las definiciones de GE se realizan de forma compartida con base en grupos de trabajo compuestos por representaciones de los ministerios (2).



CHILE

Mediante un instructivo presidencial de febrero de 2007 la ejecución de las políticas de GE pasa a ser responsabilidad interinstitucional del comité de ministros para el desarrollo digital, con la acción ejecutiva del Ministerio Secretaria General de la Presidencia (2); las definiciones de GE pasan a realizarse de forma compartida por representaciones de todos los ministerios (2).



COLOMBIA

El ejecutor de las políticas de GE (Agenda de Conectividad) es un organismo subordinado a un ministerio de gestión (Ministerio de Comunicaciones) y actúa bajo la coordinación de la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de Información para la Administración Pública, que es un organismo interinstitucional compuesto por varias instancias del Poder Ejecutivo nacional (2); las definiciones de GE se realizan de forma compartida por representaciones de los ministerios y agencias de Gobierno (2).



COSTA RICA

La ejecución de las políticas de GE es responsabilidad interinstitucional de la comisión intersectorial de Gobierno digital, con la acción ejecutiva de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital de la Presidencia de la República (2); las definiciones de GE se realizan de forma compartida por representaciones de los ministerios y agencias de gobierno (2).



CUBA

El ejecutor de las políticas de GE (Ministerio de la Informática y las Comunicaciones) es un organismo de TIC (3) que también define la política de GE (1).



ECUADOR

La ejecución de las políticas de GE es responsabilidad interinstitucional de la comisión nacional de conectividad constituida por representantes de los ministerios y por la comisión técnica especial de Gobierno en línea (2); las definiciones de GE se realizan de forma compartida por representaciones de los ministerios y agencias de Gobierno (2).



EL SALVADOR

La ejecución de las políticas de GE es responsabilidad de la Secretaria Técnica de la Presidencia de la República (1) que actúa de forma ejecutiva en las definiciones de GE (1).



GUATEMALA

La ejecución de las políticas de GE es responsabilidad de la comisión presidencial para la reforma, modernización y fortalecimiento del Estado y de sus entidades descentralizadas, subordinada a la Presidencia de la República (1), la cual actúa unitariamente de forma ejecutiva en las definiciones de GE (1).



HONDURAS

La ejecución de las políticas de GE es responsabilidad de la comisión presidencial de modernización del Estado, subordinada a la Presidencia de la República (1); las definiciones de GE se realizan a través del comité gubernamental de infotecnología compuesto de forma multilateral por organismos de la presidencia y ministerios, del Congreso Nacional, de la Corte de Justicia y de representaciones del sector privado (3).

Fuente: MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit.

C. Aplicaciones transversales, estándares e interoperabilidad

Uno de los temas principales para alcanzar la interoperabilidad es la correcta definición de intereses y necesidades comunes entre las naciones. Entre las necesidades más evidentes está el intercambio electrónico de información de los sistemas de servicios gubernamentales internacionales, al implementar la acción de los Gobiernos por fuera de sus fronteras. La internacionalización de los mercados y empresas sumada a la dinámica internacional, favorecen el crecimiento de algunos factores de cooperación entre administraciones públicas y los Gobiernos.

No obstante, se puede dar el caso en que determinada nación siga sin disponer de un servicio de Gobierno abierto o Gobierno electrónico en concreto, que además este servicio sea interesante para otras naciones. Lo común es que entre los Gobiernos se presentes diferencias estructurales y profundas en lo relacionado con el marco normativo y cultural.

Por esta razón, en el estudio realizado por las Naciones Unidas con el objetivo de evaluar el nivel de estructuración de los Gobiernos electrónicos en cada nación, relaciona los servicios ofertados, su profundidad y diversidad. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

de las Naciones Unidas –UNDESA– en trabajo conjunto con la ONU, definen una escala que pretende medir los *Niveles de evolución de Gobierno electrónico*, dicha escala se muestra a continuación:

Tabla 11: Niveles de evolución del Gobierno electrónico

| LOS CINCO NIVELES DE EVOLUCIÓN DE GOBIERNO ELECTRÓNICO DE LOS PAÍSES SEGÚN EL ESTUDIO DE LAS NACIONES UNIDAS DEFINIDOS DE LA SIGUIENTE MANERA | | |
|---|------------------------------|--|
| 1 | Presencia emergente | La presencia del Gobierno incluye una página <i>web</i> y/o un sitio oficial con información limitada básica y estática; enlaces para los ministerios/ departamentos de educación, salud, bienestar social, trabajo y finanzas pueden o no existir; enlaces para gobiernos locales/regionales pueden o no coexistir; alguna información almacenada, como un mensaje del Jefe de Estado o un documento como la Constitución puede estar disponible en línea; la mayor parte de la información permanece estática, con pocas opciones para los ciudadanos. |
| 2 | Presencia mejorada | El Gobierno provee información sobre políticas públicas, leyes, normas, informes, noticias y archivos para ser descargados por el usuario. Incluye las características de portal emergente, complementado con opciones de interactividad, servicio al cliente y enlaces; calidad optimizada y creciente cantidad e información; la información brindada es actualizada con mayor rigurosidad. |
| 3 | Presencia interactiva | Interacción en las dos direcciones con servicios en línea para mejor conveniencia del usuario, como obtención de formularios para pago de tasas e impuestos o para la renovación de licencias; bases de datos accesibles y personalizadas; comunicación extensiva por correo electrónico interna y externamente; el sitio es actualizado de manera contante para mantener la información actualizada para el público. |
| 4 | Presencia transicional | Posibilita transacciones completas entre el Gobierno y el ciudadano –“pleno tratamiento electrónico de casos”–; los usuarios pueden pagar los servicios, tarifas o impuestos y realizar transacciones financieras en línea, obtener tarjetas de identificación, partidas de nacimiento, pasaportes, renovación de licencias y otras especies de interacciones, en una base en línea 24h/7días; suministro de bienes y servicios están habilitados para licitación en línea. |
| 5 | Presencia sin discontinuidad | Gobierno plenamente en red con todas las agencias interconectadas; participación ciudadana en los procesos de diálogo, consultas y toma de decisiones; cooperación e integración con el sector privado y la sociedad organizada. |

Fuente: MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit.

En el contexto de la interoperabilidad, las naciones pueden tener mejores condiciones si alcanzan un alto nivel en la escala de evolución de Gobierno electrónico usada por el UNDESA. Lo que se traduce en la opti-

mización de condiciones favorables. Esto último no significa que un país que no alcance el nivel cinco no pueda implementar soluciones e iniciativas de interoperabilidad a nivel regional, nacional o internacionalmente.

De esta manera, las diferentes naciones poseen características interactivas en gran parte de los sitios *web* gubernamentales, además de plataformas para trámites en línea, contratación pública y demás. Es importante precisar que los trámites son considerados en línea cuando permiten ejecutar un proceso de inicio a fin, no por partes (como la descarga de un documento o formulario), esto último no se considera trámite en línea y no está ajustado a las iniciativas de interoperabilidad.

Otra característica con la que debe contar el sistema de una nación para que sea considerado interoperable, es la adopción de los estándares necesarios. Es decir, si en una nación existen formas de realizar pagos en línea, este proceso debe estar estandarizado. De igual modo, todos los procesos –documentación, certificados y demás componentes del proceso– también deben estar estandarizados.

Las soluciones estándares y transversales hacen parte de las acciones de interoperabilidad. Estas son contratadas con las recomendaciones de la CEPAL y según las arquitecturas de los Gobiernos, lo que asegura que las aplicaciones transnacionales son el siguiente nivel de los Gobiernos y “que los pilares para la interoperabilidad en la América Latina son las aplicaciones transversales”²²⁷.

D. Retos de la interoperabilidad semántica

Se entiende que en la interoperabilidad semántica

... el significado preciso de la información intercambiada es inteligible por cualquier otra aplicación que no haya sido desarrollada para este propósito. Interoperabilidad semántica posibilita a los sistemas combinar la información recibida con otros recursos de información y procesarla de una manera con significado²²⁸.

227 ITEMS INTERNATIONAL y HERNÁN MORENO ESCOBAR. *e-Government architectures, technical and political situation in Latin America*, Santiago de Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean –ECLAC–, April 2007. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3551/1/S2007011_en.pdf], p. 117.

228 IDABC y EUROPEAN INTEROPERABILITY FRAMEWORK –EIF–. *European Interoperability Framework for pan-European eGovernment Services*, cit., p. 5.

En lo que a diferencias semánticas respecta, muchos autores describen las diferencias como efectos, precondiciones legales y evidencias. En el caso de las principales diferencias semánticas que necesitan solución, algunos casos ocurren cuando los actores de la sociedad están sometidos a normas y leyes diferentes en cada país, lo que altera en gran medida los procesos de compra electrónica en el sector público.

Un ejemplo de esto se da cuando la legislación particular de un país específico exige a las empresas presentar una serie de documentos para su acreditación como proveedores, pero además, esta documentación es la misma exigida en los procesos de licitaciones en países diferentes.

Se dice que existen diferencias semánticas cuando un documento o registro oficial en un país no encuentra un documento o registro oficial correspondiente en otro país, bien sea por diferencia en su finalidad o por la información que contiene. Otro ejemplo de la diferencia semántica muestra que

una información almacenada en un país tiene un significado diferente de la información correspondiente en otro país. Puede ser una diferencia de nombre, de metadato o que un tipo correspondiente de evidencia no está disponible²²⁹.

En este punto es importante destacar que la creación y administración de los recursos semánticos, además de los vocabularios controlados para el desarrollo de definiciones, son temas relevantes en la ejecución de una iniciativa de interoperabilidad entre naciones. Con el objetivo de subsanar algunas problemáticas presentadas, en principio un lenguaje común de interoperabilidad podría ser la solución, por este motivo, la plataforma de interoperabilidad juega un papel crítico en este tipo de iniciativas.

Los siguientes requerimientos se destacan en la construcción de la arquitectura necesaria para el funcionamiento de la plataforma de interoperabilidad:

1. *Creación y administración de metadatos*: Con el propósito de aumentar los beneficios, puede considerarse la implementación de gran-

229 OVEREEM *et al.*, citado en HANS JOCHEN SCHOLL (ed.). *E-Government: Information, Technology and Transformation (Advances in Management Information Systems)*, New York, Routledge, 2007.

des repositorios de metadatos que tengan características globales, además que sean por completo reutilizables. Por consiguiente, en el momento en que se incorporen a una nueva nación o se pongan a disposición de algún tipo de aplicación, las especificaciones semánticas de los metadatos puedan ampliar las particularidades, evitar la duplicación del trabajo asociado y generar espacios apropiados para la interoperabilidad. Además, si la meta inicial es la implementación de los repositorios, pero de carácter regional, es necesario un desarrollo o mecanismo tecnológico que sirva como soporte para que ayude a desarrollar los procesos y las responsabilidades a nivel de administración de metadatos.

2. *Diversidad de los idiomas*: Otro objetivo de la interoperabilidad semántica es contrarrestar la diversidad de idiomas en que los actores de Gobierno abierto operan. Los Gobiernos que tienen un idioma particular como lengua oficial basan sus estándares en organismos con las mismas características, lo que dificulta el avance en experiencias para naciones con idioma diferente. En este caso deben considerarse los idiomas más utilizados: inglés, español, portugués y francés.

E. Interoperabilidad técnica y estándares comunes

Según el Interoperable Delivery of European e-Government Services to Public Administrations, Business and Citizens Programme –IDABC–, la interoperabilidad técnica “... cubre las cuestiones técnicas de conectar sistemas computacionales y servicios”²³⁰. De esta manera, tecnologías como el XML, servicios *web* y Arquitecturas Orientadas a Servicios –SOA–, hacen parte de las tecnologías de estructura de servicios y de datos más conocidas y aceptadas, en lo que a interoperabilidad respecta.

Sin embargo, es complejo el proceso de adaptación a estos cambios de estructuras, lo que afecta en gran medida la cultura organizacional. Algunas de las tecnologías disponibles poco a poco se transforman en estándares en el mercado mundial, y dependiendo de la capacidad, proactivamente todas las administraciones públicas consideran la utilización de estas tecnologías a mediano y largo plazo.

230 IDABC y EUROPEAN INTEROPERABILITY FRAMEWORK –EIF–. *European Interoperability Framework for pan-European eGovernment Services*, cit., p. 5.

La adopción de estándares y su control incluyendo temas de interoperabilidad, que constituyen un gran marco de referencia para los avances en tecnologías de la información de las administraciones públicas, es una petición que ha iniciado por tener respuestas en Latinoamérica.

Como es evidente en esta situación, algunos países han desarrollado procesos que conducen a la publicación de una arquitectura de interoperabilidad, que contiene estándares y definiciones para el uso de las aplicaciones de las administraciones públicas del territorio. En este contexto, el aumento en el uso por parte de las agencias y organizaciones de estas arquitecturas ayuda a incrementar y definir nuevas versiones.

Por otro lado, hoy en día la utilización de código abierto es un tema trascendental en el contexto de la interoperabilidad. Muchas organizaciones a nivel internacional recomiendan las soluciones tecnológicas de código abierto, ya que existen ventajas en cuanto a soporte asociado. Pero es de aclarar que estas soluciones no son obligatorias ni esenciales para lograr estándares y alcanzar los niveles de interoperabilidad deseados.

Aunque es relevante mencionar que su existencia tendiente al alza ha hecho presencia tanto en las organizaciones públicas como en las privadas. Gracias a esto, el código abierto es considerado como medio para implementar de la mejor manera la arquitectura de Gobierno electrónico, así, las iniciativas de código abierto deben hacer parte de las agendas de los países de América Latina.

Según MORENO ESCOBAR *et al.*, los requerimientos de interoperabilidad técnica que se deben considerar al momento de desarrollar una arquitectura para cualquier plataforma de interoperabilidad son:

1. Niveles de adopción evolutivos. Considerando el heterogéneo grado de evolución tecnológica existente se deberán posibilitar niveles de adopción evolutivos de la arquitectura por parte de cada país, que anticipen resultados parciales y eviten retrasos en la implantación. Eso significa, por ejemplo, que en un nivel inicial básico un país deberá poder operar algunas de las funcionalidades o servicios, pero no todos. Cuando implante las tecnologías con las cuales no contaba inicialmente, podrá ampliar su grado de adopción para el nivel siguiente de la arquitectura, ampliando los beneficios alcanzados, y así progresivamente hasta alcanzar el nivel completo.

2. Seguridad y privacidad. El hecho de que se establezca una conexión de

interoperabilidad entre dos países no implica que las bases de datos de cada uno de los países deban estar totalmente abiertas al libre acceso del otro país. Al contrario, todas las transacciones programadas deberán estar bajo el control autónomo de cada país y/o proveedor local de información a través de la plataforma de interoperabilidad asegurando que únicamente los datos autorizados para cada operación específica podrán ser transferidos. Adicionalmente, en los casos que se requiera, las transacciones de interoperabilidad programada deberán estar habilitadas únicamente para el uso de personas o entidades explícitamente autorizadas para ello, con el soporte de firmas y certificados digitales, según el acuerdo establecido entre los dos países. Como un subproducto se deberá generar automáticamente un registro histórico de todas las transacciones ocurridas o bloqueadas, lo que posibilitará a cada país realizar de forma autónoma monitoreos y auditorías sobre toda la actividad realizada.

3. Definición y adopción de estándares técnicos. Se deben considerar en forma amplia los diferentes estándares existentes y en uso por los países para las tecnologías de estructuración y de semántica de información y servicios. En lo posible se debe considerar alguna forma de uso de estándares alternativos durante un periodo predefinido por parte de países que no reúnan las condiciones técnicas u organizacionales de adopción inmediata de los estándares recomendados, posibilitando así su ingreso en las iniciativas de interoperabilidad de forma parcial y anticipada.

4. Diversidad de plataformas y código abierto. Algunos de los países de América Latina y el Caribe han definido políticas para la adopción progresiva de sistemas de código abierto. Al mismo tiempo, existen entre los países diferentes plataformas tecnológicas en utilización en cuanto a sistemas operativos, bases de datos y arquitecturas orientadas a servicios. Esa diversidad debe ser considerada con el fin de posibilitar implementaciones para múltiples plataformas²³¹.

F. Dimensiones, beneficios y principios de la interoperabilidad

El Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo –CLAD– en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de 2007²³², da pau-

231 MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit., pp. 23 a 25.

232 CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO –CLAD–. *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo y 1.º de junio de 2007, adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes

tas para la sustentación de los procesos de interoperabilidad en las Naciones. En esta carta establece que:

Los Estados iberoamericanos deberían fomentar en la mayor medida posible acuerdos entre sí para que la interoperabilidad de los servicios y sistemas no se reduzca al ámbito de cada Estado, sino que desde el principio comprenda a todos los Estados de modo que el acceso al Gobierno electrónico se haga de manera más o menos conjunta como región, potenciando así las sinergias que se seguirán de un acceso lo más amplio posible, simultáneo y sostenido de todos los países iberoamericanos a la sociedad de la información y el conocimiento y con especial precaución acerca de la obsolescencia de las diversas ofertas tecnológicas. En especial se tratará de lograr un estándar común de interoperabilidad entre todos los países iberoamericanos.

La estructuración de la interoperabilidad necesita la atención de las particularidades y características de cada nación en relación con las variables sociales, culturales, políticas y legales, esto con el objetivo de implementar de la mejor manera las actuaciones de colaboración.

Las naciones iberoamericanas trabajarán en conjunto para concretar las iniciativas de Gobierno electrónico y Gobierno abierto, a través de la interoperabilidad y la soberanía nacional. Para ello deben tener especial cuidado con las características lingüísticas, políticas, sociales, culturales, legales y otras, con el propósito de aumentar las oportunidades de alcance regional y nacional. En este orden de ideas, CRIADO, GASCÓ y JIMÉNEZ-GÓMEZ definen los principios de interoperabilidad de la siguiente manera²³³:

de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007 (Resolución n.º 18 de la Declaración de Santiago), disponible en [<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>], p. 25.

233 CRIADO, GASCÓ y JIMÉNEZ-GÓMEZ. "Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad", cit.

Tabla 12: Principios de interoperabilidad entre los países de Iberoamérica

| PRINCIPIO | OBJETIVO |
|------------------------|--|
| Igualdad | Los medios digitales no deben generar restricciones o limitaciones para los ciudadanos que se realcionan con las administraciones públicas. |
| Accesibilidad | Respeto a las necesidades especiales de las personas con discapacidades, facilidad de uso de los servicios públicos gubernamentales. |
| Legalidad | Mantenimiento de las garantías jurídicas dentro de los intercambios digitales tal cual se dan en el medio físico. |
| Privacidad | Atención central a las cuestiones de privacidad derivadas de la colaboración entre administraciones públicas y la relación entre ciudadanos. |
| Responsabilidad | Las administraciones públicas deben ser responsables de sus propias actuaciones para facilitar la rendición de cuentas ante los ciudadanos por los actos realizados en esta dimensión telemática y los llevados a cabo por medios tradicionales. |
| Adecuación tecnológica | Los Estados participantes pueden usar las tecnologías que consideren mas adecuadas para satisfacer sus necesidades y las de los ciudadanos mediante la promoción de estándares abiertos y <i>software</i> libre, de cara a garantizar la seguridad y sostenibilidad del Gobierno electrónico del futuro. |
| Proporcionalidad | Requerimientos de seguridad adecuados a la naturaleza de la relación que establezca con el sector público dentro de entornos de colaboración entre diferentes administraciones públicas. |
| Conservación | Garantía de que los datos, información y comunicaciones por medios telemáticos conserven las mismas condiciones de mantenimiento que por medios tradicionales. |
| Reutilización | Supone que los Estados iberoamericanos se comprometen a generar repositorios compartidos que permitan la reutilización de componentes que colaboren en la interoperatividad entre las administraciones públicas y el desarrollo de acuerdos regionales de colaboración. |
| Eficiencia | El sector público de los países deben garantizar la existencia de porcesos y soluciones a los porblemas de los ciudadanos de una manera económica lo más óptima posible y ofreciendo los resultados esperados. |

Fuente: Adaptado de CRIADO, GASCÓ y JIMÉNEZ-GÓMEZ. "Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad", cit., pp. 10 a 12.

G. Interoperabilidad organizacional

Según la IDABC, la interoperabilidad organizacional busca:

... definir procesos de negocios y hacer acontecer la colaboración entre administraciones que desean intercambiar información y que pueden tener diferentes estructuras y procesos internos, así como aspectos relacionados a los requerimientos de los usuarios de la comunidad²³⁴.

Siendo así, el desarrollo de la arquitectura y la plataforma de interoperabilidad organizacional están dados por:

Figura 26: Elementos de la interoperabilidad organizacional



Fuente: MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit.

Según MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO, se deben tener en cuenta las siguientes características y requerimientos al momento de definir la arquitectura y la interoperabilidad organizacional²³⁵:

234 IDABC y EUROPEAN INTEROPERABILITY FRAMEWORK –EIF–. *European Interoperability Framework for pan-European eGovernment Services*, cit., p. 5.

235 MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit., p. 53.

Figura 27: Características de arquitectura e interoperabilidad organizacional



PRINCIPIO DE LEGALIDAD

"El actuar de los Gobiernos está regido por el marco legal de cada país que indica qué es lo que deben hacer y la forma en que lo deben hacer. Algunas veces, ese principio riñe con las posibilidades planteadas por el desarrollo tecnológico mundial para modernizar los procesos y ofrecer los servicios electrónicos de las agencias públicas; las soluciones informáticas que se implementan en un país no son necesariamente válidas o aplicables en otro país".



SERVICIOS Y APLICACIONES TRANSVERSALES

"La integración de la información de los distintos sistemas y áreas de Gobierno para realizar una interacción completa con el foco centrado en el usuario externo es un atributo relevante no solamente a nivel local, sino que será todavía más crítica en las interacciones entre usuarios de un país con el Gobierno de otro país".



DEFINICIÓN DE LOS PROCESOS DE NEGOCIOS

"El flujo de los procesos de un determinado negocio, puede ser diferente en cada uno de los países. Esto exige la creación de mecanismos de intermediación para compatibilizar el intercambio de información con ajustes mínimos y sin la necesidad de realizar el rediseño de los flujos en ambos países involucrados".



REQUERIMIENTOS DE LOS USUARIOS Y DE LA COMUNIDAD

"En función de las diferencias de cultura, de las necesidades particulares de cada localidad y de las prácticas usuales consolidadas en cada país, es necesario que se realice previo a la implementación de cada aplicación de interoperabilidad entre dos países, un análisis de compatibilidad de los servicios para proveer canales que posibiliten en cualquier momento y de manera ágil atender requerimientos de los usuarios para solucionar los problemas que se presenten en el uso de los mismos".



SERVICIOS MULTI-CANALES

"Además de ser una tendencia natural en función de las posibilidades generadas por los avances tecnológicos y por la sinergia de tecnologías, se impone considerar que los nuevos canales eventualmente adoptados por un país puedan seguir siendo utilizados en las interacciones internacionales con los otros países. La implementación de la interoperabilidad debe prever y proveer gateways de conversión para establecer el puente para un canal de origen diverso de los disponibles localmente".



SERVICIOS A DISCAPACITADOS

"Es una demanda de inclusión social de ámbito mundial que debe necesariamente ser considerada y para la cual deben buscarse mecanismos habilitadores".

Fuente: MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit.

H. Conceptualización de la plataforma de interoperabilidad

Las plataformas de interoperabilidad son el resultado del arduo trabajo de las naciones y las organizaciones, que apoyan el desarrollo relacionado con las tecnológicas de la información y que buscan facilitar la transición y el intercambio de datos en el territorio de acción. Según las características y los requerimientos al momento de definir la arquitectura, la presencia de un elemento central no es correcta, motivo por el cual es vital para el desarrollo de una plataforma de interoperabilidad la presencia de un conjunto de elementos que pueden ser nombrados como *enrutadores transaccionales* y cuyo trabajo hace parte de la optimización de la interoperabilidad entre las regiones.

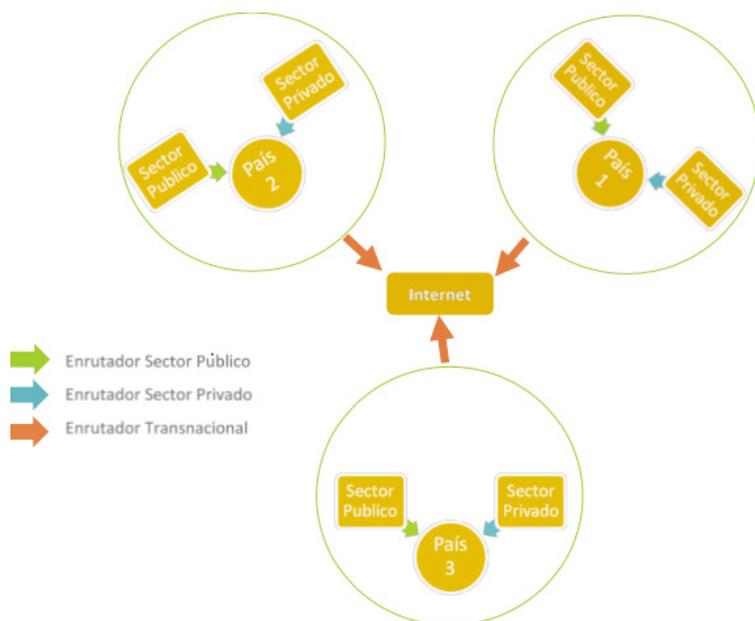
Para MORENO ESCOBAR *et al.*,

El enrutador transaccional corresponde a una solución tecnológica suficientemente flexible para reflejar los acuerdos logrados en los espacios de diálogo (tipologías de gobernanza y organizacional) reflejando las diversas definiciones y estándares establecidos (tipología semántica); así mismo, implementa las diferentes decisiones que en materia tecnológica se establezcan como estándares (tipología técnica)²³⁶.

La siguiente figura representa de manera específica los diferentes niveles de desarrollo y etapas de adopción que pueden tener las naciones sobre los enrutadores transaccionales:

236 MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit., p. 47.

Figura 28: Niveles de desarrollo de los enrutadores transaccionales



Fuente: MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit. Elaboración propia.

Esta gráfica muestra de manera sucinta el caso de tres países con uso de enrutadores, que tienen el propósito principal de alcanzar la interoperabilidad a nivel interno y externo. Estos países utilizan enrutadores para comunicar soluciones de interoperabilidad, que pueden originarse tanto desde el sector público como del privado.

Conforme con este discurso, el enrutador tiene el propósito de optimizar la relación existente entre los Gobiernos y las administraciones públicas de los países. En la gran mayoría de los casos, son estas las que poseen los sistemas de información, donde se extraen las bases de datos potencialmente intercambiables a nivel de interoperabilidad. Por consiguiente, las administraciones públicas son las que captan la información necesaria para el normal desarrollo de los servicios electrónicos internacionalmente.

Sin embargo, no se puede definir un único sistema centralizado. Al contrario, se busca un modelo que interactúe con un número indeterminado de enrutadores, que funcionen, desde el interior de los países, como enrutadores sectoriales, que a su vez, interactúen con la frontera, es decir, enrutadores transnacionales.

En paralelo, este modelo tiene presente la interacción internacional entre los enrutadores. En otras palabras, las administraciones públicas que necesiten datos de otro país los solicitarán por medio de los enrutadores propios, no es necesaria una interacción con enrutadores transnacionales ajenos. De esta manera, aseguran la independencia de cada país, tomando control sobre sus protocolos de confidencialidad y seguridad nacional.

Así mismo, la transmisión e intercambio de datos a la luz del estándar, suprime los requerimientos de conocimientos particulares sobre las administraciones públicas, sus sistemas y reglas de intercambio de información. Según MORENO ESCOBAR *et al.*,

la plataforma de interoperabilidad implementa los aspectos técnicos, semánticos y organizacionales definidos en la tipología de interoperabilidad y acordados a través de los mecanismos de gobernanza de interoperabilidad que se adopten. Con el modelo de enrutadores de frontera, estos conforman una red de pares. Los enrutadores representan las fronteras de los sistemas autónomos, siendo posible su implementación para un país, un grupo de países o por sectores dentro de un mismo país²³⁷.

Por esta razón, los enrutadores transnacionales transmiten datos sobre los productos y servicios que ofrece cada país, de manera que constituyen un directorio y portafolio de servicios y productos internacionalmente hablando. Estos datos son guardados y almacenados en *directorios de servicios*. La administración de estos servicios está a cargo de cada uno de los países, en consecuencia, actualizar la información influye en los demás enrutadores del sistema, lo que garantiza la disponibilidad de información actualizada.

Cuando una administración pública necesita interactuar con otras, puede enterarse de los servicios ofertados por países, a través del directorio de servicios además de definir su necesidad desde su enrutador transnacional. Este último puede definirse como *enrutador solicitante*, pues chequea los requerimientos y peticiones y realiza una conexión directa con el enrutador transnacional del país solicitado o *enrutador solicitado*.

237 MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit., p. 49.

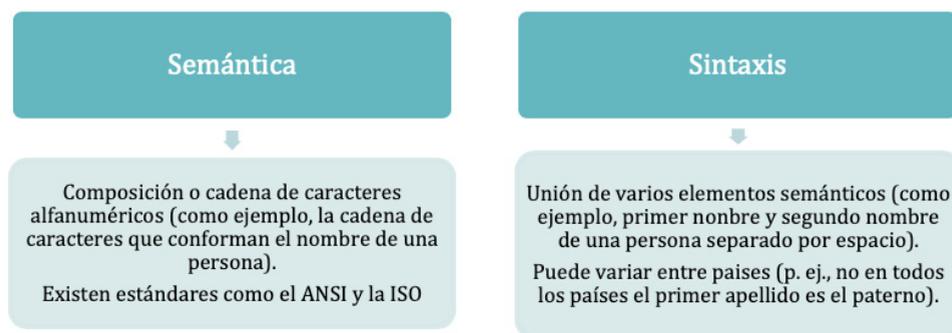
De esta forma, tras realizar las verificaciones pertinentes y consultar su propio directorio, el enrutador solicitado revisa a su vez los enrutadores internos con el propósito de transmitir el requerimiento, lo que genera una respuesta de estos últimos, que los lleva a seguir la ruta inversa del requerimiento o petición.

I. ASPECTOS A TENER EN CUENTA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE INTEROPERABILIDAD

Desde la posición de cada país, es necesario definir una serie de *adaptadores* que faciliten la adopción de ciertas interpretaciones, de forma que se minimice el impacto sobre los desarrollos y las plataformas tecnológicas existentes en cada país.

En lo referente a la información, es importante destacar los aspectos semánticos y sintácticos. A continuación se hace la diferenciación entre estos dos conceptos, a través de ejemplos específicos:

Cuadro 16: Semántica y sintaxis de la información



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los servicios asociados, se tienen presentes aquellos requeridos por las herramientas tecnológicas de los países, de forma que se generen procesos donde se entrelacen intereses comunitarios. Los servicios podrían ser a nivel de verificación, solicitud, identificación, caracterización, o cualquier otra clasificación de servicio pertinente a las características de la transacción deseada.

Del mismo modo, estas transacciones requieren un uso de internet como canal de intercambio de datos. Sin embargo, es indispensable definir características para asegurar el desempeño, la disponibilidad y la

seguridad interna. En cuanto a la tipología técnica de los elementos a compartir. Gracias al internet el nivel de interconexión estructural es alcanzado para potencializar el Gobierno abierto. A este nivel se puede denominar *infraestructura intranet gubernamental*. Sobre el tema, MORENO ESCOBAR *et al.*, consideran que:

La interconexión de las diferentes intranets gubernamentales de América Latina y el Caribe, puede llegar a constituir la espina dorsal (backbone), de la interoperabilidad entre sus Gobiernos.

En la capa de intercambio de datos, se desarrollan los aspectos de la tipología semántica y técnica derivados de los acuerdos logrados (gobernanza de interoperabilidad), que corresponden a la base de la interoperabilidad, proveyendo los aspectos necesarios para el intercambio de datos e información, con su consecuente interpretación válida. En la capa intermedia, se implementa la "lógica de negocios", que corresponde en esencia a la provisión (y consumo) de servicios por parte de los diferentes países, bajo una arquitectura orientada a servicios, con los respectivos esquemas que garantizan la autonomía y el control de acceso a la información, los cuales han sido acordados a través de los procesos de diálogo propuestos²³⁸.

Es así como se concluye que la interoperabilidad se define gracias a los desarrollos tecnológicos, como lo son las plataformas de interoperabilidad que funcionan en cada país, que se encargan de dirigir los canales de información teniendo presente los logros alcanzados en las políticas nacionales.

238 MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit., p. 51.

CAPÍTULO CUARTO

ARQUITECTURA Y TENDENCIAS

I. SEGURIDAD DIGITAL DE INTEROPERABILIDAD

El estudio europeo mencionado con anterioridad acerca de la interoperabilidad, hace referencia a un factor importante según MORENO ESCOBAR *et al.*, denominado como:

la utilización de mecanismos de seguridad avanzados en la identificación y autenticación digitales de personas o instituciones en una transacción, así como la firma digital de documentos y archivos utilizados, sean éstos del tipo texto, imagen, audio o cualquier otra forma²³⁹.

Este estudio abarca aspectos legales e institucionales que deben poseer y representar autoría y valor jurídico con el fin de clasificar la aplicación de certificados digitales en diferentes firmas, como factores dentro de la técnica de interoperabilidad y como factores dentro del proceso de gobernanza de la seguridad digital de interoperabilidad.

Además, hace énfasis en la importancia que conlleva la “difusión de firmas electrónicas y de identidades electrónicas”²⁴⁰, como unos de los factores fundamentales dentro de la estructura del soporte de los prosperados servicios de forma interoperable de los Gobiernos electrónicos. “El compartimiento y el intercambio de información amplían la importancia de las cuestiones de protección de datos y privacidad” y “la protección de datos sensibles se considera como uno de los principales desafíos en la provisión del intercambio de archivos electróni-

239 MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit., p. 17.

240 Ídem.

cos estandarizados”²⁴¹, son otros aspectos que hacen referencia a este factor clave.

Administraciones públicas de diversos países de América Latina y el Caribe fomentan diversas maneras institucionales con respecto a la ubicación de la respectiva autoridad certificadora raíz y al papel que cumple la infraestructura dentro de las denominadas llaves públicas, *Public Key Infrastructure* –PKI–.

Diferentes administraciones públicas han trabajado en las condiciones jurídicas necesarias para el correcto uso de certificados digitales, con la ayuda de la divulgación de decretos y leyes que fundamentan estas condiciones. Los siguientes países se pueden mencionar como ejemplo de lo anterior:

Figura 29: Países que fundamentan certificados digitales



Fuente: MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit.

241 *Ibíd.*, p. 18.

Es de vital importancia que existan procesos digitales de certificación legal de los sistemas de administración pública, para que estos puedan intercambiar con facilidad y de manera segura la información para poder operar de manera electrónica. Los distintos modos de acreditación existentes deben establecer un acuerdo en la medida de lo posible entre las partes, el cual consiste en: 1. Para las diferentes transacciones de interoperabilidad es necesaria la adopción por parte de las estructuras existentes, como un factor común; 2. Implementar dentro de las transacciones de interoperabilidad, la adopción de una nueva parte dentro de la estructura, para que ejerza de manera confiable el papel de autoridad raíz o PKI; y 3. El reconocimiento de las partes en el proceso de establecer una interconexión entre las diferentes PKI. Estructuras como la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI– realizan proyectos con el fin de instaurar en las administraciones diversos tipos de acuerdos para que se cumpla este reconocimiento mutuo entre firmas y documentos electrónicos.

El proceso para consolidar un tipo de acuerdo entre las partes, más que un inconveniente de pauta tecnológica, es un asunto de gobernanza de interoperabilidad medida en diversos aspectos políticos y jurídicos, teniendo en cuenta aspectos de soberanía y de seguridad.

II. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ARQUITECTURA (TIPOLOGÍA, ARQUITECTURA Y GOBERNANZA DE LA INTEROPERABILIDAD

En América Latina y el Caribe, por medio del desarrollo de la administración electrónica, se han adelantado diversos proyectos con énfasis en el mejoramiento de las administraciones públicas, Estos fijan el objetivo común de intercambiar información de sus diferentes agencias gubernamentales de manera eficaz.

Un ejemplo de lo anterior es el trabajo realizado en 2006 en la ciudad de Bogotá, por la CEPAL, el BID y la OEA denominado: *II Taller de trabajo red GEALC: Interoperabilidad e intranet gubernamental*. En este taller, países de Latinoamérica como Colombia y Brasil, entre otros, presentaron sus proyectos en el tema de interoperabilidad, en búsqueda de generar la capacidad del trabajo conjunto de los sistemas informáticos heterogéneos frente a una tarea común.

Con base en el trabajo de 2007 titulado: “Conceptualización de una arquitectura de Gobierno electrónico y una plataforma de interopera-

bilidad para América Latina y el Caribe”, la comisión regional CEPAL busca el desarrollo de la interoperabilidad en el entorno regional y en entornos fuera del país, además que resalta el trabajo en los aspectos mencionados para llevar a cabo esta acción²⁴².

Así, intenta establecer un entorno apropiado de intercambio de datos entre los diferentes países en la región, mediante el diálogo y la cooperación. Dado que en diferentes países del mundo, las administraciones públicas se han desempeñado en el sector privado en la experiencia de interoperabilidad, se puede enfatizar en que la interoperabilidad es fundamental en procesos de transacción e interacción de manera global.

En este contexto surge el término denominado *islas informáticas*. Este se atribuye directamente a la incorporación de nuevas tecnologías por parte de las agencias de las administraciones públicas, que consideran en este caso solo sus necesidades particulares, este término es caracterizado por la ineficiencia en el manejo de la información.

Debido a esto, en el momento en el que las administraciones públicas deseen instaurar la denominada *ventanilla única electrónica del Estado*, en la que la ciudadanía logre de manera exitosa sus gestiones, se debe dar solución a los siguientes problemas²⁴³: 1. Duplicidad y falta de integridad de la información; 2. Falta de claridad frente a la responsabilidad de la información; 3. Falta de información en el momento oportuno y por ende imposibilidad de intercambio de información en línea; y 4. Diferenciar en los conceptos utilizados para el intercambio de información que causa incongruencias en los resultados.

El principal objetivo de los países con proyectos y reformas de administración electrónica es generar un ambiente idóneo, para que la ciudadanía logre gestionar sus trámites de manera sencilla con el Estado. Debido a lo anterior, es de vital importancia que las administraciones públicas –de manera efectiva y eficiente, desde la perspectiva de la información y su manejo– conecten sus diversas agencias para que logren funcionar como las denominadas islas informáticas.

Dado que no existe un esquema verídico por las agencias de la administración pública, estas se ven en la tarea de crear entre ellas dife-

242 MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit.

243 Ídem.

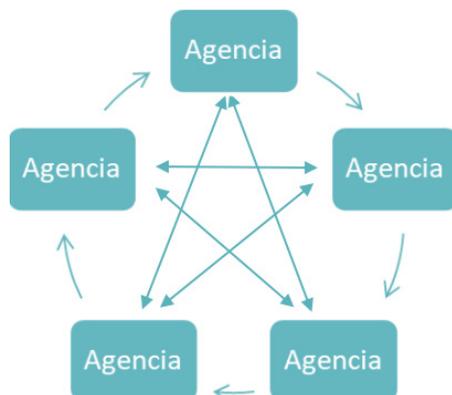
rentes acuerdos para el desarrollo de soluciones en el intercambio de datos e información. Así generan un servicio a la ciudadanía e influyen en los datos, para saber a qué agencia corresponden.

Un ejemplo de esto son los registros personales y visados, entre otros., También influyen en la manera en que se interpretan dichos datos, y definen la seguridad de manera esquemática para lograr de forma efectiva y confiable el intercambio de la información. También es el caso que solo las personas autorizadas tienen acceso permitido a dicha información, es decir, definir quién tiene el derecho de consultar o modificar esta información.

Autores como MORENO ESCOBAR *et al.*, afirman que:

Esta práctica, representa que cuando un número “n” de agencias requieren intercambiar información entre ellas, se crean $n*(n-1)/2$ relaciones; por cada relación, se establece un conjunto de definiciones semánticas, técnicas y operativas, que generalmente se reflejan en un “acuerdo” que se hace o se firma entre las partes. Esto implica para una entidad cualquiera un número de n-1 acuerdos (formas de intercambiar información y por ende temas por resolver), con la consecuente dificultad de la administración de establecer acuerdos y de los desarrollos técnicos y operativos para responder a los mismos²⁴⁴.

Figura 30: Acuerdos entre agencias de administración pública



Fuente: MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit.

244 MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit., p. 30.

La figura anterior esquematiza la relación existente entre cinco agencias hipotéticas, donde se comparten de manera abierta datos. Esto a su vez significa un esfuerzo individual de cada una de las agencias para determinar estándares y características para los procesos de intercambio de datos. Para MORENO *et al.*, “El número de arcos (relaciones entre un par de agencias) corresponde a 10 ($5 \cdot 4 / 2$) y cada agencia debe establecer cuatro acuerdos diferentes y, posiblemente, desarrollar soluciones independientes para cada uno de estos”²⁴⁵.

Para la solución a estos inconvenientes es necesario adoptar medidas que garanticen la reducción de los costos y la complejidad de la interacción en el intercambio de la información. Así disminuyen los posibles inconvenientes que pueden llegar a tener las entidades en la interacción entre ellas, frente al proceso de interoperabilidad.

La siguiente figura señala cómo cada agencia debe desarrollar un esquema que le permita relacionarse con las demás agencias, para lograr un intercambio de información de manera confiable.

Figura 31: Esquema de intercambio de información



Fuente: MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit.

245 MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit., p. 31.

Esta relación se puede denominar *esquema unificado*, pues señala un conjunto de mecanismos de diseño, implementación, intercambio y seguridad de la información, entre otros, para que esta fluya de manera satisfactoria dentro de la administración pública.

La construcción del esquema unificado representa un esfuerzo inicial cuya complejidad depende de las características individuales de cada país, pero que, en el corto y mediano plazo, y a medida que es adoptado por un mayor número de agencias gubernamentales, simplifica el esfuerzo requerido por cada una de éstas²⁴⁶.

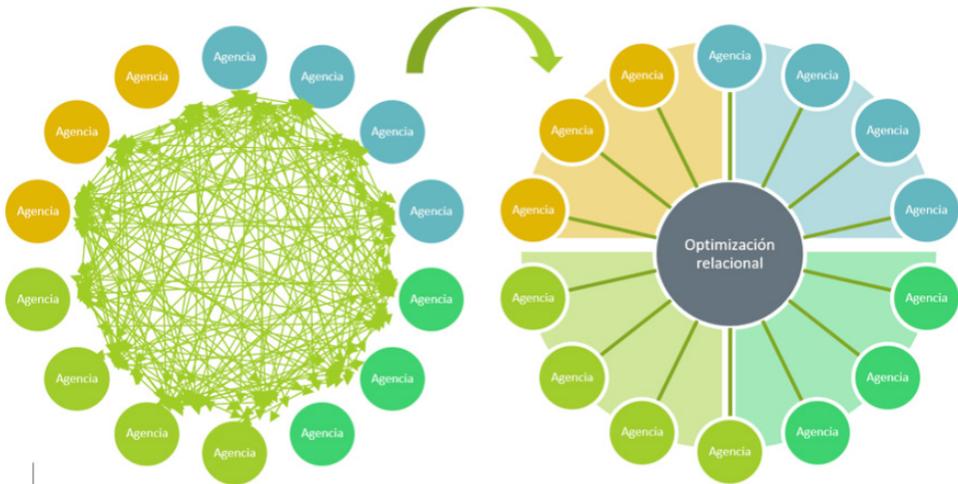
A medida que los países buscan nuevas tecnologías de información y comunicaciones que mejoren los canales de intercambio de información, atraviesan una serie de barreras, entre ellas, la interpretación de la información se presenta en el momento de ausencia de las metodologías o los mecanismos para el intercambio de la misma.

La obligación de crear ambientes de intercambio de información que trascienda más allá de lo que conocemos hoy en día, se basa en la implementación de soluciones que cumplan con los requisitos generados por la globalización y los tratados de diferentes regiones del mundo, ya que en la actualidad este inconveniente no es propio de un solo país.

Cuando dos administraciones públicas de diversas regiones del mundo necesitan generar un proceso de intercambio de información, lo hacen al aplicar el ineficiente esquema descrito con anterioridad, lo que da como resultado la gráfica que a continuación mostramos:

246 *Ibíd.*, p. 32.

Figura 32: Intercambio de información entre administraciones públicas



Fuente: MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit.

Debido a la necesidad de interoperabilidad que tienen diversos actores, es común el manejo de un modelo que, con sus respectivas reglas y definiciones, inicie el surgimiento de islas informáticas en pares, las cuales pueden tener dificultades en el momento de interactuar con otros pares de islas.

Si una determinada región o país que tenga la necesidad de interacción con otras regiones o países, usa sus recursos de manera ineficaz para las múltiples tareas que se puedan llevar a cabo, puede producir islas subregionales. En estas, la comunicación entre grupos de países ayuda a dar solución a muchos inconvenientes por medio del diálogo.

Es necesario, por lo tanto, que los países avancen en los acuerdos de estándares de intercambio de información, de las políticas que regulen tal intercambio, y se establezca una plataforma tecnológica para que garanticen la seguridad de la información y la eficiente inversión de los recursos públicos²⁴⁷.

En lo anterior se puede observar cómo se introduce un componente fundamental que logra reducir el nivel de complejidad en la interac-

247 MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit., pp. 29 a 38.

ción de las agencias de las administraciones públicas, ya que cada administración puede tener plena capacidad de enfoque en solo un conjunto de definiciones operativas.

La arquitectura que se proyecta a nivel regional tiene la facilidad de implementarse de manera inmediata y no en una proyección a futuro cuando, por necesidades de cada una de las regiones de diferentes países, sean viables mecanismos heterogéneos no estandarizados de interoperabilidad previamente designados y aprobados por cada una de las partes.

En este orden de ideas, ¿cuál sería la definición de arquitectura? Autores como Items International y MORENO ESCOBAR, en su trabajo para la CEPAL buscan “clarificar el rompecabezas de la arquitectura de Gobierno electrónico”²⁴⁸, con sus diversos temas como la arquitectura y gobernanza, marcos de interoperabilidad, entre otros, dentro de la administración pública electrónica, presentes en el desarrollo de políticas públicas.

En este trabajo enfatizan la profunda necesidad de cimentar sobre solidas arquitecturas un Gobierno electrónico, sin dejar de tener presente que no existe una definición propia de la arquitectura de una administración pública electrónica. De esta forma, en la actualidad se usan términos relacionados con la arquitectura y la interoperabilidad de manera incorrecta.

La arquitectura según el Institute of Electrical and Electronic Engineers –IEEE– es “la organización fundamental de un sistema, incorporada a sus componentes, de sus relaciones con el otro y con el ambiente, y de los principios que gobiernan su diseño y evolución”²⁴⁹.

Sin embargo, el Software Engineering Institute de Carnegie Mellon University –CMU–²⁵⁰, relaciona la arquitectura como una de *software*, la cual toma importancia en el desarrollo a nivel mundial de nuevas tecnologías y en el desarrollo de *software* con la visión de una mejor optimización de ella.

248 ITEMS INTERNATIONAL y HERNÁN MORENO ESCOBAR. *e-Government architectures, technical and political situation in Latin America*, cit., p. 11.

249 INSTITUTE OF ELECTRICAL AND ELECTRONIC ENGINEERS –IEEE–. *Recommended Practice for Architectural Description of Software-Intensive Systems*, New York, IEEE, September, 2000, disponible en [<http://cabibbo.dia.uniroma3.it/ids/altrui/ieee1471.pdf>], p. 3.

250 Para ampliar la información véase: [http://www.sei.cmu.edu/architecture/published_definitions.html].

Desde el punto de vista de la tecnología que abarca las comunicaciones y la información, se observan múltiples definiciones del concepto de arquitectura, pero es necesario relacionarse con una de ellas para lograr una articulación sólida en las recomendaciones que se puedan generar. Sin esta relación, en América Latina y el Caribe no se lograría una interoperabilidad adecuada, por esta razón, toda la organización, definiciones, ideas y conceptualizaciones serían confusas.

El Nijmegen Institute for Computing and Information Sciences concluye que es posible definir dos perspectivas con relación a la arquitectura:

Figura 33: Nociones de arquitectura tecnológica



Fuente: MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit.

En la noción preceptiva, la arquitectura se basará en los principios y la libertad de los diseñadores, para lograr el diseño en términos arquitectónicos. Por el contrario, en la noción descriptiva, en base a los modelos arquitectónicos, se logra el diseño real y exacto de los artefactos.

A. Tipología de interoperabilidad

Con independencia de su origen, debido a la parvedad para facilitar los servicios de la administración pública, países de todo el mundo están en la tarea de avanzar en temas de interoperabilidad.

Según la Comisión Europea, en su artículo relacionado con interoperabilidad a nivel regional y a nivel local, en el cual analiza la inte-

roperabilidad, establece las siguientes tipologías: técnica, semántica, organizacional y de gobernanza²⁵¹. La European Interoperability Framework –EIF–, define aspectos como los organizacionales, técnicos y semánticos.

Al respecto la IDABC afirma que

los aspectos técnicos cubren aquellos que permiten la interconexión de sistemas de cómputo y servicios; los semánticos se orientan a establecer una misma interpretación de datos e información, para permitir el intercambio entre sistemas; y los organizacionales definen los procesos de negocio y conducen la colaboración entre las administraciones en la búsqueda y consecución de la interoperabilidad²⁵².

Además de ello, la EIF afirma que a interoperabilidad es “la habilidad de los sistemas TIC, y de los procesos de negocios que ellas soportan, de intercambiar datos y posibilitar compartir información y conocimiento”²⁵³, y define que un marco de interoperabilidad puede ser “un conjunto de estándares y directrices que describen la forma por la cual organizaciones han acordado o pueden acordar, para interactuar unas con las otras”²⁵⁴. Con base a lo anterior, este marco de interoperabilidad es un documento que puede ser adaptable de manera factible por cambios tecnológicos, por medio de estándares administrativos.

1. *La interoperabilidad organizacional*: Es aquella que define y modela los negocios y sus procesos con el fin de facilitar entre las administraciones el intercambio de información y la colaboración en diversos procesos en estructuras internas. Sumado a lo anterior, toma en cuenta las necesidades de los usuarios de la comunidad, para procurar la viabilidad de los servicios disponibles y accesibles para los usuarios.

2. *La interoperabilidad semántica*: Asegura la precisión de la información que se intercambia en torno a las aplicaciones que tengan rela-

251 EFTHIMIOS TAMBOURIS, KONSTANTINOS TARABANIS, VASSILIOS PERISTERAS y ALEXANDROS N. LIOTAS. *E. U.: Study on Interoperability at Local and Regional Level*, European Commission, 20 April 2007, disponible en [<https://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc53fa.pdf?id=28787>], pp. 11 a 16.

252 IDABC y EUROPEAN INTEROPERABILITY FRAMEWORK –EIF–. *European Interoperability Framework for pan-European eGovernment Services*, cit., p. 16.

253 Ídem.

254 Ídem.

ción en diversas acciones para recibir y procesar los recursos e información de forma adecuada.

3. *La interoperabilidad técnica*: Es la encargada de las acciones requeridas para la interconexión de sistemas y servicios relacionados con las acciones computacionales, con base en las interfaces abiertas, *middleware* y en accesibilidad, interconexión y presentación de servicios como los de seguridad, entre otros.

La gobernanza es conjunta a la arquitectura en su definición, según la EIF como:

la forma de alcanzar acuerdos entre los Gobiernos y actores que participan en los proyectos de interoperabilidad. Estos aspectos de gobernanza se definen en el marco del programa para el Intercambio de Datos entre Administraciones –IDA–²⁵⁵.

Esta se proyecta con el fin de ordenar en los aspectos políticos y normativos, las definiciones que son necesarias para implementar la interoperabilidad en diferentes regiones del mundo como en América Latina.

En el proceso de análisis de la interoperabilidad a nivel regional y local, de los potenciales actores o barreras de éxito, “se propone adoptar como punto de partida la tipología planteada en la European Interoperability Framework”²⁵⁶. Además, “estos factores, al igual que la tipología definida en la EIF requieren de un mecanismo de gobernanza que permita el análisis y discusión para lograr definiciones adecuadas para la región y su correspondiente adopción con miras a asegurar la interoperabilidad en América Latina y el Caribe”²⁵⁷.

En conclusión, es de vital importancia aclarar que en América Latina y el Caribe se debe indagar sobre los potenciales factores de éxito

255 EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK EGOVERNMENT WORKING GROUP. *Key Principles of Interoperability Architecture*, Ireland, European Union, 2004, disponible en [https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/eupan/dgadmintest/Library/3/2/8_ireland/meetingssduringsthesiris/27-28_may_2004/Principles_of_Interoperability_eGov.pdf], p. 7.

256 EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK EGOVERNMENT WORKING GROUP. *Key Principles of Interoperability Architecture*, cit., p. 16.

257 TAMBOURIS, TARABANIS, PERISTERAS y LIOTAS. *E. U.: Study on Interoperability at Local and Regional Level*, cit., pp. 37 a 60.

para que se dé la interoperabilidad articulado a la gobernanza de los países de la región.

B. Factores críticos para interoperabilidad organizacional

En su estudio, la interoperabilidad devela algunos factores que son relevantes para su desarrollo en diversos países de América Latina y el Caribe. Estos factores corresponden a procesos, estrategias y servicios que pertenecen a una o más organizaciones. En el posible caso de no tener definidos con claridad estos últimos, se puede dar la posibilidad que se presenten vacíos en la responsabilidad de los procesos de información. Algunos en particular son: 1. Dentro de las entidades públicas, modelar y visualizar aquellos procesos que permiten con precisión la identificación entre los múltiples sistemas, la necesidad de interoperabilidad para un confiable intercambio de información; 2. A partir del análisis de las necesidades de los usuarios, con previa identificación, se busca de manera prioritaria la posibilidad de cuantificar el impacto de los servicios con la implicación de los propios usuarios; y 3. La interoperabilidad no excluye las iniciativas del sector privado. Al igual que en el sector público, estas son trabajadas, y de los resultados se concluyen lecciones para su buen uso.

Con lo anterior, se busca comenzar un proceso de ilustración con el propósito de identificar y analizar factores relevantes que garanticen la posible aplicación de este tipo de interoperabilidad en América Latina y el Caribe.

C. Factores críticos para interoperabilidad semántica

El estudio de interoperabilidad europeo que se realizó a nivel regional y local determinó algunos factores que intervienen en el desarrollo de las definiciones, y que definen la interoperabilidad semántica como la relación entre las descripciones que involucran a la información de manera consensuada.

Debido a esto, solo se toman aquellos factores que tienen relación con su tipología y que hacen parte de la evolución de la gobernanza. Es decir, se estiman aquellos factores convenientes para un conjunto de escenarios que sean adecuados para las necesidades requeridas en América Latina y el Caribe. Es por ello que se contempla lo siguiente:

1. Definiciones y representaciones globales y comunes, aplicables al Gobierno electrónico

Los procesos que involucran el manejo de la información deben estar respaldados por aquellas agencias que participan en los procesos gubernamentales. Cada país según sus propias políticas en el manejo de la información, debido de manera probable a acuerdos internacionales, puede tener el riesgo de no intercambiar su información. Al tomar esta información como interés común se puede garantizar la viabilidad de determinada información, por lo cual, los procesos que se vean involucrados se verán favorecidos.

2. Formalismo en la definición de los elementos comunes

Se aplica con el propósito de otorgar a los elementos una definición de manera institucional, para ello es necesario que este determinado proceso sea formal y aceptado por las diferentes regiones de los países.

3. Formalismo en la documentación de las definiciones

No aplica a información que pueda ser adaptada de manera ambigua y su documentación y los procesos para mantenerlos deben ser realizados de manera estricta, así serán manejadas de manera oficial para que los interesados que los consulten lo hagan con la máxima confiabilidad.

4. Promoción y diseminación de las definiciones

Enuncia que las definiciones no serán usadas si no se dan a conocer. Es fundamental que por medio del desarrollo de talleres, cursos o seminarios, se den a conocer para que las organizaciones tomen interés en consultarlas y analizarlas.

5. Confiabilidad de las definiciones

Sin importar que las definiciones cambien con respecto al tiempo, deben mantener su estabilidad. Es así como la calidad de los procesos de las definiciones proyectará la confiabilidad que se demanda.

D. Factores críticos para interoperabilidad técnica

Dentro de estos factores, se identifican diversos aspectos de la tipología, que han sido clasificados en los dos grupos que en seguida se indican.

1. Estructuración y semántica de la información y los servicios

Es fundamental la utilización de tecnologías para el manejo de bases de datos e información de manera adecuada, entre ellas se destaca el eXtensible Markup Language –XML–.

En el manejo de la estructuración de datos, entre ellos los servicios web, es adecuado el uso de las tecnologías. Asimismo, en el uso del lenguaje de estos servicios, su arquitectura y su flujo de datos.

En el uso de la semántica de la información, es necesario el uso de tecnologías como el Resource Description Framework –RDF– o el Ontology Web Language –OWL– para la descripción de recursos.

2. Factores esenciales en la infraestructura técnica para cumplir principios regionales

De acuerdo con lo dicho por la IDABC, estos factores son los siguientes²⁵⁸:

Accesibilidad. Las definiciones y desarrollos deben ser incluyentes, de tal forma que estén a disposición de los países de la región, sin ningún tipo de discriminación, creando igualdad de oportunidades.

Dispositivos multiplataforma y multilinguaje. En la región existen múltiples lenguajes como también diversas plataformas tecnológicas utilizadas en las soluciones de Gobierno electrónico de los países. Para facilitar la incorporación de los países en las actividades, desarrollos y resultados de la interoperabilidad regional, se debe tener en cuenta esta realidad.

Seguridad y privacidad. Los planteamientos y diseños técnicos deben respetar la autonomía de los países, crear mecanismos seguros

258 IDABC y EUROPEAN INTEROPERABILITY FRAMEWORK –EIF–. *European Interoperability Framework for pan-European eGovernment Services*, cit.

para el intercambio de la información y garantizar la privacidad sobre los datos que se intercambian. De esta forma, se incrementa el nivel de confianza y se elimina una potencial barrera de entrada para la participación de los países.

Estándares abiertos. El uso de estándares abiertos facilita la adopción de los mismos y no contradice la posición que los países tengan frente a la estandarización y direccionamiento en TIC. Se requiere, por lo tanto, adelantar los diálogos en América Latina y el Caribe para realizar las definiciones pertinentes en los aspectos aquí mencionados, con miras a concretar la interoperabilidad regional en su aspecto técnico.

III. ARQUITECTURA DE INTEROPERABILIDAD

En el proceso de intercambio de información, la interoperabilidad es un factor importante que genera en los sistemas de información y negocios la posibilidad de colaborar en la solución a diferentes tareas y problemas. En el momento de definir la arquitectura dentro de la interoperabilidad se toman en cuenta procesos habituales, junto con la manera en cómo los datos, dentro de estos procesos, se deben estructurar e intercambiar.

Además de los programas encargados de direccionar el intercambio de dicha información, que se encuentran ubicados en plataformas de fácil acceso a todos los interesados, es relevante tomar en cuenta factores como las políticas de seguridad, las cuales garantizan la adquisición de la información solo para aquellos que se encuentren previamente permitidos.

También la IDABC ha dicho que “la arquitectura de interoperabilidad corresponde al conjunto de estándares y directrices que describen la forma en la cual las organizaciones han establecido –o pueden establecer– los mecanismos para interactuar unas con otras”²⁵⁹.

Dentro de la arquitectura de la interoperabilidad, se toma como base la definición de la IEEE para proponer la implementación y formulación de soluciones en el proceso que conlleva el emprendimiento y la organización del análisis de esta arquitectura en América Latina

259 *Ibíd.*, p. 5.

y el Caribe. Para ello se implementa una arquitectura (ver figura 33) constituida por tres fundamentos, los cuales son:

1. *Tipología de interoperabilidad*. Esta tipología corresponde al fundamento del sistema de interoperabilidad en donde se establece el diseño y la evolución, como factores que rigen los principios de gobernanza. Mediante esta, los procesos de aceptación, desarrollo e implementación de la plataforma de la arquitectura de interoperabilidad se llevan a cabo. También es denominada la esencia de esta arquitectura.

2. *Plataforma de interoperabilidad*. Esta plataforma está directamente ligada a instrumentos tecnológicos como el *hardware* o *software*, donde los países realizan el proceso de interoperabilidad de sus sistemas informáticos. Se implementa con el propósito de generar un diálogo continuo entre los países que la apliquen.

3. *Gobernanza de interoperabilidad*. Representan aquellos mecanismos que se acogen, junto con los que se ponen en práctica, para generar normas en determinadas regiones que tomen la interoperabilidad como regimiento. En América Latina y el Caribe, estas normas se generan a través de escenarios que se encargan de entablar conversación en temas relacionados con la salud pública, el comercio exterior o la educación, entre otros, tomando en cuenta la identificación de espacios propicios para el efectivo desarrollo de los diálogos.

La arquitectura fundamenta su desarrollo en los procesos de articulación de la información, que son requeridos para el flujo y la interpretación adecuada de dicha información. Con base en lo anterior, MORENO ESCOBAR *et al.*, aclaran los siguientes elementos sobre la arquitectura de interoperabilidad: 1. La definición de un lenguaje de intercambio de información; 2. Los mecanismos tecnológicos para el intercambio de datos; y 3. La identificación de los procesos comunes de mayor impacto y relevancia para la región²⁶⁰.

260 MORENO ESCOBAR, SIN TRIANA y SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, cit., pp. 38 y 39.

IV. PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS PARA EL MANEJO DEL GOBIERNO ABIERTO

Diferentes herramientas tecnológicas han sido creadas por parte de la comunidad global para reducir los costos de nuevos proyectos e iniciativas en la apertura de administraciones públicas, dejándolas a disposición de la humanidad. De esta manera, los inconvenientes que pueden surgir desde un punto de vista tecnológico en el surgimiento de diversos proyectos de carácter innovador, a simple vista podrían dar a entender que solo departamentos tecnológicos que cuentan con un gran presupuesto pueden acceder a ellos. Pero en contraste a ello, existen herramientas de datos abiertos como una campaña de *crowdfunding*, una red social, etc., que cada vez son de costos más bajos. Ejemplo de ellos serían:

Cuadro 17: Plataformas tecnológicas de datos abiertos

| | |
|--|--|
| www.ckan.org | <ul style="list-style-type: none">• Es una herramienta de código abierto que genera un catálogo de datos asegurando que se conservan todos los derechos de aquellos que se introducen en la plataforma, dando libertad para manipularlo con otras herramientas, sin restricciones. |
| www.selfstarter.us | <ul style="list-style-type: none">• Es una plataforma de código abierto para la construcción de iniciativas de <i>crowdfunding ad-hoc</i>. |
| www.elgg.org | <ul style="list-style-type: none">• Es un motor de redes sociales de código abierto que ofrece un marco sólido sobre el que construir todo tipo de entornos sociales. |
| www.wordpress.org | <ul style="list-style-type: none">• Es un gestor de contenidos <i>web</i> de código abierto.• Es la herramienta de <i>blogging</i> más grande auto-organizada en el mundo. |
| www.openstreetmap.org | <ul style="list-style-type: none">• Es un proyecto colaborativo para crear mapas libres y editables, utilizando información geográfica capturada con dispositivos GPS móviles, fotografías y otras fuentes libres. |

Fuente: CALDERÓN (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, cit.

A. La cultura de los datos en los negocios del futuro

Las empresas están cambiando la manera de capturar, valorar y utilizar los datos. El comercio y los negocios se mueven bajo una gran cantidad de información y las organizaciones han encontrado la forma de aprovecharlos. Paralelo a este fenómeno, tenemos la gran cantidad de datos gubernamentales que cobran gran valor, pues esta data puede ser insumo –cruzada con otras fuentes de información– para potenciar los negocios y la generación de valor.

Esta ciencia que está revolucionando el mundo se conoce como *big data*²⁶¹. Este campo en los últimos años ha alcanzado gran reconocimiento gracias al potencial que poseen cada uno de los datos originados en los procesos cotidianos de cualquier organización.

Por este motivo, es necesario el adecuado manejo de los datos, para de esta manera crear una economía basada en la información entrante y saliente de alcance global y de acceso, tanto para los clientes como para los proveedores, así se incrementa el valor corporativo de las compañías.

Existe gran diversidad de datos que pueden gestionarse en el interior de las empresas, para esto se debe validar, clasificar y analizar toda la información resultante. Así mismo, la cantidad de datos abiertos²⁶² y disponibles fuera de las organizaciones es amplia y variada, lo que también representa una oportunidad para crear valor

Una vez identificados, clasificados y analizados, debemos de reconocer cuáles son las herramientas tecnológicas óptimas necesarias para depurar esta información y así poder llegar al proceso de aprovechamiento y toma de decisiones a nivel organización. En esta fase es imprescindible la implantación de soluciones basadas en la inteligencia artificial –IA–.

261 *Big data*: ciencia que se caracteriza por capturar, clasificar y analizar en tiempo real la gran cantidad de datos que se generan en determinado sector.

262 El análisis de “gran cantidad de datos” es el proceso de examinar grandes cantidades de datos de una variedad de tipos (*big data*) para descubrir patrones ocultos, correlaciones desconocidas y otra información útil.

B. Smart cities, una oportunidad emergente

Las *smart cities* son aquellas ciudades que combinan la tecnología con la información para mejorar la calidad de vida, reducir el coste energético y el impacto medioambiental. Es decir, son el resultado de la necesidad imperiosa de orientar la vida diaria de las ciudades hacia la sostenibilidad. Estas ciudades se sirven de infraestructura, innovación y tecnología para disminuir el consumo energético.

Las medidas hacia la sostenibilidad que ofrecen las *smart cities* consisten en aprovechar el máximo potencial de los avances tecnológicos, para ahorrar costos siendo estos más eficientes, proveer nuevos servicios económicos y sociales, reducir el daño ambiental, estimular en gran cantidad la innovación y avanzar hacia nuevas formas de Gobierno, lo cual lleva a una ciudad a convertirse en más eficiente y sostenible.

Para catalogar a una ciudad como *smart city*, se deben considerar dimensiones claves como lo son la gestión pública, la cual es una especialidad que se enfoca en la correcta y eficiente administración de los recursos del Estado. También la planificación urbana, que busca mejorar el bienestar de las personas y sus comunidades mediante el desarrollo de ciudades. Así mismo, la cohesión social como percepción de pertenencia a un proyecto o situación común. Del mismo modo, la tecnología, el medioambiente, la movilidad y el transporte, la economía, el gobierno, la sociedad y las formas de vida.

Figura 34: Dimensiones clave de las *smart cities*



Fuente: Elaboración propia.

Estas seis dimensiones mostradas en la figura anterior, relacionan las teorías del desarrollo y el crecimiento urbano, además que están fundamentadas en teorías de competitividad regional, recursos naturales, capital humano y social, calidad de vida y participación ciudadana.

Dentro de la categoría de *smart city* están ubicadas ciudades como Tokio y Londres, que destacan en proyección internacional y tecnología; Nueva York, que es una de las ciudades más significativas en cuanto a capital humano y economía del mundo; Zürich, la cual destaca en las dimensiones de medioambiente, movilidad y transporte; París, que sobresale en tecnología, movilidad y transporte.

Integrar el uso de las TIC y en especial, los beneficios y las ventajas que conlleva la utilización de soluciones basadas en inteligencia artificial en la evolución de una ciudad, no solo va a suponer mejoras notables en los servicios, sino que va a constituir en sí misma una vía sostenible para el desarrollo económico y social de las ciudades.

Además de esto, con la aplicación de soluciones basadas en IA se daría un incremento en los nuevos modelos y en las oportunidades de

negocio, como el mejorar en la eficiencia energética, en la gestión de la movilidad y el aparcamiento urbano. Es decir, una mejora en el tráfico y la disminución de tiempos de búsqueda de lugar de estacionamiento, mejorar del urbanismo y su entorno y lograr una reducción y optimización de tiempos de cara al consumidor.

Al implementar de manera eficiente los componentes claves para que una ciudad llegue a ser *smart city*, esta lograría la posibilidad de ahorrar y crear nuevas soluciones para responder mejor a las necesidades de sus ciudadanos, hasta la posibilidad de identificar los inconvenientes futuros a los que puede llegar a enfrentarse.

Según MAURICIO BOUSKELA Y MÁRCIA CASSEB,

Un elemento importante con relación a las smart cities es que no hay una solución única para todas, ya que cada ciudad es única en sus características culturales, económicas, políticas, territoriales y ambientales. Pero el escenario nunca estuvo tan colmado de ejemplos, de herramientas y de fuentes de recursos financieros, y de información para que los gestores municipales puedan buscar ideas y crear su propio proyecto. Con una ventaja: ellos cuentan con los ciudadanos en su favor²⁶³.

C. Inteligencia artificial en los negocios

En 1956, JOHN MCCARTHY²⁶⁴ mencionó por primera vez un término que revolucionó varias áreas de la ciencia de la computación: inteligencia artificial. Esta nueva ciencia ha transformado el mercado y la manera como se hacen negocios en la actualidad, ha desarrollado multitud de aplicaciones y herramientas tecnológicas en el área de las finanzas y la economía, algunas aplicaciones son puramente tribales y otras pasan a ser complejos sistemas que buscan optimizar recursos de alguna manera. Existen multitud de ejemplos en el área de la salud, la

263 MAURÍCIO BOUSKELA Y MÁRCIA CASSEB (coords.). *La ruta hacia las smart cities. Migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente*, Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, 2016, disponible en [<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7743/La-ruta-hacia-las-smart-cities-Migrando-de-una-gestion-tradicional-a-la-ciudad-inteligente.pdf>], p. 139.

264 Boston, 4 de septiembre de 1927-Stanford CA, 24 de octubre de 2011, receptor del premio Turing en 1971 por sus aportes a la inteligencia artificial.

información, la investigación, los servicios y demás (proyectos como Cardiogram²⁶⁵, Autopilot Tesla²⁶⁶, Nano Rep²⁶⁷ entre otros).

Pero existe un área que no ha madurado en este ámbito, en concreto, el área de negocio. Este sector ofrece un gran abanico de oportunidades, necesidades insatisfechas que pueden encontrar en la IA una solución efectiva que genere espacios de co-creación entre las herramientas y metodologías convencionales para generar valor y los sistemas complejos de toma de decisiones.

En el amplio espectro de posibilidades y oportunidades que se presentan para aprovechar las ventajas que obtenemos al aplicar IA a algún proceso de generación de valor, tenemos que esta puede convertirse en un punto de partida de multitud de nuevas ideas e innovaciones en un sector que lo necesita.

Gran parte de los sistemas de IA tienen una característica diferenciadora de los demás sistemas automatizados, la posibilidad de *aprender*, esto conduce a que el sistema perfeccione sus *habilidades* conforme el tiempo avanza. Además, este proceso tiene la particularidad de analizar gran cantidad de datos entrantes y salientes, lo que facilita obtener indicadores de cualquier modelo de negocio convencional.

El presente análisis busca exponer algunas oportunidades de incursión en nuevos modelos de negocio a partir de las posibilidades que brinda la IA. Además, busca exponer las principales áreas de oportunidad y sus componentes, al igual que dar claridad en algunas falencias que se presentan al momento de buscar nuevos modelos de negocio aplicados en el mundo real.

D. Nuevos modelos de negocio

Con el pasar de los años, el planeta ha sido protagonista de los avances de la tecnología y de los diferentes negocios que se soportan en ella. Poco a poco la IA se convierte en la tecnología que más oportunidades de aplicaciones y usos ha generado.

A partir de estas herramientas tecnológicas han evolucionado en forma escalonada los procesos y modelos de negocio acoplados a un

265 Para ampliar la información véase: [<https://cardiogram/>].

266 Para ampliar la información véase: [<https://www.tesla.com/autopilot>].

267 Para ampliar la información véase: [<https://www.nanorep.com/>].

nuevo mercado en internet. La adopción a uno u otro modelo de negocio es lo que ha causado el éxito actual de las organizaciones.

Es así como, para la economía de hoy, identificar las oportunidades que ofrecen los nuevos modelos de negocio en la era digital representa un reto para las organizaciones que están en continua búsqueda de la optimización de sus procesos y el perfeccionamiento de su cadena de valor.

E. Reingeniería en los procesos de negocio –BPR–

A inicios de la década de los 1990, la reingeniería de procesos de negocio –BPR– (*business process reengineering*)

comenzó a difundirse ampliamente entre las organizaciones como un proceso organizacional que buscaba alcanzar mejoras importantes en el rendimiento, por medio de la transformación radical de los procesos de negocio. En los últimos años, la BPR ha experimentado un impulso, gracias a ser el enfoque utilizado para la implementación de ERP –Enterprise Resource Planning– en un gran número de organizaciones²⁶⁸.

Es así como la inteligencia artificial es el paso a seguir después de la BPR, ya que es posible simplificar procesos a través de herramientas basadas en inteligencia artificial, que permitan ser más competitivos en el mercado. Esto se da porque un sistema de inteligencia artificial que trabaje en conjunto con un sistema de automatización de procesos conducirá a muchas organizaciones de diferentes sectores empresariales a optimizar procesos de negocio.

Cuando se incorporan sistemas capaces de buscar, filtrar y analizar millones de variables, como apoyo a la realización de actividades cotidianas dentro de la organización, se complementa la labor de gestionar y se canaliza la organización hacia los procesos de transformación digital empresarial, logrando así aumentar su competitividad o incluso su propia supervivencia.

268 JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ GONZÁLEZ. “Reingeniería de Procesos de Negocio –BRP–: Análisis de un caso desde la perspectiva del nuevo institucionalismo sociológico”, en *Innovar*, vol. 22, n.º 46, pp. 129 a 148, 2012, disponible en [<https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/39347/41239>], p. 3.

Las organizaciones dedicadas a la producción de nuevas tecnologías proponen, entre otras cosas, sistemas basados en inteligencia artificial que no buscan reemplazar personas, por el contrario, se pretender reducir la carga de trabajo, intercomunicar sistemas aislados y aumentar la efectividad a la hora de tomar decisiones.

Según el informe *e-Pyme 2015* publicado por la ONTSI (Ministerio de Industria, Energía y Turismo de España), en junio de 2016, los sistemas ERP son utilizados por cerca de un 37% de las pymes y grandes empresas, y *Customer Relationship Management* –CRM–, Gestión de las Relaciones con el Cliente– por cerca del 36,5%.

La ciencia de la IA está transformando los sistemas de ERP y revolucionando los procesos empresariales. Las herramientas de la IA pueden influir en los procesos comerciales tradicionales de las empresas, al disminuir los costos operativos y facilitar las actividades, lo que disminuye los errores humanos asociados.

Mediante la IA se pueden optimizar la fuerza de trabajo y aumentar la efectividad de los cambios realizados. La tarea es liberar a los trabajadores de tareas monótonas y manuales que se asocian a la implementación y utilización de los ERP, por el contrario, para apoyar el mantenimiento de *software* ERP, al extender los límites de la empresa e incorporar toda la información existente en internet relacionada con los consumidores.

F. Business to Consumer –B2C– (del negocio al consumidor)

Este sistema de negocio se refiere a la relación existente entre la empresa y el cliente, a través de distintos pedidos *online* de productos o servicios y a la generación de retroalimentación acerca del producto por parte del cliente o usuario final (intercambio de información). En esta modalidad encontramos los siguientes servicios.

1. Business intelligence o inteligencia de negocio –BI–

Dada la creciente competencia en todos los entornos de negocio, es vital que las empresas puedan disponer de un acceso rápido y efectivo a la información para un amplio rango de usuarios. Esto es fundamental para asegurar la supervivencia en el nuevo milenio. La solución para este asunto es un sistema de *business intelligence*, que consta de una

serie de tecnologías y productos cuyo fin es proporcionar a los usuarios la información que necesitan en cada momento, con el propósito de responder a sus preguntas de negocio y tomar decisiones tácticas y estratégicas.

La importancia que supone para las organizaciones el uso óptimo de los datos, de la información arrojada a través del proceso, es evidente: los datos arrojados de cada una de las actividades asociadas a la cadena de valor por sí solos no bastan, hace falta crear valor agregado a esta información y usarlos en su contexto, en la búsqueda siempre de transformarlos en un activo y una ventaja competitiva para nuestro negocio.

Es aquí donde los sistemas ERP, CRM y demás infraestructuras de *software* para la gestión y filtrado de información, aportan datos relevantes para la toma de decisiones dentro de la organización. Es factible ir un paso más allá y situar la organización en una posición más favorable.

Aquí es donde las herramientas basadas en IA, que tengan la capacidad de aprendizaje cognitivo y predictivo pueden revolucionar la forma en la que cualquier organización hace uso óptimo de su información. Estos sistemas de gran capacidad pueden convertirse en armas tecnológicas a la hora de competir en un entorno cada vez más agresivo, lo que se traduce en una mejora competitiva.

Los sistemas dinámicos que hacen un uso eficiente y efectivo de cualquier información, son herramientas utilizadas por organizaciones como hospitales, empresas manufactureras y empresas intensivas en ventas. Por ejemplo, Watson by IBM realiza procesos de trazabilidad, control y predicción de tratamiento en muchos hospitales y clínicas a lo largo del planeta.

Gracias a la aplicación de estas herramientas basadas en el BI, el sistema se adapta a la IA y las necesidades reales de las organizaciones se suplen gracias a la optimización de los procesos internos, lo que impacta en la reducción de costos y la eficiencia del ejercicio económico.

Algunas funcionalidades para integrar herramientas de IA en el BI son: una capa avanzada cognitiva y predictiva, diagnóstico, comportamiento y evolución del corazón del negocio, análisis, cruce de datos, mapas de previsión y proyecciones de negocio.

2. *Big data*, más allá del *business intelligence*

Cabe resaltar que tanto el *big data* como el BI comparten muchas características en el análisis de datos. Las dos ayudan a las organizaciones en la toma de decisiones, pero sin lugar a dudas, estas dos corrientes difieren en muchos aspectos, tanto en la forma en que realizan sus procesos de analítica como en las características que poseen los datos objeto de análisis.

El BI intenta integrar y centralizar gran cantidad de datos de la organización en servidores privados para el análisis *offline*, esto se conoce como *data warehouse*. Dichos servidores se estructuran de modo que permitan un fácil acceso y manipulación, gracias a los tradicionales índices relacionales.

Por otro lado, una solución de *big data* difiere de una solución de BI por su descentralización de la información, ya que los datos se alojan en ficheros distribuidos y nunca es centralizada. Esta acción se traduce en una mayor flexibilidad y adaptabilidad del sistema, es decir, estas soluciones buscan llevar las funciones de un determinado proceso a la información, no al contrario.

Además, las soluciones *big data* tienen la capacidad de analizar información con independencia de su formato, si esta información está o no estructurada, lo que se convierte en una ventaja importante, pero significa que estas soluciones plantean una serie de desafíos para el analista de datos y la organización.

Las soluciones *big data* acompañadas de herramientas de IA pueden solventar dichos desafíos, lo que permite un análisis más global de distintas fuentes de información, ya que el combustible de la IA es la información y los datos son el catalizador para aprender de los mismos. De manera que al usar esta gran cantidad de información y aplicar otra serie de herramientas propias de las ciencias de la computación y la estadística, se pueden realizar una serie de análisis y predicciones a nivel macro y microeconómico que pueden ayudar al entendimiento del comportamiento organizacional y sectorial.

3. *Mobile business* (negocio en dispositivos móviles)

El internet facilita a sus usuarios el acceso a una gran cantidad de información de forma fácil, ágil, organizada y en tiempo real. Del mismo

modo, desde la revolución generada por Apple con su iPhone en 2007, la telefonía móvil ha avanzado a pasos agigantados en lo que acceso a la información desde equipos en cualquier lugar se refiere.

Estas dos tecnologías unidas optimizan el acceso a la información sin importar la ubicación de la fuente ni la del solicitante. Antes, solo algunos dispositivos móviles como radios o sistemas propietarios podían acceder a redes TCP/IP, porque no hacían parte de ningún estándar, por esta razón, ahora continúan cerrados los sistemas con escasa capacidad de crecimiento.

La posibilidad de tener información disponible en una terminal inalámbrica, en cualquier momento, abre un nuevo escenario de acceso a la información. Este mercado es muy diferente al de los tradicionales ordenadores de sobremesa e incluso portátiles, porque los usuarios de un teléfono móvil tienen necesidades diferentes, esperando ver la información de manera distinta.

La respuesta parece estar en oportunidades de negocio esperados por la combinación del internet con las comunicaciones móviles. Las dos tecnologías de más rápido crecimiento del planeta dirigidas al mercado de masas, para crear una nueva forma de vida y trabajo.

Existen muchas definiciones de *Mobile E-Business*, todas concuerdan en que su uso conjuga la tecnología de comunicaciones móviles con la finalidad de comunicar, formar, realizar transacciones y operar actividades de negocios o personales, como lo es tradicionalmente. No existe ninguna garantía de que el *Mobile E-Business* sea diferente, de hecho, los primeros indicios no son muy prometedores. La tecnología que utilizada hasta ahora no ha conseguido cumplir las expectativas.

En el *Mobile World Congress* de 2017, un punto de encuentro para toda la industria móvil global, los temas principales que se trataron, entre otras cosas, fueron la IA y el internet de las cosas. Los denominados *chatbots* (asistentes personales mediante voz o texto) son la nueva tendencia de herramientas basadas en IA utilizadas por grandes empresas como Lenovo, Huawei o Google, entre otros.

Los *chatbots* tienen la capacidad de mejorar el servicio de cualquier empresa, por el aumento de la experiencia de los clientes, lo que reduce costos de administración y aumenta los beneficios económicos del ejercicio. Entre las oportunidades para la implementación de estos sistemas tenemos:

Tabla 13: Oportunidades de implementación de IA en los sistemas internos

| OPORTUNIDAD | DESCRIPCIÓN |
|--|--|
| Calidad en el servicio de atención al cliente. | Los costos asociados por la prestación de un servicio al cliente óptimo son relativamente altos, muchas empresas, por falta de recursos o personal calificado no pueden ofrecer una buena experiencia a la hora de prestar este servicio; los avances en IA pueden significar una reducción circunstancial de los costos asociados a este servicio, mejorando la experiencia del cliente. |
| Aumento de la velocidad de respuesta. | Actualmente los tiempos de respuesta en cuanto a atención al cliente pueden significar un factor diferenciador y una ventaja competitiva, mejorar la experiencia de un cliente siempre es beneficioso para cualquier negocio, por esto último, muchas organizaciones actualmente buscan soluciones basada en IA como los <i>chatbots</i> en sus procesos de <i>mobile business</i> y sus plataformas de negocio. |
| Incremento de la tasa de éxito. | En un estudio realizado por el instituto Jupiter Research se concluye que el 20% de las interacciones con IA en los negocios tendrá éxito, no obstante, este porcentaje se incrementa al correr del tiempo. |
| Marketing. | Relaciones y soporte con el cliente. |
| Gestión del riesgo. | Corrección de datos, análisis y prevención de fraude financiero, protección de datos, prevención de delitos informáticos, mitigación de riesgo económico. |
| Gestión de la cadena de suministro. | Optimizar cadenas de abastecimiento, interacción con los diferentes actores de la cadena de abastecimiento, interacción con actores de compra y venta de suministros, productos y servicios. |
| Salud. | Asistencia y comunicación de personas en condición de discapacidad, diagnóstico y asistencia personalizada. |
| Seguridad civil. | Asistencia personalizada para proteger a las personas de posibles ataques y factores de riesgo. |

Fuente: Elaboración propia.

Es así como, la explotación de nuevas herramientas basadas en IA como los *chatbots* y los asistentes han abierto una amplia gama de oportunidades que afectan de cierta manera la forma en la que se realizan actividades claves del proceso de negocio.

4. Subastas electrónicas

Sistemas que ponen en contacto a compradores y vendedores, incluyen servicios como contratación, pagos y entregas. Los ingresos de este modelo de negocio se encuentran en la ventana de la plataforma tecnológica y en el cobro por la realización de transacciones

Por otro lado, la automatización de la negociación a través de herramientas basadas en IA ha sido el blanco de constante investigación, por sus beneficios al momento de disminuir los tiempos de negociación y eliminar algunos problemas que conlleva la negociación humana.

Estos sistemas se encargan básicamente de aprender de manera paulatina de cada uno de los usuarios que hacen parte de un sistema de subastas electrónicas, identificando procesos tan complejos como regatear el precio de un determinado bien o servicio. Es importante aclarar que muchos de los avances en esta materia son de carácter académico-investigativo, lo que abre un sinfín de oportunidades para la explotación y comercialización de herramientas basadas en esta actividad económica.

Según la Asociación Nacional de Gestión de Compras (National Association of Purchasing Management –NAPM–), el promedio para hacer una compra relevante es de 12 semanas, con la gran cantidad de tiempo y esfuerzo en los procesos de negociación y de resolución de conflictos. Por lo que es evidente la necesidad de atacar esta situación.

5. Tienda virtual

Es un sitio que permite a un usuario en internet buscar, seleccionar y comprar un artículo o servicio mediante la interacción del sitio. Contiene elementos típicos, aunque no imprescindibles, como catálogos, páginas de productos, carrito de compras, etc. A continuación, se describen los diferentes tipos de tiendas virtuales:

Tabla 14: Tipo de tiendas virtuales

| TIENDA VIRTUAL | CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES |
|------------------------|---|
| La tienda directorio. | Es la más sencilla de todas, permite elegir los artículos únicamente mediante listas y sub listas de productos, las líneas de productos no permiten realizar comparaciones entre productos similares dentro de la plataforma, además, las páginas descriptivas de los productos ofrecen solo datos básicos y carecen de descripciones elaboradas, imágenes u otros elementos ricos de contenidos informativos. Nos ofrece un motor de búsqueda y las opciones principales se muestran en textos o iconos sencillos. La oferta de productos es limitada. |
| La tienda catálogo. | Contiene elementos descriptivos que facilitan el proceso de búsqueda y selección. Como un catálogo impreso, ofrece todos los datos necesarios para que el cliente pueda tomar una decisión de compra informada. |
| La tienda revista. | Ofrece toda la información estática de la tienda catálogo, además, información actualizada para la interacción de los usuarios con los productos del entorno. Este tipo de contenidos y funcionalidades atraen al usuario a la tienda, alargan su estancia, fomentan la compra y ayudan a tomar la mejor de las decisiones. permite el envío de productos como regalo y ofrece recursos de ayuda virtual. |
| La tienda escaparate. | Es una muestra de productos a la venta que motivan al cliente a comprar, también permite realizar comparaciones de precios del producto con base en distintas tiendas. |
| La tienda inteligente. | La más interesante de todas, este tipo de tiendas ofrece los servicios de una tienda revista, además, asesora y atiende al cliente según sus gustos e intereses. La finalidad de este tipo de tiendas es la de reproducir un tipo de ayuda o asesoría, canal de cliente o a través de sistemas artificiales como las bases de datos relacionales o asesoría especializada. |

Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad, los clientes que acuden a realizar sus comprar a través de la red, están en constante búsqueda de una experiencia personalizada, hiperrealista y de alta calidad, esto se puede conseguir cuando se utilizan las herramientas tecnológicas adecuadas. Las ciencias como *big data*, analítica de datos e inteligencia artificial pueden ser una herramienta poderosa a la hora de entender los deseos de los consumidores.

Dada la cantidad de datos que puede ofrecer cada consumidor, es relativamente amplio lo que el *big data* ha permitido avanzar en mate-

ria de atención al cliente y trato más humano hacia el mismo. En otras palabras, si se logra conocer con detalle el comportamiento de nuestros clientes cuando realizan compras por internet, será mucho más fácil complacerlo, atender sus necesidades y fidelizarlo.

Es así como estas ciencias se han transformado en pilares fundamentales para la gestión de nuestros sitios de *e-Commerce*, contribuyendo a prestar un mejor servicio y reducir en gran medida los costos operacionales de estos procesos. Del mismo modo, los avances y aplicaciones de la IA y *big data* no se limitan al servicio al cliente, estos son ampliamente utilizados dentro de estos sitios para optimizar los procesos de análisis de producto, de precio, de mercados, lo que permite vender mejor en cualquier tienda *online*.

Además existen los ya conocidos asistentes o auxiliares de compra, que pueden interpretar de buena manera quién es el cliente y responder a sus necesidades, mostrando productos relevantes para él o ella. También, estos avances tecnológicos suelen ser utilizados a la hora de captar nuevos clientes, analizando sitios *web* e identificando patrones de comportamiento *online*, como lo hace Google.

6. *Business to business* –B2B– (negocio a negocio)

Este término hace referencia a las distintas relaciones comerciales y empresariales (intercambio de bienes o la prestación de servicios) que se efectúan entre las empresas u organizaciones, con el objetivo principal del aumento del volumen de las transacciones realizadas. Entre los modelos de negocio tipo B2B más utilizados en la actualidad se tienen los siguientes:

a. Abastecimiento electrónico (*e-Procurement*)

Este sistema de comercialización electrónico basado en internet consiste en la licitación y el abastecimiento de bienes y servicios a través de la red. Todas las entidades demandantes cuentan con más posibilidades de elección de proveedores, reduciendo los costes de abastecimiento, ya que la negociación y contratación se realiza a través de la red. Algunas ventajas de la utilización de plataformas *e-Procurement* son básicamente el nivel de colaboración entre compradores y vendedores, la baja utilización de mano de obra y el mayor control de costos

por transacción realizada, lo que reduce los ciclos de adquisición y la cantidad de inventario, pero aumentado la transparencia de la organización.

b. Proveedores de servicios integrados de la cadena de valor

Los proveedores de servicios de la cadena de valor son quienes pertenecen al área de logística o los responsables de los pagos electrónicos que fortalecen la ventaja competitiva. Los integradores de la cadena de valor añaden valor, integrando a múltiples niveles la cadena con el fin de optimizar el flujo de información entre participantes, así aumenta el valor para los clientes.

Algunas áreas donde herramientas basadas en IA pueden ser aprovechadas eficientemente son:

Tabla 15: Áreas de acción de la IA en los sistemas internos

| ÁREA DE ACIÓN | DESCRIPCIÓN |
|----------------------------|--|
| Servicio al cliente. | Conocer los clientes a profundidad, captar, filtrar y analizar más información contextualizada acerca de los clientes de la organización, para la toma de decisiones más acertada. |
| Ingeniería de producto. | Conocer las razones de compra del bien o servicio ofertado, necesidades satisfechas, opiniones de producto y demás. |
| Departamento de marketing. | Al conocer el producto y el cliente al detalle, permite a las organizaciones ofertar y promocionar sus productos y servicios de manera segmentada y personalizada |
| Departamento de ventas. | Al integrar procesos con herramientas de IA a la cadena de valor de la organización, se pueden producir aumentos significativos en el nivel de ventas, en relación con campañas o acciones que se tomen para el cierre de algún trato comercial. |
| Red de ventas. | Mayor y mejor información sobre el impacto de las estrategias de venta de la organización, adaptabilidad de funciones de investigación comercial. |
| Análisis de competencia. | Valor agregado y diferenciador. |
| Estudios de mercado. | Análisis de entornos cambiantes y volátiles, variables económicas y escenarios futuros, reacción a los cambios de gusto del cliente final, análisis de patrones de compra y venta de productos o servicios, procesos en tiempo real. |

| | |
|-------------------------------------|--|
| Diseño de estrategias corporativas. | Amplia información de la capacidad productiva del sector; tendencias de compra y venta de los productos y servicios ofertados, análisis de estrategias empresariales a mediano y largo plazo, flexibilidad en el diseño de estrategias empresariales, planes de contingencia, planes de acción, imprevistos y oportunidades. Verificación de los modelos de negocio. |
| Nuevas ideas de negocio. | Análisis de datos de nuevos nichos de mercado, oportunidades y posibilidades de introducción de bienes o servicios en un mercado específico, análisis de datos en tiempo real, juego de datos, simulaciones a futuro. |
| Análisis de marca y comunidad. | Crear lazos entre diferentes clientes con características similares, aumentar la interacción y el intercambio de información sobre el producto o servicio. |
| Tecnologías transversales. | Integración e implementación de herramientas basadas escalables a toda la organización, optimización operativa. |
| Departamento de TI. | Impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico en la organización, medición de retorno sobre cada decisión tomada. |

Fuente: Elaboración propia.

Algunas de las posibles estrategias de integración de herramientas en IA a la cadena de valor en las organizaciones son:

Tabla 16: Estrategias de implementación de servicios IA

| ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DE SERVICIOS | DESCRIPCIÓN |
|---|---|
| Estrategia y liderazgo IA. | Hoja de ruta para la implementación de nuevas tecnologías disponibles en el mercado. |
| Integración de IA en RR.HH. | Gestión de interacción entre las personas y las máquinas. |
| <i>Machine learning.</i> | Necesidades insatisfechas, desarrollo de capacidades, modelos de negocio y formación empresarial. |
| <i>Chief Data Supply Chain Officer.</i> | Integración transversal de la cadena de valor. |

| | |
|----------------------------|--|
| IA abierta. | Transparencia transversal a la organización, minimizar riesgos y aumentar oportunidades. |
| Administración en la nube. | Combinar fuentes colectivas con las capacidades de las herramientas basadas en IA en búsqueda de nuevos negocios y modelos disruptivos. |
| Pos-Automatización. | Máquinas autodidactas, dinámicas y autónomas. |
| Retorno en la inversión. | El activo de una IA aumenta conforme pasa el tiempo, cada algoritmo o nueva combinación aumenta el costo de la herramienta en el mercado global. |

Fuente: Elaboración propia.

c. Plataformas de colaboración

Estas plataformas están construidas por un conjunto de herramientas y un entorno de información para la colaboración entre organizaciones. También pueden especializarse en funciones concretas, como el diseño colaborativo y la ingeniería.

En la actualidad existe una amplia gama de plataformas colaborativas que, gracias a herramientas de IA e indexación de información, facilitan los procesos de interacción entre los participantes y el acceso a la información.

d. Intermediación de la información

Los intermediarios de la información añaden valor al conjunto de datos disponibles en los sistemas de información organizacionales.

e. Marketplace

Es un mercado real, donde confluyen o se encuentran las empresas, socios y colaboradores (proveedores, distribuidores y clientes), lo que permite cerrar transacciones. Como todo mercado, un *marketplace* constituye además de una comunidad formal, una comunidad informal dentro de la industria en la que participa.

Un *marketplace* debe proveer los ámbitos necesarios para que los participantes, los expertos, los consultores, la prensa especializada y en general, todos los que tienen algo que decir, puedan compartir con libertad esa información. El libre juego entre la estructura formal e informal hace parte de la esencia del funcionamiento en cualquier mercado. En las transacciones con consumidores finales, estos cumplen a

la vez todos los roles: decisores, pagadores, usuarios, etc., por lo menos en lo que se refiere a la compra concreta.

En un *marketplace*, las funciones se dividen en personas o departamentos diferentes. En el momento de cerrar un negocio debe aclararse la forma como se definirá, qué sucedería si alguna de las partes quiere deshacer el contrato y debe argumentarse el incumplimiento por parte del otro miembro del negocio. De igual manera, debe definirse quién valida o invalida el cumplimiento del contrato, quien hará las veces de juez en el juego y qué tipo de acciones se pueden tomar para probar la transacción, deshacerla y, eventualmente, penalizar a las personas cuando se requiera.

Es necesario implementar un área de servicio al cliente que de soporte a los usuarios del *marketplace*, que explique y enseñe el uso de las distintas herramientas del mismo y las reglas de su funcionamiento. Además, es relevante permitir que los distintos participantes hagan uso de la funcionalidad que se implemente en forma de paquetes de programas a los cuales se accede en general desde un navegador.

Si el *marketplace* no garantiza la veracidad de quien ofrece el producto, de quien lo compra, así como sus capacidades de vender y comprar, el modelo de negocio no funciona porque no genera la confianza mínima necesaria en las partes principales del negocio. Algunos ejemplos de *marketplace* enfocados en comercializar soluciones basadas en IA son IBM Marketplace o Amazon IA.

Por otro lado, existen multitud de iniciativas de *marketplace* que ofertan productos y servicios de diferente índole, pero que en su modelo de negocio y en la concepción de su plataforma lograron adaptar e integrar herramientas basadas en la IA, es el caso del *marketplace* Letgo, una plataforma de compraventa por internet especialmente diseñada para plataformas Mobile y con foco en objetos de segunda mano, que logró utilizar la IA y el reconocimiento de imágenes para auto-título y categorizar la lista de un vendedor.

B2A (Business to Government –Negocio a Administración– Gobierno). La quinta fase del B2A, que hace referencia a todas aquellas organizaciones que de alguna manera poseen un tipo de relación comercial con la administración pública. Siendo siempre difusa la distinción entre A2B y B2A; entonces se asumen la tipología *business to administration*, para aquellas operaciones comerciales entre empresas y administraciones en las que el *ámbito de actuación* está centrado en las primeras.

Así como en el caso de los impuestos en red, consideramos que la preponderancia recaída en las administraciones de las *compras públicas*, lo que representa un claro ejemplo de operaciones inicialmente controlada por la administración, pero que cuyo principal peso recae en las empresas. Para la óptima ejecución de un sistema de relaciones con la administración pública, es necesario que la empresa posea una estructura basada en este tipo de relaciones y en las posibles actividades que se puedan generar.

La administración pública en la actualidad se enfrenta a una serie de desafíos en lo que a nuevos enfoques, procedimientos innovadores e integración de las nuevas tecnologías se refiere. Afrontar estos desafíos puede significar un alto grado de desarrollo del sector público y una reducción de las brechas de desigualdad existentes en la sociedad colombiana

No solo basta con adaptar el sector público de correcta manera al mundo digital, sino transformar a fondo el proceso de operación del sector. Buscar la manera de garantizar el acceso a los beneficios de las TIC en pro de asegurar un derecho humano fundamental, es digitalizarse.

El sector público debe de trabajar arduamente por crear un entorno de adaptabilidad de las nuevas tecnologías, que ofrece el mundo actual, y promover así el desarrollo social y humano. Las organizaciones públicas continúan mutando considerablemente, pero no a la misma velocidad que lo hace el sector privado. No obstante, existe una transformación completa que inició a partir de la integración de conceptos como *gobierno abierto* y *gobierno electrónico*.

Por lo que, las herramientas que brinda la inteligencia artificial al sector público se transforman en oportunidades y desafíos, que no pueden ser tomados a la ligera, y que requieren una mayor atención por parte de los gobiernos.

Un ejemplo de cómo la inteligencia artificial puede ser adaptada al sector público, para atender algunas necesidades insatisfechas, es la utilización de estas herramientas en los procesos de trámites o servicios del gobierno. Los asistentes de voz digital o *chatbots* pueden brindar una atención ágil y personalizada en la realización de cualquier trámite gubernamental.

Este tipo de tecnologías no solo facilitan el uso, reducen tiempos de espera y disminuye la burocracia existente en el sector público, sino

que garantizan una centralidad para el usuario a través de un único sitio web o plataforma destinada para ello. El uso de la inteligencia artificial no se limita a la optimización de trámites generales, también puede optimizar el flujo de información disponible de las administraciones, facilitando la resolución de problemas comunes en el sector.

Una inteligencia artificial con la capacidad de aprender continuamente y con acceso a la información del sector público, puede de muchas maneras simplificar procesos y tareas de una organización pública; además puede llegar a conclusiones inalcanzables para el ser humano. Las posibilidades son ilimitadas, sectores de la salud, la educación, la seguridad y la inversión pública pueden encontrar en la inteligencia artificial la respuesta a una gran cantidad de problemáticas, transformando radicalmente la forma de operar de este sector en particular.

Hacer denuncias o reclamos, seguir las historias clínicas como parte de un programa de salubridad pública y más. El mundo digital cada vez ofrece, de manera creciente y exponencial, facilidades e innovaciones disruptivas. El alto costo asociado a la prestación de servicios públicos, de manera tradicional, hace de la utilización de sistemas de IA algo rentable y muy factible para disminuir el gasto, de la misma manera que resulta la interacción con el ciudadano a través de las redes sociales.

Ahora bien, el denominado fenómeno de “caja negra²⁶⁹” (fenómeno presentado en la inteligencia artificial denominada AlphaGo²⁷⁰), es uno de los principales desafíos que conlleva la utilización de los sistemas basados en IA en el sector público; ya que el uso de algoritmos inteligentes puede transformarse en una paradoja e imposibilita la explicación detallada de cómo se llega a determinado resultado.

Por estas y muchas razones mencionadas con antelación, el cambio de enfoque es un asunto de vital importancia en el sector público y puede ser la respuesta a múltiples problemáticas. Pero, la dificultad para que las burocracias ya arraigadas adopten nuevas tecnologías y reconfiguren la forma en que se lleva a cabo la administración pública, se transforma en un gran reto en la actualidad; se trata de aprovechar

269 Caja negra: se denomina fenómeno de *caja negra* al proceso computacional donde se tiene conocimiento de las entradas y las salidas del sistema, pero se tiene desconocimiento del proceso como tal; esto debido a la *evolución* del sistema, imposible de comprender.

270 Para ampliar la información véase: [<https://deepmind.com/research/alphago/>].

las capacidades de estos avances tecnológicos para transformar los gobiernos y las administraciones públicas.

Según CONCHA y NASER:

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)²⁷¹.

7. *Business to employers* –B2E–

Cuando se habla de mejorar la eficiencia y cambiar la cultura del equipo de trabajo, a través de herramientas tecnológicas, se está hablando de modelos de negocio basados en B2E. Un sistema B2E logra una correcta integración entre recursos, documentos, aplicaciones, mensajería y noticias en un ambiente de trabajo.

Estas plataformas suelen ser el medio principal donde el miembro de un equipo de trabajo registra sus avances y comparte una serie de herramientas encaminadas a la gestión correcta de los recursos de un proyecto. El *internet de las cosas* cada vez es más importante para el cumplimiento de las funciones empresariales y para el correcto desempeño laboral. Este tipo de herramientas flexibles y capaces, mejoran los procesos productivos y aumentan la capacidad de respuesta de un equipo de trabajo.

Los sistemas B2E buscan, entre otras cosas, una profunda reorientación de las relaciones dentro de la organización, al optimizar información y facilitar el acceso a esta. El empleado y su equipo de trabajo deben de tener la capacidad de tomar decisiones ágiles que beneficien a la organización, para esto se requiere un acceso directo a la información necesaria para tal fin.

Es por esto que alrededor del mundo existen varias iniciativas que tienen como finalidad gestionar el conocimiento y los sistemas de recursos humanos a través del correcto manejo de los recursos tecnoló-

271 CONCHA y NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, cit., p. 68.

gicos y de información disponibles. Esto se logra básicamente con la utilización e integración de herramientas basadas en IA a los procesos de B2E, que optimizan el acceso a la información y permiten al equipo de trabajo estar informados dónde y cuándo lo requieran.

No obstante, la integración de la IA en los sistemas B2E no es la única forma de aprovechar los beneficios de esta tecnología en pro del desempeño laboral. Esto también se logra integrando la IA con la gestión del recurso humano.

El área de recursos humanos tiene un amplio potencial de aprovechamiento de los avances en IA. Puede proporcionar una cantidad enorme de conocimiento en áreas relacionadas con el recurso humano, en especial la evaluación y gestión del talento humano o la productividad empresarial, dado que su implementación resulta en un entendimiento más acertado de las áreas problemáticas y las tendencias globales.

En forma análoga, el área de recursos humanos se ve muy beneficiada en el proceso de selección de candidatos de manera más acertada e imparcial, dado que este tipo de tecnologías ayudan de gran manera a la toma de decisiones sin prejuicios culturales, emocionales o influencias de algún tipo.

Aunque el uso de la IA en recursos humanos es una aplicación relativamente nueva de esta ciencia, hace falta mucho trabajo investigativo al respecto. Esta no puede ser tomada a la ligera, los líderes de recursos humanos deben de informarse de las ventajas y desventajas que esta tecnología ofrece.

CAPÍTULO QUINTO

PANORAMA REGIONAL Y MUNDIAL, ESTADO DEL GOBIERNO ABIERTO EN COLOMBIA, LATINOAMÉRICA Y EL MUNDO

I. CREACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO EN COLOMBIA

La administración pública en Colombia ha iniciado su carrera para hacer parte de las iniciativas de Gobierno abierto y de las Open Government Partnership –OGP–, bajo el creciente interés de participar y desarrollar otros proyectos que surgen de esta iniciativa. Por tal motivo, para el Gobierno de Colombia, los temas como el acceso libre a la información, el control social y la transparencia se han transformado en la bandera de Gobierno, desde el mandato del expresidente JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN²⁷².

El compromiso del Gobierno colombiano en relación con los pilares del Gobierno abierto, demuestra la estrecha relación con la OGP y definen las implicaciones futuras de Colombia como nación democrática.

Esta situación está contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2014-2018, “Todos por un Nuevo País”²⁷³, donde el Gobierno pone en marcha una serie de estrategias de modernización y actualización del quehacer público a través de la apertura de la información, la implementación de nuevas tecnológicas, el desarrollo de herramientas informáticas y el énfasis en la rendición de cuentas para promover la participación y el escrutinio por parte de los habitantes del país.

272 Presidente de la República de Colombia por el Partido de la U, en dos períodos consecutivos del 7 de agosto de 2010 al 7 de agosto de 2018.

273 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, Tomo 1, 2014, disponible en [https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Colombia_Plan_Nacional_de Desarrallo_2014_2018.pdf].

De lo anterior se puede deducir que la participación en la OGP ha ido en aumento, ya que el Gobierno busca mejorar los servicios presentados por las administraciones públicas, lo que se traduce en el enriquecimiento de las garantías y políticas públicas y civiles.

Para el actual Plan de Acción para la OGP, se ideó un comité interinstitucional de seguimiento y control, encabezado por el Asesor Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficacia Administrativa. De este comité hacen parte la Secretaría de Transparencia, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las telecomunicaciones, el Ministerio de Gobierno y el Departamento Nacional de Planeación.

Este comité tiene como objetivo detectar de manera temprana las oportunidades para involucrar a la ciudadanía en la construcción del plan de acción a nivel de Gobierno abierto. Para esta labor según el plan, se plantearon las siguientes interrogantes:

información pública de interés a los ciudadanos, los mejores mecanismos para incentivar la participación, las acciones que las entidades del Gobierno deben tener en cuenta para mejorar la calidad de sus servicios, y las acciones en las que la comunidad estaría dispuesta a participar²⁷⁴.

De manea que para la determinación de estas cuestiones, realizaron diferentes talleres con la participación de los actores involucrados en los procesos de apertura de datos y Gobierno abierto en Colombia.

A continuación, se describe punto por punto el plan de acción, que es resultado del Gobierno de Colombia que define la ruta para la participación dentro de la OGP. Este plan tiene aspectos que enriquecen la participación de los involucrados y las propuestas de la sociedad civil.

A. Esfuerzos del Gobierno colombiano en temas de Gobierno abierto

Desde principios de 2012, después de iniciar su participación en la OGP, Colombia con su administración ha trabajado a favor de los principios del buen Gobierno. Las iniciativas de Colombia más destacadas en los últimos años son:

274 GOBIERNO DE COLOMBIA. "Plan de Acción del Gobierno de Colombia, Open Government Partnership", 2010, disponible en [<http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Convenciones%20Internacionales/Alianza%20para%20el%20Gobierno%20Abierto%20Open%20Government%20Partnership.pdf>], p. 1.

Figura 35: Iniciativas de buen Gobierno en Colombia

| | |
|---|--|
|  | <p><i>Gobierno electrónico:</i> El Gobierno colombiano considera que un medio eficaz para el desarrollo de una política pública transparente, participativa y eficiente es el Gobierno electrónico donde se asegure la prestación de servicios de buena calidad gracias a la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones. El correcto desarrollo de estrategias de Gobierno electrónico en Colombia son el canal para lograr un buen posicionamiento en cuanto a estrategias en este tema. En Colombia todas las estrategias están enfocadas en la ciudadanía y comprenden actividades de información, capacitación, interacción, transformación y democracia participativa. El logro más importante del Gobierno colombiano en este aspecto es la prestación de los servicios gubernamentales a través de los portales <i>web</i>, asegurando la participación de los ciudadanos y el aumento de la información suministrada por las administraciones públicas.</p> |
|  | <p><i>Evaluación de los objetivos del Gobierno y la política pública:</i> El país ha implementado un sistema de control y evaluación de resultados de la política pública, este sistema es denominado "Sinergia"; permite entre otras cosas, garantizar la rendición de cuentas y el cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes gubernamentales. En relación al seguimiento y control, en el país se ha desarrollado un mecanismo denominado ISMEG que define los resultados y logros a nivel departamental, teniendo presentes los objetivos establecidos. Además de estos dos, se implementó el denominado "SISDEVAL" que le da la oportunidad a la ciudadanía de conocer datos sobre los desafíos de las políticas públicas colombianas. Toda esta información puede ser consultada en el siguiente <i>link</i>: [http://sinergiapp.dnp.gov.co/#HomeSeguimiento].</p> |
|  | <p><i>Responsabilidad:</i> A inicios de 2010, el país ha potencializado su política en transparencia y rendición de cuentas, esto gracias a la definición de pautas y metodologías para la coordinación y participación insituacional y ciudadana (Compes 3654). De manera que se origina la creación de una comisión que tiene la responsabilidad de iniciar, desarrollar y controlar la política estructurada por varios organismos.</p> |
|  | <p><i>Participación y acceso a la información pública:</i> La participación civil en Colombia es protegida por un proyecto de estatuto, además, la ciudadanía presenta un proyecto de ley para defender el libre acceso a la información pública, donde se regula este derecho fundamental, además del papel de un organismo regulador de los datos públicos.</p> |
|  | <p><i>Control social:</i> El país y su gobierno ha definido estrategias de control social gracias a las denominadas "Auditorías Visibles", donde se realizan seguimientos a los proyectos de inversión del sistema general de regalías, de manera que se promuevan las buenas prácticas a través de este tipo de espacios, donde se involucra la ciudadanía con los actores de la ejecución del proyecto. Paralelo a esto, el gobierno de Colombia promueve los espacios donde se discuten a nivel nacional los planes de desarrollo, además, de manera conjunta se definen los temas prioritarios para el gobierno de turno, de manera que se garantiza temas como la gestión pública, la asignación de recursos, la participación ciudadana el fortalecimiento relaciona, la lucha contra la corrupción y la eficiencia en la generación de políticas públicas acordes.</p> |

| | |
|---|--|
|  | <p><i>La lucha contra la corrupción:</i> En Colombia existe un movimiento promotor contra la corrupción que ha crecido en los últimos años, inició con el Estatuto anticorrupción, ahora la Ley 1474 de 2011, donde se definían medidas para fomentar la acción honesta de los servidores públicos y potencializar la participación ciudadana a través de la denominada “Comisión Nacional Ciudadana”. La función de este organismo es realizar un control y evaluación de las políticas públicas, programas de Gobierno y planes de trabajo para la disminución de los índices de corrupción, esta ley también confiere el poder al Presidente de modificar o suprimir cualquier procedimiento con el fin de garantizar la transparencia y aumentar la eficiencia de las administraciones públicas.</p> |
|  | <p><i>Secretaría de transparencia:</i> Organismo creado por parte de la Oficina de la Presidencia para ser el responsable directo de asesorar toda política, estrategia o proyecto de ley o que busque luchar contra la corrupción. Este trabajo parte de los esfuerzos también realizados por la denominada “Comisión Nacional de la Moralización”, conformada por integrantes del Estado como el Presidente, el Fiscal General de la Nación, el presidente del Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes y el Contralor General de la República.</p> |
|  | <p><i>La Comisión Nacional Civil para la Lucha contra la Corrupción:</i> A finales de 2011 inicio operaciones la denominada “Comisión Nacional Civil para la Lucha contra la Corrupción” que tiene como propósito supervisar los compromisos de la ciudadanía con respecto a la lucha contra la corrupción en Colombia. Esta comisión está conformada por representantes de la industria, de las ONG, del sector académico, de los medios de comunicación y de los trabajadores.</p> |
|  | <p><i>Mecanismos de participación y control social:</i> En Colombia se han definido una serie de instrumentos para que la ciudadanía tenga la oportunidad de desempeñar un papel activo en el desarrollo de un Gobierno abierto, estas son:</p> <ul style="list-style-type: none">- Acuerdos donde el Presidente se reúne con los gobernadores para definir los planes de desarrollo departamental.- Sitio <i>web</i> dedicado al acceso de la información pública y ejecución de presupuesto como política de transparencia: [www.pte.gov.co].- Sitio <i>web</i> para funcionarios públicos: [http://www.funcionpublica.gov.co/web/sirvo-a-mi-pais].- Sitio <i>web</i> para alcaldes y gobernadores donde se puede acceder de manera abierta a servicios, información y datos importantes. Esta página <i>web</i> tiene la información relacionada con los programas nacionales y departamentales: [https://portalterritorial.dnp.gov.co/].- Sitio <i>web</i> de datos abiertos donde la ciudadanía, las empresas y las instituciones educativas pueden encontrar información pública general para ser analizada y descargada. |

| | |
|---|---|
|  | <p><i>Página web del Gobierno colombiano:</i> La pagina <i>web</i> del Gobierno colombiano es un punto de acceso a los servicios, datos y procesos de las diferentes agencias gubernamentales de Colombia, este sitio ofrece servicio de asesoramiento <i>online</i>, líneas de atención al ciudadano y otros servicios propósito de la Presidencia. Además, este portal está enlazado a otros sistemas de administración de las entidades públicas como el Sistema Electrónico de Contratación Publica –SECOF–, que tiene como principal objetivo defender y potencializar la eficiencia y transparencia en los procesos de contratación pública gracias al uso de las nuevas tecnologías de la información.</p> |
|  | <p><i>Eliminación de procedimientos burocráticos:</i> En Colombia se implementaron varias estrategias para disminuir los procesos burocráticos a través de la definición de procesos abiertos y participativos gracias a la implementación de medios electrónicos, grupos focales de trabajo, entre otros. Las administraciones públicas y la ciudadanía definieron sus opiniones sobre procedimientos susceptibles de mejora o modificación a nivel de automatización o generación de incentivos. Como resultado de este proceso en el año 2012 gracias al decreto 19 de 2012 se eliminaron todos estos procesos ineficientes.</p> |
|  | <p><i>Urna de Cristal:</i> En 2012, el Gobierno implementó una estrategia denominada “Urna de Cristal”, que tiene el propósito de reunir todos los entes participativos en un mismo portal. Los servicios prestados en este sitio <i>web</i> son: monitoreo y control de los resultados de los planes gubernamentales, compartir y gestionar las propuestas, quejas, reclamos o sugerencias sobre los trámites públicos e interactuar con los entes gubernamentales para promover un Gobierno participativo.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

B. Compromisos del Gobierno abierto en Colombia

Los compromisos pactados por el país en la OGP tienen entre otros los siguientes objetivos: 1. Potencializar las iniciativas y programas actuales en Gobierno abierto y datos abiertos; 2. Impulsar el desarrollo de las propuestas definidas; y 3. Crear y dar paso a nuevas iniciativas que estén enmarcadas en los principios de la OGP.

Estos compromisos permiten optimizar los procesos de participación de la ciudadanía, promover la legalidad en el gasto público, y el control administrativo a través de la presión social y la innovación tecnológica.

C. Mejora de los servicios públicos en el Gobierno abierto

En este ámbito, el propósito es que los servicios públicos prestados por el Gobierno –es decir, los servicios básicos de salud,

domésticos, seguridad, justicia, educación y demás– puedan llegar a la ciudadanía de forma práctica y óptima, mediante el uso de herramientas tecnológicas que permitan la eliminación de los procesos burocráticos y aumenten los servicios. Entre las acciones que se proponen tenemos las siguientes:

1. Gobierno electrónico

El país seguirá en el proceso de optimización de mecanismos y procesos públicos, para asegurar el acceso a los datos públicos, esto haciendo hincapié en las transferencias *online* de los servicios públicos y gubernamentales que mejoran la participación ciudadana. Como resultado de las estrategias de Gobierno electrónico se espera la implementación de mecanismos alternativos apoyados en la expansión de la red de conectividad en Colombia.

2. Datos abiertos

En el país se desarrolla y pone en marcha un portal destinado a responder a las necesidades de datos abiertos de la ciudadanía, [www.datos.gov.co]. Este ofrece un acceso estandarizado y libre a toda la información. Estos datos pueden ser utilizados por la ciudadanía, las empresas, las instituciones educativas y demás interesados para desarrollar productos o servicios de valor agregado. El objetivo del Gobierno colombiano es el de trabajar por garantizar las directrices que promuevan y divulguen los datos, a través de este mecanismo de coordinación de información.

3. Mejora de la calidad de la educación

Gracias al Ministerio de Educación y a su trabajo en lo relacionado a la calidad educativa en Colombia, iniciaron procesos de implementación de programas de transformación de calidad de la educación, lo que impacta en forma directa el desarrollo de competencias de la ciudadanía. Por esto último, los programas destinados para mejorar la calidad en la educación en Colombia debe ser una apuesta fundamental para el Gobierno de turno, dado que mejores maestros, una mejor infraestruc-

tura y unos mejores índices de deserción son sinónimos de una mejor calidad educativa.

4. Mejora en la calidad de la salud

Uno de los retos más importantes para el país está relacionado con la salud de los ciudadanos. Por tal razón, el Ministerio de Salud colombiano trabaja para reducir la burocracia y los procedimientos para acceder a los servicios básicos, para acercar y poner a disposición de la ciudadanía medios alternativos de información referentes a problemas de salud y consultas. Del mismo modo, los indicadores de calidad son implementados con el propósito de medir el servicio prestado por los proveedores de salud, lo que garantiza la calidad, eficiencia, control y transparencia del servicio de salud.

5. Regulación en servicios públicos

Colombia seguirá con la promoción de la transparencia y la legislación en relación con la prestación de los servicios públicos. Los datos suministrados por las entidades encargadas de estos servicios deberán ser divulgados de una manera práctica y fácil de entender para la ciudadanía. De igual forma, es necesario establecer incentivos para la participación ciudadana en lo relacionado a la contracción de las políticas de control en este aspecto.

6. Protección al consumidor

El país promueve los derechos que tienen los consumidores a través de la correcta identificación de indicadores de calidad. El papel de las superintendencias es vital para este proceso, dado que, gracias a sus sistemas de consultas, preguntas, quejas, reclamos y sugerencias garantizan de la mejor manera la correcta prestación del servicio.

7. Mejorar los servicios de los ciudadanos

El Gobierno colombiano ya desarrolló una política que da respuesta a las necesidades de los ciudadanos a nivel de servicios, la cual tiene el objetivo de implementar de mejor manera los servicios a través de

herramientas tecnológicas. También se proponen mejoras en relación al establecimiento de centros de servicio presenciales, que garantizan la oferta de servicios en todo el territorio.

8. Agencias más eficientes

En Colombia se implementan una serie de acciones en contra de la corrupción, esto comienza por actividades y estrategias para disminuir los procesos burocráticos, además de la práctica de proyectos y políticas como “Cero Papel”, para disminuir el uso y desperdicio de papel, sistemas de información optimizados e interoperables y reducción de procesos internos.

D. Optimización de la integración pública en Colombia

En este sentido, la meta es que los trabajadores públicos asociados a las administraciones integren la transparencia y los procesos del quehacer público, de manera que el acceso a los datos sea de manera ordenada y eficaz, lo que a su vez repercutirá en la participación ciudadana. Para esto, el Gobierno propone:

1. Legislación para la defensa del libre acceso a la información pública

El Congreso de la República ha discutido sobre la ley que establece las actividades y los compromisos con el libre acceso de información y la defensa de este derecho fundamental. Todo esto, de acuerdo con los principios de difusión. El Gobierno y la ciudadanía continuarán trabajando por la correcta implementación de esta ley, con los entes responsables de tal fin.

2. Lenguaje sencillo e información de alta calidad para la ciudadanía

Al tener presente los principios de rendición de cuentas definidos antes y a partir de la ley para el libre acceso a la información pública, las administraciones en conjunto con la ciudadanía siguen trabajando por definir de mejor manera las obligaciones estatales de la publicación de

datos, además, que esta información cumpla con estándares de confiabilidad, utilidad, funcionalidad, credibilidad, accesibilidad, aplicabilidad, importancia, interoperabilidad y demás directrices propias de los datos abiertos. Para tal fin, se pretende continuar con las capacitaciones a los trabajadores públicos.

3. Sitio *online* del Gobierno colombiano

El sitio definido por el Estado [www.gobiernoenlinea.gov.co], aloja toda la información de los procesos, noticias, servicios e información relevante de todas las administraciones públicas colombianas. Este portal está en constante cambio y busca optimizar el acceso a los servicios allí alojados. Uno de los cambios más importantes es la disponibilidad *online* de todos los formularios necesarios para la realización de los procesos en entidades públicas.

4. Optimización de las responsabilidades y el desempeño gubernamental

En este apartado se busca asegurar el seguimiento, evaluación y control de los objetivos planteados, de manera que se pueda tener una visión del desempeño de las administraciones públicas, gracias al sistema de seguimiento disponible para la ciudadanía. Se pueden aumentar los procesos de retroalimentación en lo relacionado con las actividades de toma de decisiones.

5. Plan de transparencia y anticorrupción

Desde 2012, la Secretaria de la Transparencia lideró una serie de políticas contra la corrupción, que se enfocan en la correcta aplicación de la legislación. Además, está encargada de definir una serie de estrategias preventivas dirigidas a la promoción de la legalidad en la labor pública. Del mismo modo, definió una serie de directrices para que las administraciones públicas y los organismos nacionales luchen contra la corrupción a nivel de servicios ciudadanos. Estas estrategias generan un panorama de los riesgos relacionados con la corrupción en Colombia, lo que ayudó a mitigar de cierta manera los riesgos, al optimizar los procesos burocráticos y mecanismos de participación ciudadana.

6. Sistema de la información judicial como mecanismo para aumentar la transparencia

Los datos disponibles relacionados con el sistema judicial son importantes para garantizar el correcto proceso, lo que a su vez permite garantizar la igualdad como derecho fundamental. El país trabajará por asegurar la disponibilidad y el libre acceso de la información judicial, gracias a herramientas tecnológicas adecuadas para tal fin.

7. Lineamientos para la participación ciudadana en Colombia

En el país se trabaja de manera constante por la consolidación de una política que fomente la participación de todos los ciudadanos, que tenga como objetivo generar espacios para fomentar la capacidad de las personas en el desarrollo de las oportunidades de participación pública. En relación con las acciones existentes, se puede decir que en Colombia se plantea una metodología unificada para la rendición de cuentas de las administraciones públicas en todo el territorio.

8. Participación ciudadana para la formulación de políticas públicas

Gracias a los mecanismos de participación existentes y futuros, se promueve el desarrollo de los documentos donde se definen las políticas públicas. Es decir, se da la oportunidad de que la ciudadanía participe en el desarrollo de la nueva normativa y con el apoyo de la ciudadanía, potencializan las capacidades de cooperación ciudadana.

9. Mecanismo de participación ciudadana

En Colombia se promueven mecanismos para la publicación de información, compartir las iniciativas públicas y acercar el Gobierno a la ciudadanía, lo que generará un control social a través de todos los medios de comunicación disponibles en la actualidad. Además, se optimizarán los convenios para llevar a cabo esta tarea, a partir de los compromisos gubernamentales.

10. Seguimiento de la participación ciudadana

En Colombia establecieron una serie de indicadores que tienen como objetivo evaluar el grado de participación de la ciudadanía en lo relacionado con las buenas proactivas gubernamentales, de forma que se puedan corregir actividades y generar estrategias para fomentar de mejor manera los procesos participativos en el sector público.

11. Desarrollo de las capacidades participativas de la ciudadanía

Gracias al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en conjunto con el Ministerio de Educación de Colombia, proporcionan una serie de herramientas que tienen el propósito de aumentar el compromiso y control ciudadano. Se originan espacios para la pedagogía y formación a la ciudadanía, lo que aumenta los niveles de conocimiento del quehacer público.

12. Gobierno abierto regional

Con el propósito de aumentar los mecanismos de participación e incidir en la construcción de políticas a nivel regional, Colombia viene desarrollando una serie de programas que permitirán definir el plan de acción del gobierno abierto. Estas estrategias buscan fortalecer las administraciones públicas regionales en lo relacionado con la transparencia y la participación.

E. Manejar de manera más efectiva los recursos públicos

En este apartado, la meta es fomentar un Gobierno que sea por completo eficiente con respecto al aprovechamiento de los recursos públicos, lo que facilita lograr una mayor capacidad fiscal para toda clase de inversiones a corto, mediano y largo plazo.

1. Colombia Compra Eficiente

Iniciativa que busca aumentar la transparencia en los contratos públicos, implementando una serie de mecanismos para articular la con-

tratación en el sector público, para establecer precios y acuerdos de comercio.

2. Página *web* de la transparencia económica

El país cuenta con un sitio *online* de transparencia económica [www.pte.gov.co] donde elegir información relacionada con la ejecución de los dineros públicos. Además, se consolidan los pagos disponibles para la ciudadanía. El objetivo de Colombia es fortalecer aún más este portal, gracias al uso de los datos proporcionados por la ciudadanía y su utilización a nivel departamental y nacional, lo que repercute en el nivel de control social sobre los funcionarios y el gasto presupuestal.

3. Control *online*

El programa del Gobierno colombiano para fomentar el uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones en el ámbito público en un trabajo con la Contraloría General de la Nación y la Fiscalía, busca unificar todo mecanismo de control fiscal en un solo sistema de información que permita generar mayores oportunidades para la participación ciudadana. Este sistema unificado cuenta con las características básicas definidas en los estándares internacionales.

4. Ejecución de regalías

Para mantener el control y los estándares de transparencia en Colombia, constantemente se difunde la ejecución de los fondos pertenecientes a dineros de regalías de manera tal que la ciudadanía pueda ejercer un control efectivo sobre los recursos ejecutados por las administraciones locales, para que este control fortalezca los procesos de rendición de cuentas.

5. Plan de seguimiento para proyectos en servicios públicos

La inversión en proyectos de infraestructura para mejorar la prestación de los servicios públicos es un foco de corrupción en Colombia y en todo el mundo, por tal razón, el Gobierno de Colombia ha aplicado una serie de metodologías de rendición de cuentas a las empresas

encargadas de los servicios básicos, lo que garantiza el seguimiento y control de las ejecuciones de estos proyectos.

6. Sector público, privado y ciudadanía

En Colombia se trabaja por crear una serie de alianzas entre los diferentes sectores de la sociedad (sector público, sector privado y sociedad civil) con el objetivo de definir estrategias de regulación y promover avances en infraestructura y calidad de vida.

II. MARCO GENERAL EN EL QUE OPERA LA ALIANZA, PRINCIPIOS

La Alianza para el Gobierno Abierto –OGP– alineada con los principios establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos²⁷⁵, además de articularse a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción²⁷⁶, define una serie de principios generales de funcionamiento de la Alianza, textualmente los definen así:

RECONOCEMOS que los pueblos del mundo entero exigen una mayor apertura en el Gobierno. Piden mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y buscan la forma de que sus Gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces.

RECONOCEMOS que los países se encuentran en diferentes etapas en sus esfuerzos por promover la apertura en el Gobierno y que cada uno de nosotros busca un planteamiento coherente con nuestras prioridades y circunstancias nacionales y las aspiraciones de nuestros ciudadanos.

ACEPTAMOS la responsabilidad de aprovechar este momento para fortalecer nuestros compromisos con miras a promover la transparencia, luchar contra la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para que el Gobierno sea más eficaz y responsable.

DEFENDEMOS el valor de la apertura en nuestro compromiso con los ciudadanos para mejorar los servicios, gestionar los recursos públicos, promover la innovación y crear comunidades más seguras. Adoptamos los principios de

275 Para ampliar la información véase: [<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>].

276 Para ampliar la información véase : [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf].

transparencia y Gobierno abierto para que haya más prosperidad, bienestar y dignidad humana en nuestros propios países y en un mundo cada vez más interconectado²⁷⁷.

Además, la OGP declara su compromiso al aumentar los índices de disponibilidad de información pública que es administrada por las entidades estatales, además de comprometerse con generar mecanismos para la solicitud de información, como derecho fundamental de la ciudadanía y forma de control gubernamental.

Del mismo modo, está comprometida con promover cualquier forma de acceso a la información a lo largo de los diferentes niveles gubernamentales, trabajando por la divulgación sistémica de datos, a nivel de rendimiento, gasto, presupuesto y demás, incluyendo los servicios públicos fundamentales; proporcionando de manera efectiva y eficiente datos primarios de alto valor, de manera que se promueva la reutilización de los datos.

El trabajo de la OGP también comprende el acercamiento de la ciudadanía a los recursos necesarios para evitar la retención indebida de información, gracias a procesos eficaces de servicios de información, lo que reconoce de mejor manera las características propias de los estándares internacionales de acceso a la información gubernamental. Esto facilita al mismo tiempo los procesos de interoperabilidad de los datos relacionados, bajo la solicitud de los comentarios respectivos para una mejor toma de decisiones.

Por otro lado, la OGP apoya en forma activa la participación ciudadana, sin discriminación, en los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas. Para la OGP la participación ciudadana aumenta en gran medida la eficacia de las administraciones públicas, dado que se incrementa el grado de conocimiento de las ideas y la capacidad de la ciudadanía para realizar la supervisión.

De manera que el compromiso de la OGP fomenta la transparencia en la formulación de planes de Gobierno y políticas públicas, gracias al desarrollo de canales de opinión y seguimiento de las actividades de generación de espacios de opinión. A nivel de capacidad de las organizaciones sin ánimo de lucro, para la OGP los compromisos de libertad

277 OPEN GOVERNMENT PARTHERSHIP –OGP–. *Declaración de Gobierno Abierto*, disponible en [<https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto/>].

de opinión y asociación son importantes, dado que los mecanismos de colaboración son en particular determinantes en este aspecto. Al hablar de los aspectos éticos en las administraciones públicas, la OGP asegura que:

Un Gobierno responsable requiere altos estándares éticos y códigos de conducta para sus funcionarios públicos. Nos comprometemos a tener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y que fortalezcan el imperio de la ley. Nos comprometemos a mantener o establecer un marco jurídico para hacer pública la información sobre los ingresos y bienes de los altos funcionarios públicos nacionales. Nos comprometemos a promulgar y aplicar normas que protejan a los denunciantes. Nos comprometemos a poner a disposición del público información sobre las actividades y la eficacia de nuestros organismos encargados de aplicar las leyes contra la corrupción y de evitarla, así como los procedimientos de recurso a esos organismos, respetando la confidencialidad de información específica relativa a la aplicación de las leyes. Nos comprometemos a aumentar el número de elementos disuasivos contra el soborno y otras formas de corrupción en los sectores público y privado, así como a intercambiar información y experiencia²⁷⁸.

De esta manera, el acceso a las tecnologías de la información para la rendición de cuentas también se convierte en una cuestión a tener en cuenta, dado que son muchas las oportunidades de intercambio de datos, colaboración y participación ciudadana que brindan.

En este orden de ideas, la OGP tiene la intención de aprovechar las tecnologías de la información en virtud de la divulgación de información y datos públicos, de manera que se facilite el entendimiento de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía. Por esta razón es que el compromiso de la OGP comprende la creación y el control de espacios en línea, donde se promueva la percepción de este servicio, como el intercambio de datos con el propósito de convertirlos en ideas innovadoras y transformadoras.

La OGP reconoce en gran medida la necesidad de que el acceso a la información se realzase de manera equitativa. Lo que a su vez se traduce en un gran reto para encontrar la manera o el mecanismo tecnológico por el cual se llegue a tal fin. Ya que, es evidente que un mayor acce-

278 Ídem.

so a las tecnologías de la información implica una mayor capacidad de las administraciones públicas y la ciudadanía para su uso.

Está claro que el camino hacia el Gobierno abierto es un proceso donde es determinante el compromiso permanente para lograr el éxito. El avance del Gobierno abierto en temas de información y divulgación pública y aplicación de los principios depende en gran medida de los compromisos, desafíos y oportunidades detectadas.

III. Otros organismos multilaterales

La OGP contribuye en gran medida a fortalecer reformas en las naciones que promueven el Gobierno abierto y sus principios, esto en conjunto con otras instituciones multilaterales denominadas por la misma OGP como *de primera línea*. A continuación, algunas de estas y su papel determinante en el desarrollo de las iniciativas de Gobierno abierto alrededor del mundo.

A. El Grupo del Banco Mundial –BIRF–

Este organismo multilateral apoya de manera amplia a más de 15 naciones miembros de la OGP. Además, ofrece su apoyo a otras naciones que todavía no hacen parte de la alianza, pero aspiran a ingresar a ella, a través de la asistencia financiera y técnica como parte de su preparación para convertirse en miembro activo de la OGP. Así mismo, el Grupo del Banco Mundial genera espacios para el intercambio de información relacionada con las buenas prácticas de la gestión pública realizada por las administraciones a lo largo del mundo.

B. El Banco Interamericano de Desarrollo –BID–

El Banco Interamericano de Desarrollo ofrece su apoyo a las naciones en vías de desarrollo, al garantizar el correcto cumplimiento de los compromisos en el marco de la alianza. En el caso particular de Colombia, el BID ha apoyado los procesos de mejora de planes y estrategias de Gobierno abierto, gracias a la implementación de metodologías de consulta y transparencia en el uso de los recursos públicos provenientes del sector minero. El BID del mismo modo ha participado en forma activa en procesos de control en México, Perú, El Salvador y

Chile, impulsando de la mejor manera los proyectos relacionados con la apertura de datos y el Gobierno abierto. Cada año, el BID aporta para el desarrollo de estos proyectos una suma aproximada a los diez millones de dólares, esto teniendo presente la visión del BID a corto, mediano y largo plazo, en cuanto a las políticas gubernamentales y el diálogo internacional.

C. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos – OCDE–

Esta organización se dedica a ofrecer asistencia técnica a las naciones que aspiran pertenecer a la OGP, a partir del apoyo a procesos y reformas en torno a la admisibilidad en la OGP. En forma análoga, brinda un apoyo para aquellos países que hoy participan de manera activa en la OGP, en relación con la definición y desarrollo de planes de acción para el Gobierno abierto.

D. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–

Este programa tiene el objetivo de apoyar los procesos para el desarrollo de las naciones. En este orden de ideas, el programa brinda su apoyo para el cumplimiento de los compromisos originados por la OGP.

La OGP considera a estos organismos multilaterales como fundamentales para extender su parecer y alcance en las naciones que participan en la alianza y brindar el apoyo para cumplir los compromisos del Gobierno abierto. De igual manera, los organismos multilaterales ayudan a expandir la misma alianza en países donde todavía no está presente.

Estos organismos multilaterales son idóneos para respaldar a las naciones miembros de la Alianza y sus contribuciones son valiosas para el cumplimiento de los objetivos de apertura de Gobiernos.

IV. DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO DE POLÍTICAS DE GOBIERNO ABIERTO EN LOS DISTINTOS PAÍSES DEL MUNDO

A continuación, la relación del informe de las estrategias de diseño, implementación y desarrollo de políticas de Gobierno abierto en aquellas naciones que han sido pioneras en la materia.

Figura 36: Países pioneros en políticas de Gobierno abierto

ESTADOS UNIDOS



Gracias a las iniciativas de *crowdsourcing*, las administraciones públicas en Estados Unidos lanzan iniciativas para encontrar soluciones innovadoras a problemáticas públicas, aprovechando el conocimiento y punto de vista de la ciudadanía, estas soluciones colectivas radican su importancia en el elevado nivel innovador y de conocimiento de las experiencias comunitarias.

Por otro lado, existen una inmensa cantidad de administraciones públicas que ponen en marcha proyectos de carácter innovador y estimulan la participación ciudadana en la formulación de estrategias gubernamentales y políticas públicas basados en las aptitudes de la ciudadanía, lo que a la vez estimula la creatividad y eficiencia pública; algunas iniciativas a destacar en este ámbito son: el Archivo Nacional a través del proyecto “Citizen Archivist Dashboard”, la Comisión Federal de Comunicaciones en colaboración con organismos de carácter público a través de su programa “Measuring Broadband America”, La National Aeronautics and Space Administration –NASA– gracias a su “Space Apps Challenge”, la Red Nacional de Fenología de Estados Unidos con su programa “Cuaderno de la Naturaleza”, y demás iniciativas similares.

FRANCIA



La nación francesa desarrolló e implementó un portal gubernamental que facilita a la ciudadanía presentar, mejorar y votar propuestas asociadas con la visualización de los datos públicos, la ciudadanía igualmente se comprometió con el portal en cuestión [data.gouv.fr]; dado que desde sus orígenes fue ideado para y por los ciudadanos. Este sitio es el primer portal desarrollado en Francia para temas relacionados con la apertura de datos y atención de peticiones ciudadanas en país.

Este portal inicio su funcionamiento en 2011 gracias a los datos entregados por los ministerios franceses, no obstante, un año después, fue crucial encontrar la manera de potencializar la legislación relacionada con los datos abiertos para que este portal resultara ser un lugar más atractivo y sostenible.

Después de aquello, también resultaron interesantes los procesos de identificación de datos, trabajando por encontrar aquellos verdaderamente útiles y suficientemente susceptibles de ser compartidos y utilizados, lo que fue la pieza fundamental para escalar el éxito de las iniciativas de datos abiertos impulsadas como parte de las estrategias a mediano y largo plazo del Gobierno francés; la planificación, el diseño y la organización, se convirtieron en el pilar del compromiso por parte de la ciudadanía para producir y contribuir al crecimiento del portal.

ITALIA



La ciudadanía puede monitorizar y observar el destino de los recursos públicos y gestionar los procesos de cohesión de políticas públicas, estos valores anualmente rondan los 15 mil euros en Italia, por lo que el Gobierno esta completamente comprometido con la elaboración de planes de colaboración entre sus regiones, impactando en la calidad de los servicios básicos, en el aumento de condiciones favorables para la inversión interna y externa y el aumento de las oportunidades para la ciudadanía. De la misma forma, se tiene un control ciudadano completo sobre los proyectos de desarrollo I+D, infraestructura, transporte, vivienda y cultura financiados con recursos públicos italianos.

El denominado “OpenCoesione” desde 2012 facilita el acceso a la información relacionada con la inversión de los dineros públicos gracias al portal web diseñado

para la divulgación de los proyectos que dependen de estos recursos. La ciudadanía tiene acceso abierto al desarrollo de cada proyecto, descargando la información relacionada con presupuesto, contrataciones progreso financiero y demás.

AUSTRALIA



Este país ha sido pionero en el desarrollo de iniciativa de apertura de Gobierno y acceso a la información, lo que, en cierta manera, ha determinado su evolución de estrategias digitales; desde inicios de 2008, el entonces primer ministro Kevin Rudd, decidió convocar en Australia a una cumbre para indagar sobre las estrategias a largo plazo relacionadas con la evolución de los modelos de administración, iniciativas de globalización y apertura de Gobiernos. Un año después, el Gobierno de Australia creó la Government 2.0 Taskforce, agencia que se encargó del desarrollo del informe denominado *Engage: Getting on with Government*. Este informe dio a la ciudadanía la oportunidad de participar activamente en los procesos públicos de Australia a través de opiniones y recomendaciones, significando un cambio cultural en todas las escalas del poder.

En 2010 el Gobierno publicó la Declaración del Gobierno abierto de Australia, teniendo como principal referencia el memorando de Transparencia impulsado por Barak Obama en Estados Unidos. Estableciendo de la mejor manera el camino para una correcta legislación en pro del acceso a la información.

La primera publicación de datos públicos en el país se realizó en 2011 a través del portal oficial de datos abiertos australianos, siendo alimentado por diferentes agencias gubernamentales, y permitiendo consultar y actualizar información relacionada con el quehacer público. Igualmente, para el gobierno australiano, las redes sociales son un eje central de los procesos participativos nacionales.

CANADÁ



Canadá basa sus estrategias de Gobierno abierto en los procesos de capacitación y apertura de datos, trabajo que se viene desarrollando en el país desde 1993 a través de la comisión de la información y la privacidad de Canadá.

Adicional a esta estrategia, ese mismo año se llevaron a cabo una serie de reformas a la denominada Ley de libertad de información y proyección de la privacidad, que velaba por la protección de la privacidad y publicación de datos públicos.

Esta combinación de estrategias ha conducido al desarrollo de tres sitios *online*, el primero de ellos, el portal de información gubernamental y datos abiertos, una plataforma de información gubernamental vital para la ciudadanía y una página que da respuesta a solicitudes de la ciudadanía, a nivel de preguntas, quejas, reclamos y sugerencias.

Las iniciativas de Gobierno abierto en Canadá siguen tres directrices bien identificadas: 1) Publicación y divulgación en línea de los datos del Gobierno; 2) Priorizar los datos reutilizables y con valor para la ciudadanía; 3) Garantizar el libre acceso a los datos publicados en línea. De esta manera, el portal web y demás aplicaciones han sido desarrolladas pensando en las necesidades de la ciudadanía y la optimización de la transparencia.

CHILE



La Alianza del Gobierno Abierto –OGPA– es el pilar fundamental de la apuesta de Chile en relación con la apertura de Gobiernos y sus procesos. Desde 2011 el país inició su proceso a través de cambios legislativos profundos.

No obstante, desde 2008 la en ese entonces presidenta Michelle Bachelet, trabajó para adelantar un cambio legislativo a través de la denominada Ley sobre el acceso a la información pública. Una apuesta para la modernización del Estado y la agenda gubernamental a través de la apertura de datos públicos como medida para mejorar la participación ciudadana y reducir las malas prácticas de la administración y la gestión pública.

Es así como, a principios de 2011, el país adquirió un compromiso con la OGP a nivel de mejora de sus servicios públicos, contribución del marco de interoperatividad y la creación de un portal de datos abiertos disponibles para la ciudadanía; este portal facilita el acceso de la información como propuesta para aumentar los espacios de transparencia y participación. Este portal se construyó teniendo presente tres ejes centrales, a saber: 1) Infórmate, lugar para acceder a todo tipo de información específica en relación con los planes de Gobierno, estrategias y políticas públicas; 2) Te escuchamos, donde se reciben preguntas, quejas, reclamos y sugerencias; y 3) Involúcrate, un espacio dedicado a la participación ciudadana.

GRECIA



En Grecia, el trabajo alrededor del Gobierno abierto inicio en 2009, donde después de las elecciones presidenciales era necesario potenciar los temas de transparencia pública y colaboración gubernamental, además, debido a la profunda crisis económica, era necesario adelantar procesos de rendición de cuentas mas profundos. La meta era aumentar la implicación de la ciudadanía en los temas públicos, dada la extendida insatisfacción, por esta razón, los programas iniciales de Gobierno abierto tenían dos mecanismos principales: las consultas electrónicas que permitieron la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas y el reclutamiento público de los funcionarios en todas las administraciones.

Adicional a estos mecanismos, se desarrolló una interesante iniciativa, un portal para la publicación de las decisiones públicas tomadas por las administraciones, una iniciativa que obligó a todos los funcionarios a publicar cualquier decisión antes de tomarla como aprobada.

En relación con la promoción de la colaboración, es importante destacar los proyectos denominados “señales ilegales”, donde los ciudadanos tenían la posibilidad de publicar aquellas señales o carteles que esten sujetos a cualquier restricción o irregularidad a nivel jurídico (discriminación, publicidad engañosa y demás).

Gracias a todas estas iniciativas, desde 2011 Grecia hace parte activa de la OGP, y actualmente trabaja para asegurar la aplicación de los pilares establecidos por la OGP en todo su territorio.

KENIA



Este es uno de los países del continente africano que hacen parte de la OGP, y su trabajo con relación a la apertura de Gobiernos gira en torno a la apertura de datos, desde 2011 Kenia cuenta con un portal online de datos abiertos, convirtiéndose así en un pionero en la materia, esta iniciativa se originó gracias al trabajo realizado por el entonces presidente MWAI KIBAK y el secretario del Ministerio de Información y Comunicaciones, Bitange Ndemo.

Kenia como nación reconoce la gran importancia que tienen las TIC para el fomento de la economía y el aumento de los índices de educación y conocimiento, por esta razón el portal de datos abiertos de este país tiene el propósito de asegurar el libre acceso a la información pública del Gobierno y a publicar aquellos datos que puedan afectar a la ciudadanía.

Los compromisos de Kenia frente a la OGP incluyen la mejora de los servicios públicos, la optimización del portal de datos abiertos, la mejora de la integración de los procesos públicos, el aumento de la transparencia, el aumento de la eficiencia en los procesos públicos y el incremento de los procesos de rendición de cuentas.

No obstante, a pesar de la correcta definición de las estrategias a abordar en el país, se han encontrado una serie de dificultades en su implementación, en relación con el cambio cultural profundo que se requiere para el éxito de este tipo de iniciativas

INDONESIA



La transparencia y la rendición de cuentas son procesos demandados desde las reformas que se llevaron a cabo en 1998. Estos cambios progresivos desencadenaron la creación de la denominada Ley de revelación de información pública. No obstante, 2011 significó un punto de inflexión en temas de Gobierno abierto en el país, dado el inicio de la participación de Indonesia como miembro activo de la AGP.

Después de iniciada su participación en la alianza, Indonesia ha definido su plan de acción a través de mecanismos de participación ciudadana, de la academia y del sector privado. Este plan continúa con las estrategias establecidas en relación con la transparencia y al mejoramiento de los servicios públicos, aumentando los índices de gestión de los recursos y construyendo un mejor ambiente para nuevas políticas.

Cabe resaltar que este plan fue ambicioso desde su concepción, lo que ha provocado que de los 12 compromisos iniciales estipulados solo se hayan cumplido cinco, no obstante, el avance es significativo en los restantes siete compromisos pactados. Del mismo modo, a pesar de lo esperado, los planes iniciales de Indonesia no con-

taban con el lanzamiento de un web de datos abiertos, lo que significa que los esfuerzos de la OGP con Indonesia están focalizados en este ámbito.

ESPAÑA



En 2011 se creó bajo la presidencia de Yolanda Barcina la denominada Dirección General de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías, un departamento específico para promover los proyectos de Gobierno abierto. La primera iniciativa adelantada por este organismo fue el primer Foro del Gobierno Abierto celebrado en Navarra, donde cerca de 160 personas participaron, y se logró recolectar alrededor de 600 propuestas en torno a las mejoras en la gestión pública.

En 2012 se construyó una hoja de ruta donde se contenía el modelo de apertura de información pública detallando actuaciones para fomentar la transparencia, colaboración y participación en España. Una de las más destacadas era la creación de un portal web de transparencia y promoción de software libre.

Gran parte de las iniciativas diseñadas por la Dirección General de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías ya han sido implementadas, un ejemplo de esto es la iniciativa en Navarra donde se buscaba redefinir las relaciones de la ciudadanía con las administraciones públicas en base a los principios definidos por la OGP.

En España, los objetivos de los portales de la transparencia son promover todas las actividades de escucha activa, iniciar proyectos de apertura de datos, iniciar proyectos de apertura de procesos, teniendo presente la participación, la transparencia, las buenas prácticas gerencia, los datos abiertos, el buen Gobierno y el *software* libre.

Los datos abiertos es otra estrategia importante dentro del proceso de apertura de Gobierno, por esta razón, en España una de las primeras iniciativas de apertura de Gobiernos era la creación de un portal único para la publicación de información gubernamental; este se ha enfocado en el proceso de fortalecimiento de la participación, mejora en el catálogo de datos, potencializar la visualización de datos y estrategias de colaboración.

NORUEGA



Este país es uno de los promotores de la OGP, a finales de 2011 presentó su primer plan de acción de Gobierno abierto, que perseguía entre otras cosas, la inclusión del Gobierno abierto, la igualdad de género y el aumento de la transparencia en la gestión de los ingresos públicos.

Adicional a esto, Noruega es un país que cuenta con una gran experiencia en los pilares del Gobierno abierto, fue una de las primeras naciones en formular una ley de libre acceso a la información pública, aprobada en 1970. Tenía el propósito de fomentar la transparencia y la apertura administrativa.

Así mismo, el trabajo de Noruega en temas de transparencia ha sido constante, lo que beneficia en gran medida el derecho a la información y la participación de la ciudadanía en relación a los temas públicos.

Esta nación también desarrolló un sistema de consulta pública que tiene como principal objetivo mejorar la toma de decisiones y garantizar la oportunidad de protesta por parte de los actores afectados, de manera tal que este sistema se convierte en una herramienta para la defensa de los derechos vulnerados.

Además, esta nación ha trabajado en el desarrollo de un portal de datos abiertos, que tiene como objetivo prin-

cial el publicar la información gubernamental, teniendo especial cuidado con aquellos que puedan ser considerados vulnerables para la protección de la privacidad o con restricciones de derechos de autor.

También es importante resaltar otras iniciativas propias de Noruega para la promoción de los pilares del Gobierno abierto; las redes sociales como promotoras del Gobierno abierto se han transformado en una herramienta que beneficia a cientos de comunidades electrónicas, optimizando los procesos de participación y colaboración.

Perú



Desde 2002 Perú cuenta con una ley de transparencia y acceso a la información pública como mecanismo para garantizar la libertad de información y la participación de la ciudadanía, siendo esta ley una herramienta fundamental para avanzar en temas de datos abiertos en el marco de la participación de la OGP. Es así como, en septiembre de 2011, el país solicitó formar parte e inició el proceso de elaboración del plan de acción que comenzó actividades en noviembre del mismo año.

Para la realización de este primer plan de acción de Gobierno abierto en el marco de la participación en la OGP, Perú convocó a organizaciones de la sociedad civil y del sector privado del país, de manera que se creara un comité para la formación de este plan, y así acoplar en el proceso al poder funcional y a la ciudadanía, igualmente se planteó un comité de redacción del plan de acción.

Además, para la elaboración del plan de acción, este país convocó a una consulta pública, no obstante, este proceso solo duró cerca de tres meses. Es así como el documento final se aprobó mediante resolución 085 de 2012 y está enfocado en proceso de transparencia,

apertura de datos públicos, integridad pública y participación ciudadana.

A pesar de esto, Perú no avanza según lo planificado, su progreso es lento en muchos temas, no obstante, el trabajo para lograr un estatus de Gobierno abierto es constante.

PORTUGAL



El 13 de diciembre de 2017 Portugal deja claras sus intenciones de pertenecer a la OGP, esto a través de una carta expresa donde indica las razones por las cuales Portugal puede pertenecer a la OGP, aunque su participación puede considerarse algo tardía, esto no significa que su trabajo en pro de las estrategias de Gobierno abierto no haya sido importante.

Desde 1973 Portugal ha trabajado en temas de transparencia, esto gracias a la misma Constitución Política que protege el derecho al libre acceso de la información, además en 1993, se promulgó una ley a favor de la apertura de datos públicos, donde se definían los canales de acceso a la información pública que tenían los ciudadanos.

En 1995 y finalizando 1999, esta ley se modificó con el objetivo de optimizar los canales de acceso a la información pública, además, se aprobó la constitución de la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos.

Sumado a lo anterior, es de resaltar el trabajo de Portugal relacionado con su portal de datos abiertos como mecanismo de promoción de la transparencia y la colaboración en el país, desde 2011 este portal inició su funcionamiento, desde esa fecha se ha convertido en una herramienta fundamental para disminuir los índices de malas prácticas públicas dentro del país.

Por último, es importante mencionar los pocos avances logrados en temas de participación en Portugal, no obstante, a través de los años han existido iniciativas que buscan promover estos temas dentro del Gobierno.

REINO UNIDO



Este país es uno de los pioneros de la OGP, junto con Estados Unidos es catalogado como un ejemplo para definir los procesos de apertura de Gobiernos, en este orden de ideas, es una nación que ha trabajado para promover el papel que tiene la ciudadanía en relación con la eficiencia en la utilización del recurso público, la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental.

Su estrategia mas reconocida es la denominada Putting the Frontline First: Smarter Government que buscan apertura de los datos gubernamentales a la sociedad civil, adicional a esta situación, la transparencia ha sido la bandera de muchas administraciones públicas.

En 2011 el Gobierno se comprometió a través de una carta sobre la transparencia a abrir aquella información que generara mejoras en el servicio público, además de los datos relacionados con salud, criminalidad, educación, transporte, presupuesto público y demás.

Una de las primeras iniciativas en este aspecto fue el *Making Open Data Real: A Public Consultation*, una consulta popular que se realizo en 2011 donde se pretendía dar un espacio para aportaciones de la comunidad sobre temas de transparencia y apertura de datos.

Como producto de esta consulta, se ideó una estrategia que gira entorno a cuatro principios fundamentales, a saber: Planes de acción regionales para la apertura de Gobiernos; legislación que garantice la estandarización de la información; la publicación continua de los datos

de interés; y la creación del Concejo de Transparencia del Sector Público del Reino Unido.

Adicional a esto, para este país el tema de participación es vital en los procesos de apertura gubernamental, dado que muchas de las iniciativas de Gobierno abierto en Reino Unido parten de este principio, por lo que es normal que dentro de sus planes de acción, este aspecto sea el mas amplio.

URUGUAY



Uruguay es un país donde su estrategia de Gobierno abierto es relativamente nueva, eso a nivel de participación en la OGP, no obstante, su trabajo en la definición de actuaciones relacionadas con la transparencia, la apertura de Gobiernos y la apertura de datos hacen parte desde hace unos años de su plan de trabajo gubernamental a nivel digital.

Desde 2007 en este país inició operación la denominada Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información, que tenía como principal objetivo la incorporación de las nuevas tecnologías de la información en las administraciones públicas. esta agencia realizó entre otras cosas la definición de la agenda digital donde se contempla la potencialización de la transparencia como la participación de la ciudadanía dentro de los procesos públicos.

En cuanto al cambio legislativo, La Ley Anticorrupción de 1998 definía procedimientos y responsabilidades para la presentación de las declaraciones patrimoniales de los trabajadores públicos; es así como, a partir de este año, la ley permitió la creación de otros organismos de evaluación y control como la Unidad de Acceso a la Información Pública, que tiene como misión el promover los pilares del Gobierno abierto, además, promovió en 2010 la apertura del portal único de datos abiertos.

En 2011 Paraguay solicitó unirse oficialmente a la OGP, lo que desencadenó la presentación del respectivo plan de acción; este último desarrollado por integrantes de diversos organismos gubernamentales, plan que gira alrededor de estrategias a nivel de integridad pública, cultura de la transparencia, catálogo de datos abiertos, gestión de recursos públicos, control de las contrataciones estatales, definición de los expedientes electrónicos, procesos de ventanillas públicas y demás servicios públicos *online*.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLA GARCÍA, ALBERTO. *Reutilización de información pública y privada en España. Avance de situación para agentes públicos y privados. Una oportunidad para los negocios y el empleo*, Madrid, Rooter Analysis, 2011, disponible en [http://www.gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/opendata/reutilizacion_informacion_publica_privada_od_rooter.pdf].
- ABELLA GARCÍA, ALBERTO. “Evaluación de impacto de las estrategias de apertura y reutilización de datos públicos”, en ANDRÉS HOFMANN, ÁLVARO RAMÍREZ ALUJAS y JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ PEREZNIETO (coords.). *La promesa del Gobierno abierto*, México D. F. y Tabasco, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2013, pp. 303 a 318, disponible en [https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf].
- AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS –AEVAL–. *La administración pública a juicio de los ciudadanos: Satisfacción con los servicios, valoración del gasto, confianza en los empleados públicos y actitudes hacia la e-administración*, Madrid, AEVAL, 2011, disponible en [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2011.pdf].
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. *Gobernanza y gestión pública*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2006.
- ARCHMANN, SILVYA e IMMANUEL KUDLACEK. “Interoperability and the exchange of good practice cases”, en *European Journal of ePractice*, 2008, disponible en [<http://www.epracticejournal.eu/document/4338/download>].
- ARNSTEIN, SHERRY. “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners –JAIP–*, vol. 35, n.º 4, pp. 216 a 224, July 1969, disponible en [https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf].

- AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE – ANAO –. *Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions*, Best Practices Guide, Canberra, Commonwealth of Australia, December, 2009, disponible en [https://marklmatthews.files.wordpress.com/2014/02/innovation_in-the_public_sector.pdf].
- BAENA OLABE, PALOMA y JUAN CRUZ VIEYRA. “Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada”, *Acceso a la Información y Políticas de Transparencia Focalizada*. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo – BID –, 2011, disponible en [<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Acceso-a-la-informaci%C3%B3n-y-pol%C3%ADticas-de-transparencia-focalizada.pdf>].
- BERNAL PULIDO, CARLOS LIBARDO. “El concepto de libertad en la teoría política de Norberto Bobbio”, *Revista de Economía Institucional*, vol. 8, n.º 14, agosto de 2006, disponible en [<https://www.economiainstitutional.com/pdf/No14/cbernal14.pdf>].
- BERTONI, EDUARDO. “Proyecto de ley de acceso a la información pública”, apuntes para la presentación en el Honorable Senado de La Nación, Buenos Aires, Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información – CELE – y Universidad de Palermo, 22 de junio de 2010, disponible en [<https://www.palermo.edu/cele/pdf/Presentacion-senado.pdf>].
- BERTOT, JOHN C.; PAUL T. JAEGER y JUSTIN M. GRIMES. “Crowdsourcing transparency: ICTS, social media, and government transparency initiatives”, 11th Annual International Digital Research Conference on Public Administration Online, Puebla, 17 a 20 de mayo 2010.
- BERTOT, JOHN C.; PAUL T. JAEGER y JUSTIN M. GRIMES. “Using ICT’s to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies”, en *Government Information Quarterly*, vol. 27, n.º 3, pp. 264 a 271, 2010, disponible en [<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0740624X10000201?token=088CBAF44AA26AEA0E762C4A0F6B753A13B71121685881D520F89A37843EC09E9E47915F025B0527644CA09E04B882FB>].
- BERTOT, JOHN C.; PAUL T. JAEGER y JUSTIN M. GRIMES. “The impact of policies on government social media usage: Issues, challenges and recommendations”, en *Government Information Quarterly*, vol. 29, n.º 1, pp. 30 a 40, 2012, disponible en [<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X11000992>].
- BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, JOSÉ ANTONIO. “La caja negra del Estado: el reto del Gobierno abierto”, en *La promesa del gobierno abierto*, ANDRÉS HOFMANN, ÁLVARO RAMÍREZ ALUJAS y JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ PEREZNIETO (coords.). *La promesa del Gobierno abierto*, México D. F. y Tabasco, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2013, pp. 165 a 191, disponible

Bibliografía

- en [https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf].
- BOOTH, WAYNE C.; GREGORY G. COLOMB y JOSEPH M. WILLIAMS. *The Craft of Research*, 2.ª ed., Chicago y Londres, The University of Chicago Press, 1995, disponible en [http://sir.spbu.ru/en/programs/master/master_program_in_international_relations/digital_library/Book%20Research%20seminar%20by%20Booth.pdf].
- BORINS, SANDFORD. *The Challenge of Innovating in Government*, 2.ª ed., Washington D. C., IBM Center for the Business of Government, 2006, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/242172041_The_Challenge_of_Innovating_in_Government].
- BOUSKELA, MAURÍCIO y MÁRCIA CASSEB (coords.). *La ruta hacia las smart cities. Migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente*, Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, 2016, disponible en [<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7743/La-ruta-hacia-las-smart-cities-Migrando-de-una-gestion-tradicional-a-la-ciudad-inteligente.pdf>].
- BRYER, THOMAS A. y STACI M. ZAVATTARO. “Social media and public administration”, en *Administrative Theory & Praxis*, vol. 33, n.º 3, 2011, pp. 325 a 340, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/269482885_Social_Media_and_Public_Administration].
- BRYMAN, ALAN. *Social Research Methods*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- CALDERÓN, CÉSAR y SEBASTIÁN LORENZO (coords.). *Open government. Gobierno abierto*, Alcalá La Real, Jaén, Algón Editores, 2010, disponible en [<http://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>].
- CALDERÓN, CÉSAR (coord.). *Guía práctica para abrir gobiernos, manual de “open government” para gobernantes y ciudadanos*, Madrid, Goberna América Latina, Escuela de Política y Alto Gobierno, 2014, disponible en [https://issuu.com/clog_unlp/docs/guia_para_abrir_gobiernos].
- CASTEL GAYÁN, SERGIO. “Gobierno abierto en el estado autonómico: Régimen jurídico y estrategias”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, 2013, pp. 159 a 201, disponible en [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5527792>].
- CASTELLS, MANUEL. *La sociedad red*, Madrid, Alianza, 1998.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO –CLAD–. *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo y 1.º de junio de 2007, adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana

- de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007 (Resolución n.º 18 de la Declaración de Santiago), disponible en [<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>].
- CHAPMAN, RICHARD (ed.). *Open government: study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*, London, Routledge, 1987.
- CHAPMAN, RICHARD y MICHAEL HUNT (eds.). *Open government in a theoretical and practical context*, Aldershot, Ashgate, 2006.
- CHENG, YANG. *How social media is changing crisis communication strategies: Evidence from the update literature*, Columbia, Missouri School of Journalism, 2018, disponible en [<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1468-5973.12130>].
- CHUN, SOON; STUART SHULMAN, RODRIGO SANDOVAL y EDUARD HOVY. "Government 2.0. Making connections between citizens, data and government", en *International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, vol 15, n.ºs 1 y 2, April 2010, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/262211389_Government_20_Making_Connections_Between_Citizens_Data_and_Government].
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, disponible en [<https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>].
- CONCHA, GASTÓN y ALEJANDRA NASER (eds.). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, febrero de 2012, disponible en [<https://www.cepal.org/es/publicaciones/3969-desafio-gobierno-abierto-la-hora-la-igualdad>].
- CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Ley n.º 20.285, sobre acceso a la información pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 20 de agosto de 2008, disponible en [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_chl_sc_anex10.pdf].
- CONSEJO DE EUROPA. *Convenio del Consejo de Europa sobre el de acceso a los documentos públicos*, Adoptado en Tromsø, Noruega, el 18 de junio de 2009, disponible en [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf].
- COROJÁN, ANA y EVA CAMPOS. *Gobierno abierto: alcance e implicaciones*, Madrid, Fundación Ideas, 2011, disponible en [<https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/572551.pdf>].
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso *Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C n.º 151, párrs. 76 y 78. Ver también: íd.

Bibliografía

- Caso López Álvarez vs. Honduras*. Sentencia de 1.º de febrero de 2006, Serie C n.º 141, párr. 77; e íd. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C n.º 107, párr. 108.
- CRIADO, J. IGNACIO; MILA GASCÓ y CARLOS E. JIMÉNEZ-GÓMEZ. “Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad”, Buenos Aires, XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 1.º y 2 de julio de 2010, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/289374728_Bases_para_una_Estrategia_Iberoamericana_de_Interoperabilidad].
- CRIADO, J. IGNACIO y FRANCISCO ROJAS-MARTÍN. “Estrategias y realidades en la difusión de las redes sociales en las administraciones públicas. Análisis desde una perspectiva institucionalista”, en *Innovar*, vol. 25, n.º 57, julio-septiembre de 2012, disponible en [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-50512015000300004&lng=es&nrm=iso&tlng=es].
- CURRIE, GRAEME; DENIZ UCASARAN y MIKE HUMPHREYS. “¿Entrepreneurial Leadership in the English Public Sector Paradox or Possibility?”, *Public Administration*, vol. 86, n.º 4, pp. 987 a 1008, 2008, [https://www.researchgate.net/publication/229815963_Entrepreneurial_Leadership_in_the_English_Public_Sector_Paradox_or_Possibility].
- CURTIN, DEIRDRE y ALBERT JACOB MEIJER. “Does transparency increase legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents”, en *Information Polity*, vol. 11, n.º 2, pp. 109 a 122, 2006, disponible en [<https://pdfs.semanticscholar.org/9612/d45b87c77258e52747e5ea6b3566aec66786.pdf>].
- CURTIN, DEIRDRE y JOANA MENDES. “Transparences et participation: Des principes démocratiques pour l’administration de l’Union Européenne», en *Revue Française d’Administration Publique*, 1-2, n.ºs 137 y 138, 2011, disponible en [<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2011-1-page-101.htm>].
- CYGANIAK, RICHARD y ANJA JENTZSCH. “The linked open data diagram”, 2012, disponible en [https://www.researchgate.net/figure/The-Linked-Open-Data-cloud-diagram-by-Richard-Cyganiak-and-Anja-Jentzsch_fig1_232647231].
- DASSEN, NICOLÁS y JUAN CRUZ VIEYRA (eds.). *Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, disponible en [<https://publications.iadb.org/es/gobierno-abierto-y-transparencia-focalizada-tendencias-y-desafios-para-america-latina-y-el-caribe>].
- DE LA FUENTE, CARLOS. “Open government data. Retos y oportunidades”, ponencia presentada al XII Encuentro Iberoamericano de Ciudades Digitales, Bilbao, 28 a 30 de septiembre de 2011.

- DE LA FUENTE, CARLOS; ALBERTO ORTIZ DE ZÁRATE y NAGORE DE LOS RÍOS. *Open Data Readiness Assessment*, World Bank Group y MinTic, septiembre de 2015.
- DE LOS RÍOS, NAGORE y ALBERTO ORTIZ DE ZÁRATE. “Estudio de Preparación para la Apertura de Datos de la República Dominicana”, República Dominicana, Banco Mundial, 2014, disponible en [http://data.worldbank.org/sites/default/files/1/odra_republica_dominicana.pdf].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, Tomo 1, 2014, disponible en [https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Colombia_Plan_Nacional_de_Desarrollo_2014_2018.pdf].
- EASTON, DAVID. *The political system: An inquiry into the State of Political Science*, New York, Alfred A. Knopf, 1953.
- EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK eGOVERNMENT WORKING GROUP. *Key Principles of Interoperability Architecture*, Ireland, European Union, 2004, disponible en [https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/eupan/dgadmintest/Library/3/2/8_ireland/meetingsduringsthesiris/27-28_may_2004/Principles_of_Interoperability_eGov.pdf].
- FERREIRO YAZIGI, ALEJANDRO. “Causales de reserva y recursos: el equilibrio virtuoso entre la transparencia y la defensa de los bienes jurídicos que justifican proteger cierta información”, en ANDRÉS HOFMANN, ÁLVARO RAMÍREZ ALUJAS y JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ PEREZNIETO (coords.). *La promesa del Gobierno abierto*, México D. F. y Tabasco, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2013, pp. 51 a 68, disponible en [https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf].
- JANE E. FOUNTAIN. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, New York, Perseus (for The Brookings Institution), 2001.
- FOX, JONATHAN. “Transparencia y rendición de cuentas”, EN JHON M. ACKERMAN (coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México D. F., Siglo XXI Editores y otros, 2008.
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA. *Las TIC en el Gobierno abierto: Transparencia, participación y colaboración*, Madrid, Telefónica, 2013, disponible en [https://www.fundacion-telefonica.com/arte_cultura/publicaciones-listado/pagina-item-publicaciones/itempubli/211/].
- FUNG, ARCHON; MARY GRAHAM y DAVID WEIL. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

Bibliografía

- GANAPATI, SUKUMAR y CHRISTOPHER REDDICK. "Open e-government in U.S. state governments: Survey evidence from Chief Information Officers", en *Government Information Quarterly*, vol. 29, n.º 2, April 2012, pp. 115 a 122.
- GASCÓ HERNÁNDEZ, MILA (investigadora). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*, Bogotá, Externado, agosto de 2014, disponible en [https://www.academia.edu/20265973/Gu%C3%ADa_de_buenas_pr%C3%A1cticas_en_gobierno_abierto].
- GASCÓ HERNÁNDEZ, MILA. "No es oro todo lo que reluce: ¿qué hay detrás de las promesas de Gobierno abierto en Iberoamérica?", en *Ponencia en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*, Montevideo, 29 de octubre a 1.º de noviembre de 2013, disponible en [<https://docplayer.es/76010356-No-es-oro-todo-lo-que-reluce-que-hay-detras-de-las-promesas-de-gobierno-abierto-en-iberoamerica.html>].
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, JOSÉ MARÍA. "Reingeniería de Procesos de Negocio –BRP–: análisis de un caso desde la perspectiva del nuevo institucionalismo sociológico", en *Innovar*, vol. 22, n.º 46, pp. 129 a 148, 2012, disponible en [<https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/39347/41239>].
- GOBIERNO DE COLOMBIA. "Plan de Acción del Gobierno de Colombia, Open Government Partnership", 2010, disponible en [<http://www.anticorruccion.gov.co/Documents/Convenciones%20Internacionales/Alianza%20para%20el%20Gobierno%20Abierto%20Open%20Government%20Partnership.pdf>].
- GOBIERNO DE ESPAÑA. "*Open data* como herramienta para el desarrollo de las *smart cities*", 2014, disponible en [https://datos.gob.es/sites/default/files/info-open-datasmartcities_0.pdf].
- GÜEMES, MARÍA CECILIA y ÁLVARO VICENTE RAMÍREZ ALUJAS. "Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana", en ANDRÉS HOFMANN, ÁLVARO RAMÍREZ ALUJAS y JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ PEREZNIETO (coords.). *La promesa del Gobierno abierto*, México D. F. y Tabasco, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2013, pp. 193 a 224, disponible en [https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf].
- HARRISON, TERESA M. *et al.* "Open Government and e-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective", Ponencia presentada al 12th Annual International Digital Government Research Conference, 2011, disponible en [http://europa-eu-audience.typepad.com/files/dgo2011_opengov.pdf].
- HARRISON, TERESA M.; THERESA A. PARDO y MEGHAN COOK. "Creating open government ecosystems: A research and development agenda", en *Future Internet*, n.º 4,

- 2012, pp. 900 a 928. [https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/og_ecosystems_2012.pdf].
- HAZELL, ROBERT y BEN WORTHY. "Assessing the performance of freedom of information", en *Government Information Quarterly*, vol. 27, n.º 4, 2010, pp. 352 a 359, disponible en [<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.404.6772&rep=rep1&type=pdf>].
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, ROBERTO; CARLOS FERNÁNDEZ COLLADO y PILAR BAPTISTA LUCIO. *Metodología de la investigación*, 5.ª ed., vol. 1, México D. F., McGraw-Hill, 2011, disponible en [https://www.esup.edu.pe/descargas/dep_investigacion/Metodologia%20de%20la%20investigación%205ta%20Edición.pdf].
- HIMANEN, PEKKA. "La ética hacker como cultura de la era de la información", en MANUEL CASTELLS (coord.). *La sociedad red: Una visión global*, Madrid, Alianza, 2006.
- HM GOVERNMENT. *Putting the front line first: Smarter government*, London, Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228889/7753.pdf].
- HOFMANN, ANDRÉS; ÁLVARO RAMÍREZ ALUJAS y JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ PEREZNIETO (coords.). *La promesa del Gobierno abierto*, México D. F. y Tabasco, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2013, disponible en [https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf].
- HOOD, CHRISTOPHER. "From FOI world to Wikileaks world: A new chapter in the transparency story?", en *Governance*, vol. 24, n.º 4, 2011, pp. 635 a 638, disponible en [<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.2011.01546.x>].
- HOWE, DAVID. *A Brief Introduction to Social Work Theory*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2009.
- HOWE, JEFF. *The Rise of Crowdsourcing*, Wired, January 6, 2006, disponible en [<https://www.wired.com/2006/06/crowds/>].
- INSTITUTE OF ELECTRICAL AND ELECTRONIC ENGINEERS –IEEE–. *Recommended Practice for Architectural Description of Software-Intensive Systems*, New York, IEEE, September, 2000, disponible en [<http://cabibbo.dia.uniroma3.it/ids/altrui/ieee1471.pdf>].
- INTEROPERABLE DELIVERY OF EUROPEAN eGOVERNMENT SERVICES TO PUBLIC ADMINISTRATIONS, BUSINESSES AND CITIZENS –IDABC– y EUROPEAN INTEROPERABILITY FRAMEWORK –EIF–. *European Interoperability Framework for pan-European eGov-*

Bibliografía

- ernment Services, Belgium, European Communities, 2004, disponible en [<http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docd552.pdf>].
- ITEMS INTERNATIONAL y HERNÁN MORENO ESCOBAR. *e-Government architectures, technical and political situation in Latin America*, Santiago de Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean –ECLAC–, April 2007. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3551/1/S2007011_en.pdf].
- JAEGER, PAUL T. y JHON CARLO BERTOT. “Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information”, en *Government Information Quarterly*, vol. 27, n.º 4, October 2010, pp. 371 a 376, disponible en [<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X10000584>].
- KOCH, PER y JOHAN HAUKNES. “On innovation in the public sector – today and beyond”, *Publin Report*, n.º D20, NIFU STEP, second revised edition, Oslo, December 2005, disponible en [<http://www.aviana.com/step/publin/reports/d20-innovation.pdf>].
- LANDSBERGEN, DAVID. “Government as part of the revolution: Using social media to achieve public goals”, *Electronic Journal of e-Government*, vol. 8, n.º 2, pp. 135 a 147, 2010, disponible en [<http://www.ejeg.com/issue/download.html?idArticle=204>].
- LEE, GWANHOO y YOUNG HOON KWAK. *An Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement*, Washington D. C., IBM Center for the Business of Government, 2011, disponible en [<http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/An%20Open%20Government%20Implementation%20Model.pdf>].
- LEE OLAYA, YEIMMY ESPERANZA. “Estudio sobre los datos abiertos de Colombia”, en *Working Papers*, vol. 2, n.º 1, 2017, disponible en [<https://journal.poligran.edu.co/index.php/wpmis/article/view/964>].
- LÉVY, PIERRE. *Inteligencia colectiva: por una antropología del ciberespacio*, Washington D. C., Organización Panamericana de la Salud, marzo de 2004, disponible en [<http://inteligenciacolectiva.bvsalud.org/public/documents/pdf/es/inteligenciaColectiva.pdf>].
- LINDSAY, BRUCE R. “Social media and disasters: Current users, future options, and policy considerations”, Washington D. C., Congressional Research Service, 2011, disponible en [https://www.nisconsortium.org/portal/resources/bin/Social_Media_and_Dis_1423591240.pdf].
- LLANO VERDURAS, CARLOS. *La innovación en el sector público*, Estudio de la Serie “La innovación en el siglo XXI” vol. 3, Madrid, IBM, Centro de Predicción Económica –CEPREDE–, noviembre de 2006, disponible en [[299](http://docplayer.es/20170149-</p></div><div data-bbox=)

[La-innovacion-en-el-sector-publico-proyecto-ibm-ceprede-la-innovacion-en-el-siglo-xxi-ceprede.html](#)].

- LONGO, FRANCISCO. “Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea”, en FRANCISCO LONGO y TAMIKO YSA (eds.) *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Barcelona, Bellaterra, 2008.
- MARIÑEZ NAVARRO, FREDDY. “¿Qué transparencia requiere el Gobierno abierto?”, en *Revista de Gestión Pública*, vol. 2, n.º 2, julio-diciembre de 2013, pp. 303 a 333, disponible en [<http://www.revistadegestionpublica.cl/>].
- MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, JUAN MIGUEL *et al.* *Estudio de la demanda y uso de Gobierno abierto en España*, Madrid, Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la SI, febrero de 2013, disponible en [http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/demanda_y_uso_de_gobierno_abierto_en_espana.pdf].
- MATURANA, HUMBERTO y XIMENA DÁVILA. *Habitar humano en seis ensayos de biología-cultural*, Santiago de Chile, Comunicaciones Noreste, 2008, disponible en [<https://sites.google.com/site/trustolanle/habitar-humano-en-seis-ensayos-de-biologia-cu-15476579>].
- MAYNTZ, RENATE. “Governing Failures and the Problem of Governability: some Comments on a Theoretical Paradigm”, en JAN KOOIMAN (ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, Sage, 1993.
- MEIJER, ALBERT J.; DEIRDRE CURTIN y MAARTEN HILLEBRANDT. “Open government: Connecting vision and voice”, en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78, n.º 1, pp. 10 a 29, 2012, disponible en [<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852311429533>].
- MEIJER, ALBERT J. *et al.* “Understanding the dynamics of open data. From sweeping statements to complex contextual interactions”, en MILA GASCÓ-HERNÁNDEZ (ed.). *Open government. Opportunities and challenges for public governance*, New York, Springer, 2013.
- MERGEL, INÉS. “Social media adoption and resulting tactics in the U.S. federal government”, en *Government Information Quarterly*, vol. 30, n.º 2, April 2013, pp. 123 a 130, disponible en [https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/35235/Mergel_0-357068.pdf?sequence=1&isAllowed=y].
- MINISTROS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO. Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1.º de diciembre de 2009 (Resolución n.º 38 del “Plan de Acción de

Bibliografía

- Lisboa”), disponible en [http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberamericana_de_participación_ciudadana.pdf].
- MORAN, FERRY. “Building a Culture of Innovation in the Public Sector”, en *Paper Publisher for the Changing the Way Government Works Seminar*, Melbourne, October 2004.
- MORENO ESCOBAR, HERNÁN; HUGO SIN TRIANA y SÉRGIO CAINO SILVEIRA NETTO. *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, julio de 2007, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3578/1/S2007320_es.pdf].
- MULGAN, GEOFF. *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*, London, Nesta, April 2007.
- MULGAN, GEOFF y DAVID ALBURY. *Innovation in the public sector*, London, Cabinet Office, 2003.
- NASER, ALEJANDRA y ÁLVARO VICENTE RAMÍREZ ALUJA. *Plan de Gobierno Abierto, Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, septiembre de 2017, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf].
- NOV, ODED. “What Motivates Wikipedians?”, in *Communications of the ACM*, vol. 50, n.º 11, November 2007, pp. 60 a 64, disponible en [http://faculty.poly.edu/~onov/Nov_Wikipedia_motivations.pdf].
- OBSERVATORIO REGIONAL DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN –ORSI–. *Open Government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*, España, Junta de Castilla y León, 2010, disponible en [http://www.dip-badajoz.es/diputacion/delegaciones/apnt/Open_Government_10_ideas_para_hacer_tu_Ayuntamiento_abierto.pdf].
- OPEN GOVERNMENT PARTHERSHIP –OGP–. *Declaración de Gobierno Abierto*, disponible en [<https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto/>].
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT –OCDE–. “Digital broadband content: Public sector information and content”, 2006, disponible en [<https://www.oecd.org/sti/36481524.pdf>].
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT –OCDE–. “Entrepreneurship and Local Economic Development: Programme Policy Recommendations”, Paris, OCDE, April 2003, disponible en [<https://www.oecd.org/cfe/leed/>].

[entrepreneurshipandlocaleconomicdevelopmentprogrammeandpolicyrecommendations.htm](#)].

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT –OCDE–. *The call for innovative and open government: An overview of recent initiatives*, Venice, OCDE, 2010, disponible en [<https://www.oecd.org/governance/thecallforinnovativeandopengovernmentanoverviewofcountryinitiatives.htm>].

ORGANIZACIÓN PARA LAS NACIONES UNIDAS –ONU–. “Declaración Universal de Derechos Humanos”, Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948, disponible en [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf].

O'REILLY, TIM. “Government as a platform”, en *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Sebastopol CA, O'Reilly Media, 2010.

ORTIZ DE ZÁRATE, ALBERTO. *Administraciones en red*, disponible en [<http://eadminblog.net/>].

OSZLAK, OSCAR. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe-Red GEALC, septiembre de 2013, disponible en [<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>].

OSZLAK, OSCAR y ESTER KAUFMAN. *Teoría y práctica del Gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*, Organización de los Estados Americanos –OEA– y otros, agosto de 2014, disponible en [<https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>].

PARKS, WALLACE JUDSON. “The open government principle: Applying the right to know under the constitution”, *The George Washington Law Review*, vol. 26, n.º 1, October 1957, pp. 1 a 22.

PICAZO-VELA, SERGIO; ISIS GUTIÉRREZ-MARTÍNEZ y LUIS FELIPE LUNA-REYES. “Understanding risks, benefits, and strategic alternatives of social media applications in the public sector”, en *Government Information Quarterly*, vol. 29, n.º 4, agosto de 2012, pp. 504 a 511, disponible en [<http://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/9039.pdf>].

PRIETO MARTÍN, PEDRO. *Participación ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña*, Barcelona, 2004, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/242692982_Participacion_Ciudadana_y_TICs_en_el_ambito_municipal].

RAMÍREZ ALUJAS, ÁLVARO VICENTE. “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, n.º

Bibliografía

- 15, pp. 99 a 125, diciembre de 2011, disponible en [<https://www.redalyc.org/pdf/960/96021303006.pdf>].
- RAMÍREZ ALUJAS, ÁLVARO VICENTE. “Innovación en la gestión pública y *open government* (Gobierno abierto): Una vieja nueva idea”, *Revista Buen Gobierno*, n.º 9, julio-diciembre de 2010, disponible en [<https://poseidon01.ssrn.com/>].
- RAMÍREZ ALUJAS, ÁLVARO VICENTE. *Siete conceptos de innovación en la administración pública*, 2011.
- RAMÍREZ ALUJAS, ÁLVARO VICENTE y NICOLÁS DASSEN. “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”, en NICOLÁS DASSEN y JUAN CRUZ VIEYRA (eds.). *Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, disponible en [<https://publications.iadb.org/es/gobierno-abierto-y-transparencia-focalizada-tendencias-y-desafios-para-america-latina-y-el-caribe>].
- RHEINGOLD, HOWARD. *La comunidad virtual. Una sociedad sin fronteras*, Barcelona, Gedisa, 1996.
- ROZO BOLAÑOS, CARLOS (dir.). *Guía para el uso y aprovechamiento de datos abiertos en Colombia*, Bogotá, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2016, disponible en [http://gobiernodigital.gov.co/623/articles-9407_guia_datos.pdf].
- SANDÓVAL ALMAZÁN, RODRIGO. “The two door perspective: An assessment framework for open government”, en *eJournal of eDemocracy and Open Government*, vol. 3, n.º 2, pp. 166 a 181, 2011, disponible en [<https://jedem.org/index.php/jedem/article/download/67/86>].
- SANDÓVAL ALMAZÁN, RODRIGO. *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, México D. F., Instituto Nacional de Administración Pública y otros, 2013, disponible en [http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/larga_marcha.pdf].
- SCHOLL, HANS JOCHEN (ed.). *E-Government: Information, Technology and Transformation (Advances in Management Information Systems)*, New York, Routledge, 2007.
- SHERMAN, BILL. “Your mayor, your ‘friend’: Public officials, social networking and the unmapped new public square”, en *Pace Law Review*, vol. 31, n.º 1, pp. 95 a 142, 2011, disponible en [<https://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1767&context=plr>].
- TAMBOURIS, EFTHIMIOS; KONSTANTINOS TARABANIS, VASSILIOS PERISTERAS y ALEXANDROS N. LIOTAS. *E. U.: Study on Interoperability at Local and Regional Level*, Eu-

- European Commission, 20 April 2007, disponible en [<https://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc53fa.pdf?id=28787>].
- TAPSCOTT, DON y ANTHONY D. WILLIAMS. *MacroWikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*, MARTA PINO MORENO (trad.), Barcelona, Paidós, 2011.
- TAUBERER, JOSHUA. *Open Data is Civic Capital: Best Practices for "Open Government Data"*, 2011, disponible en [<http://razor.occams.info/pubdocs/opendatacivic-capital.html>].
- THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552, disponible en [<https://www.justice.gov/oip/freedom-information-act-5-usc-552>].
- THE WHITE HOUSE. *Open government directive*, disponible en [<https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive>].
- UK CABINET OFFICE. *Open Data Charter*, 2013, disponible en [<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter>].
- VILLAR, LISA DANIELA; KATHERINE CUARTAS CASTRO y GIOVANNY MAURICIO TARAZONA BERMÚDEZ. "Datos abiertos y su beneficio en la contratación pública", en *Redes de Ingeniería*, edición especial, enero-junio de 2017, pp. 80 a 90, 2017, disponible en [<https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/REDES/article/view/12479/13078>].
- VILLORIA MENDIETA, MANUEL. "La democratización de la administración pública: marco teórico", en JESÚS RUIZ-HUERTA y MANUEL VILLORIA (dirs.). *Gobernanza democrática y fiscalidad: una reflexión sobre las instituciones*, Madrid, Tecnos, 2010.
- WILLKE, HELMUT. *Smart Governance: Governing the Global Knowledge Economy*, Frankfurt a. M. y New York, Campus, 2007.
- WINDRUM, PAUL y PAUL KOCH (eds.). "Innovation and Entrepreneurship in Public Services", en *Innovation in Public Sector Services*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.
- YU, HARLAN y DAVID G. ROBINSON. "The New Ambiguity of 'Open Government'", 59, *UCLA Law Review Discourse*, 178, February 28, 2012, disponible en [<https://poseidon01.ssrn.com>].

EL AUTOR

MARCELO MEJÍA GIRALDO. Administrador de Empresas del Colegio de Estudios Superiores de Administración –CESA–, Doctor en Sociedad de la Información y el Conocimiento de la Universidad Pontificia de Salamanca y con Maestría en Comercio y Política Internacional de la George Mason University (Virginia). También ha realizado cursos de posgrado en Globalización y Economía Digital (St. Peter’s College, Oxford University, UK) y Gerencia Municipal, Liderazgo y e-Gobierno (Southeastern Louisiana University, Louisiana) entre otros.

Cuenta con una amplia y consistente experiencia en la gestión pública en niveles del orden municipal, departamental, nacional, ha sido Alcalde encargado en varias oportunidades de la Ciudad de Manizales y Gobernador encargado del Departamento de Caldas, secretario de despacho del orden municipal y departamental, Jefe de la oficina de Cooperación Internacional y Asesor del despacho del Ministerio de Interior y hoy se desempeña como Subdirector Administrativo y Financiero y Director Ejecutivo Suplente de la Federación Nacional de Departamentos –FND–.



Editado por el Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–,
en octubre de 2019

Se compuso en caracteres Cambria de 12 y 9 pts.

Bogotá, Colombia