

1. ENTENDIENDO EL GOBIERNO ABIERTO

Después de realizarse una revisión a la literatura académica encontrada, se observó que existen pocos estudios de investigación en la materia, debido a ser un tópico muy reciente; no obstante, se consideró que la teoría de este tema se basa en tres aspectos importantes con los cuales se crea el modelo de gobierno abierto: el primero refiere los principales elementos que integran al gobierno abierto; el segundo introduce los principios a través de los cuales se desenvuelve el gobierno abierto, especialmente a partir de las ideas de Noveck (2009, 2012) quien fue una de los impulsores de esta nueva filosofía de acción gubernamental y de los promotores del modelo de implementación del gobierno abierto (Lee & Kwak, 2011); el tercero, introduce los resultados que pueden obtenerse con el gobierno abierto y las novedades tecnológicas que ya están afectando su comportamiento.

El término de gobierno abierto existe desde el siglo *xvi* cuando el Reino de Suecia estableció la difusión de los registros gubernamentales como derecho constitucional (Tauberer, 2012). Su significado refería el derecho de las personas para tener acceso a documentos gubernamentales (Lathrop & Ruma, 2010). El término se transformó y tomó renovadas fuerzas en Gran Bretaña en los años setenta del siglo pasado, al referir diversos aspectos asociados con la secrecía gubernamental, donde la apertura de la información pública y el derecho de los ciudadanos no sólo facilita conocer y juzgar las acciones y resultados del gobierno, sino al participar en éste alcanzaron nuevos bríos (Chapman & Hunt, 1987; Ramírez-Alujas, 2010, 2011).

Para finales del siglo *xx*, la mayor parte de los gobiernos ya había adoptado las tecnologías de la información para dar lugar al e-Gobierno, el cual se va a caracterizar por usar las tecnologías de la información para: a) lograr una mejor interacción con los diferentes niveles de gobierno y sectores sociales de manera horizontal, con miras a modernizar y aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública; b) enfocar las actividades hacia el usuario-ciudadano otorgando información sobre aspectos relevantes; c) prestar servicios de calidad y realizar trámites y procesos en línea para hacerlos expeditos, y d) fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la participación (Gil-García, 2012; Quintanilla, 2012a).

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

A partir de 2002 los gobiernos empezaron a buscar el fortalecimiento de la capacidad de información gubernamental y el uso de la información pública para la transparencia y rendición de cuentas (Purón; Gil-García, & Luna-Reyes, 2012), para lo cual se crearon iniciativas que se convirtieron en Leyes o Actas para la transparencia y el acceso a la información. Estas normas jurídicas han brindado a los gobiernos la oportunidad de mejorar su acción, y estimular el derecho de las personas a conocer los datos e información aprovechando las tecnologías de información. Para mediados de la década de 2000 los sitios *web* gubernamentales empezaron a integrar las herramientas de la *Web 2.0* con miras a fortalecer la interacción con los ciudadanos. A través de ellas se ha logrado conformar comunidades, clasificar contenidos y producir conocimiento (Sandoval; Luna-Reyes; Rojas-Romero; Gil-García, & Luna, 2012).

Así, las tecnologías de información y comunicación asumieron o pueden asumir un rol determinante en la modernización del gobierno y la administración pública porque no sólo han reforzado la inclusión del e-Gobierno en la agenda política (Osimo, 2008) al hacerlo más colaborativo, sino que han dado lugar a la conformación de redes donde la comunicación y la información fluye hacia todos lados creando grupos mixtos de individuos y autoridades que producen conocimiento nuevo, el cual puede ser aprovechado para generar decisiones gubernamentales más democráticas y acertadas (Noveck, 2009).

Entonces se crea una nueva visión de gobierno denominada gobierno abierto. El gobierno abierto refiere no sólo el derecho de las personas a tener acceso a los documentos del gobierno (Lathrop & Ruma, 2010), sino a lograr la transparencia de los datos, la participación y colaboración para lograr una apertura y acceso a la información que permitan a los ciudadanos conocer, comunicar y compartir las mejores decisiones, esto es, un gobierno colaborativo o gobierno *Wiki* (Noveck, 2012).

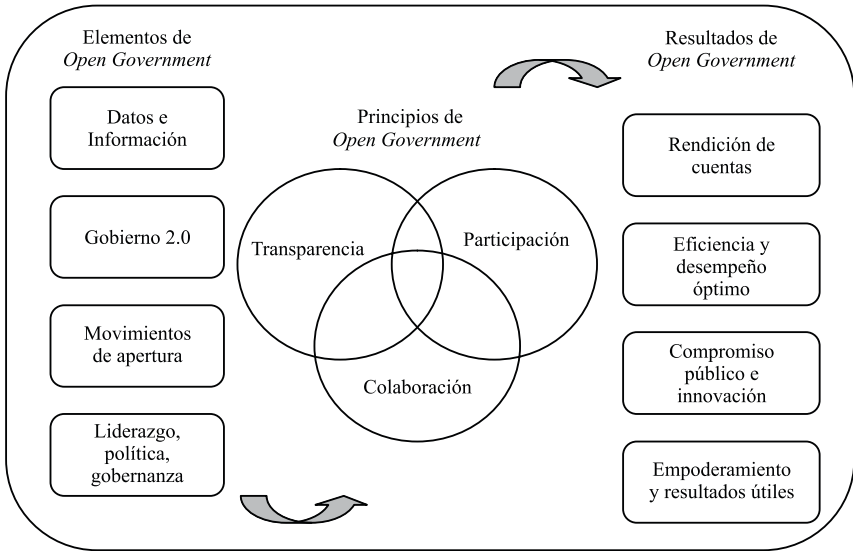
Esta idea fue retomada por el presidente de los Estados Unidos Barack Obama en 2009, quien estableció que el gobierno abierto se basa en los principios de transparencia, participación y colaboración, y enfatizó la necesidad de establecer un sistema de transparencia que promueva la rendición de cuentas y otorgue información respecto a las actividades gubernamentales; de participación pública que apunte el desarrollo de las políticas públicas y la toma de decisiones para beneficio común y; de colaboración inter

*Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual,
Planes de Acción y Resultados Preliminares*

e intra-gubernamental, así como con los actores de la sociedad civil y del sector privado para identificar oportunidades para una mejor cooperación y desarrollo de acciones públicas conjuntas y en beneficio de toda la sociedad (Coglianese, 2009; Huijboom & Van den Broek, 2011; Lathrop & Ruma, 2010; McDermott, 2010; White House, 2007, 2009).

Si bien el gobierno abierto abarca los tres poderes de gobierno, normalmente se centra en la administración pública. El campo del gobierno abierto se encuentra en la intersección de estos tres elementos con las tecnologías de información, (Figura 1) para promover la eficiencia y eficacia gubernamentales, lograr el empoderamiento y el compromiso ciudadano y lograr una mayor transparencia y mejor democracia participativa. (J. Bertot, McDermott, & Smith, 2012; Government 2.0 Taskforces, 2009; OECD, 2006).

Figura 1
Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración propia.

En este documento el gobierno abierto se define como el gobierno que colabora con todos, especialmente los ciudadanos, comparte recursos e información que previamente estaban reservados, utiliza el poder de la colaboración para mejorar su funcionamiento, dirige la transparencia hacia sus operaciones y

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

se comporta como una verdadera organización integrada en red (Lathrop & Ruma, 2010). Esto es, mediante el uso de las tecnologías de información y comunicación se presenta una democracia abierta donde el gobierno se establece como un todo dirigente que facilita el acceso y uso de la información, promueve un mayor compromiso en la apertura y en la formulación de políticas públicas y toma de decisiones, aprovechando el conocimiento, experiencia e ideas de los ciudadanos en la solución de problemas comunes.

1.1. Elementos de Gobierno Abierto

Los elementos del gobierno abierto representan diversas capas que integran a su vez al elemento central del e-Gobierno. Con el uso de las tecnologías de la información (TI) y el desarrollo de sitios *web* los gobiernos encontraron una ventana de entrada y contacto con la sociedad, que si bien ha permitido lograr una mejor prestación de los servicios e intercambio de productos, se ha convertido en un reto significativo para alcanzar la interactividad, garantizar la seguridad y privacidad, e introducir información de utilidad necesaria para promover la transparencia, la participación y la colaboración. Así, los elementos del gobierno abierto son:

Información. La información puede tomar varias formas que van desde experiencias, ideas, conocimientos, indicadores hasta datos que se relacionan de forma jerárquica¹. Lo realmente importante es tratarla como un recurso y por tanto gestionarla adecuadamente para identificar la información de utilidad que debe ser divulgada, como documentos de consulta, políticas, planes, leyes, reglamentaciones, programas, estadísticas y la que el gobierno tiene la obligación de suministrar, como indicadores de resultados y resultados, cuentas y respuesta a las solicitudes ciudadanas (Riley, 2003; Toffler, 1990; Wresch, 1996).

Gobierno 2.0. Las tecnologías de información y comunicación han continuado su evolución impactando de forma decisoria a los usuarios de todo el mundo y obligando a los gobiernos a su adopción. Ello obedece por un lado, a la demanda de información útil para la innovación y desarrollo, que en conjunto promueven la participación para la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones; por otro, a la importancia que adquirieron las redes sociales a

¹ La primera letra de cada una de estas formas de información, en inglés (*wisdom, insights, knowledge, indicators, data*), conforma el acrónimo WIKID como marco de información *Vid.*, (Riley, 2003; Toffler, 1990).

*Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual,
Planes de Acción y Resultados Preliminares*

través de las cuales los individuos se comunican sin barreras de tiempo y lugar y, finalmente, a la ola de movimientos de apertura de datos, de códigos fuente y de información.

Cuando las tecnologías de información y comunicación evolucionaron como resultado, al menos en parte, de la crisis económica de 2000 y surgió la *Web 2.0*, se abrieron canales libres para el intercambio de ideas y el fomento a la participación y deliberación, utilizando las redes sociales creadas en la *Web*, como *Twitter*, *Facebook*, *MySpace*, *LinkedIn*, no sólo como medio de intercambio de ideas, sino como herramientas que pueden brindar a las administraciones públicas la oportunidad de crear, organizar, editar, compartir y comunicarse con la sociedad y sus propios servidores públicos, de tal modo que se conforme una democracia más participativa y con una mayor rendición de cuentas.

Estas redes sociales conforman grupos, conocidos como clústeres, que están en constante movimiento, caracterizados por vínculos que proporcionan apoyo social e información, por lo que es una nueva forma de conocer los temas que circulan por la red. Esta intercomunicación entre usuarios se convierte en una gran fortaleza que los empodera (Fowler, 2010; Wellman *et al.*, 1996). Es relevante señalar que una red social abarca millones de personas con diferentes intereses y gustos, pero al establecerse grupos con intereses específicos se conforman comunidades virtuales, es decir pequeños grupos sociales enlazados alrededor de un propósito o interés específico, con fines comunicativos, de aprendizaje o de intercambio de información.

La mera existencia de las redes sociales ha obligado a los gobiernos a evolucionar y realizar cambios para, no sólo dotar a la sociedad de datos e información, sino otorgarle la oportunidad de analizar, opinar, modificar y proponer cambios en la legislación, en planes y programas y en diversas acciones públicas, con miras a reforzarlas y mejorarlas. Ello ha implicado modificar la forma de actuar rígida hacia la flexibilidad y creación de una identidad virtual para cada ciudadano, así como otorgar las herramientas adecuadas para que, mediante la colaboración, se logre la co-producción de servicios, la organización y discusión con y entre ciudadanos para alcanzar acuerdos.

Las herramientas de la *Web 2.0*, que incluyen RSS, *wikis*, *blogs* y *mashups*; modos web de comunicación como *chats*; y modos para compartir fotos como

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

Flickr, y compartir audio y video o uno de ellos como *YouTube*, *podcast* y videos, para muchos autores son reconocidas como *Gobierno 2.0* que se refiere al uso más participativo, extenso e integrado de la *Web* en el gobierno, con la doble finalidad de promover la colaboración y la participación, y de socializar los servicios, datos y procesos gubernamentales (Baumgarten & Chui, 2009; Chun, Shulman, Sandoval, & Hovy, 2010; Graham, 2005; Mintz, 2008; Nam, 2012; Osimo, 2008; Tapscott, Williams, & Herman, 2007). En la Tabla 3 pueden observarse las definiciones de cada uno de éstos para su mejor comprensión.

Tabla 3
Componentes de la Web 2.0

RSS	<i>Real y Simple Syndication</i> por sus siglas en inglés, es un documento diseñado para facilitar la unificación de la información en un solo espacio <i>web</i> . Suscribirse a una página <i>web</i> que contiene RSS permite tener las actualizaciones permanentemente.
Wiki	Son utilizados para crear sitios <i>web</i> colaborativos editados por diferentes personas en diferentes momentos y espacios que facilita la interacción, convirtiéndose en una herramienta de escritura colectiva. Existen cualquier cantidad de ejemplos, baste mencionar ' <i>Wikipedia</i> ' que compila información y datos de múltiples usuarios que suben información voluntariamente.
Blog	Diario personal que se publica en la <i>Web</i> con pequeñas entradas o <i>posts</i> que contienen opiniones, información, reflexiones o comentarios sobre temas específicos y de interés. Tiene la capacidad de incluir cronológicamente direccionados los comentarios de los usuarios interesados en los contenidos. Son creados por instituciones, académicos, investigadores, periodistas, gente reconocida o usuarios que desean presentar información sobre alguna materia, dando un giro a la forma de comunicar información e ideas. Normalmente, los <i>blogs</i> se encuentran clasificados conforme al área de interés integrando la blogósfera que se conforma como red social.
Mashup	Página <i>web</i> o sitio <i>web</i> que combina información y servicios de múltiples fuentes en la <i>Web</i> . Son creados para tener acceso a un mejor servicio o información en un solo sitio. Se agrupan en categorías: mapas, compras, películas, deportes, mensajería, celular y búsqueda. Un ejemplo de ellos es ' <i>Google Transit</i> ' que facilita el conocimiento de la situación del tráfico en Japón y algunas localidades de Estados Unidos.
Chat	Modo de comunicación informal que se realiza a través de <i>software</i> específico como <i>Messenger</i> o <i>Google Chat</i> .
Flickr	<i>Interface web</i> abierta para administrar y compartir fotografías y videos.
YouTube	<i>Website</i> utilizada por los individuos de todo el mundo para subir, ver y compartir videos.
Podcast	Tipo de archivo en audio o video sobre un tópico que se presenta en partes o series de episodios. Usualmente aunque no de modo limitativo, son creados con fines de mercadotecnia o educativos.

Fuente: *Wikipedia*; (Murugesan, 2007). Elaboración propia.

*Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual,
Planes de Acción y Resultados Preliminares*

Movimientos de apertura. Más conocidos como movimientos ‘Open’, se unieron al Gobierno 2.0. Estos movimientos fueron iniciados con las ideas de Stallman, que promovieron el acceso libre a la información (Pyrozhenko, 2011; R. M. Stallman & Gay, 2002; R. Stallman, 1998), fueron resultado del uso de las tecnologías de la información dirigidas a la apertura de la información del gobierno y proveyeron de una oportunidad para potenciar el Gobierno 2.0. Estos movimientos fueron:

- *Open source* (Código abierto), refiere simplemente a las posibilidades de copiar el código de los archivos o programas (R. M. Stallman & Gay, 2002).
- *Open data* (Datos abiertos), que refiere el uso de los datos sin permiso explícito, mismos que pueden ser modificados para crear nuevos puntos de vista (Murray-Rust, 2008). Este movimiento se convirtió en el movimiento clave para el desarrollo del gobierno abierto (O’Reilly, 2010; Pyrozhenko, 2011) porque permite el impulso de la innovación y por tanto mejorar la prestación de servicios.
- *Open content* (Contenidos abiertos), que refiere la libre modificación, uso y redistribución bajo licencia similar a la usada en el *open source* (Grossman, 1998) y;
- *Open access* (Acceso abierto), que refiere la libertad de acceder a las investigaciones principalmente las financiadas con recursos públicos, libre de cargos y de restricciones de licencias, para darle un mayor valor y hacerla transparente (McCulloch, 2006).

Los movimientos de apertura en conjunto abrieron las puertas a una nueva manera de tratar la información y se convirtieron en un reto para las administraciones públicas que deben encontrar el modo de pensar y aprovechar estas tecnologías para mejorar sus programas y políticas públicas (Noveck, 2009). La Tabla 4 integra sus características. (*Véase Tabla 4*)

Liderazgo, gobernanza y políticas públicas. Este último elemento a mencionar, aunque no exento de otros existentes, interrelaciona tres tópicos el primero que implica responsabilidad y potencial para influir en los demás así como la capacidad para coordinar y lograr acuerdos y consensos en el uso de la información y en los modos de compartirla.

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

Tabla 4
Características de los Movimientos ‘Open’

Movimiento	Características
Open Source	Libre acceso a código fuente. Libre redistribución. No afectación a menos que haya autorización. Libre distribución.
Open Data	Uso de datos sin permiso explícito. Modificaciones libres. Reúso de datos.
Open Content	Modificación, uso, redistribución bajo licencia similar a la usada en <i>open source</i> .
Open Access	Libre acceso a investigaciones financiadas con recursos públicos. No restricciones de licencias. Retención de derechos de distribución con fines no comerciales.

Fuente: Stallman 1998; Murray-Rust 2008; Grossman 1998, y McCulloch 2006. Elaboración propia.

Un segundo, que va a depender del conocimiento y gestión de la legislación, regulación y políticas públicas para que, aprovechando las tecnologías de la información y la oportunidad que éstas brindan, particularmente a través de las herramientas de la *Web 2.0*, se puedan crear redes, compartir procesos e información y realizar ajustes institucionales logrando de este modo la eficiencia y promoviendo los principios de gobierno abierto (J. Bertot *et al.*, 2012; Quintanilla, 2012a). El sistema de gobernanza debe dirigirse a la reducción de costos, promover el cambio, garantizar servicios de calidad y el cumplimiento de reglas.

Finalmente, las acciones de gobierno deben considerar tanto las prioridades del gobierno como las prioridades sociales para fomentar un proceso abierto de políticas públicas que resulte de la amplia participación y cooperación de todos los sectores que dé como resultado soluciones a problemas concretos.

Estos elementos de gobierno abierto involucran una triple acción: por un lado, se requiere revolucionar la mentalidad y la forma de trabajar de las organizaciones gubernamentales para que sean capaces de identificar y entregar la información de utilidad, organizada y clasificada, así como rendir cuentas sin obstáculos; por otro, implica contar con los recursos presupuestales y de infraestructura que faciliten el acceso a la información y la divulgación de ésta en todos los rincones del país, con la finalidad de promover la participación

*Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual,
Planes de Acción y Resultados Preliminares*

y la colaboración intrínsecas que se derivan del hecho de estar informado y; por último, obliga a instrumentar un marco político-jurídico que actualice las políticas públicas, legalice y legitime la seguridad y privacidad de los datos, el derecho a la información, el acceso a ésta y la rendición de cuentas (Dawes & Helbig, 2010; Lee & Kwak, 2011).

1.2. Principios de Gobierno Abierto

A partir del memorándum del Presidente Obama se hizo un llamado hacia la transparencia, la participación y la colaboración en el gobierno, que se han convertido en los principios guía del gobierno abierto (Noveck, 2009) y ejes de la elaboración de las políticas públicas. Conocer a fondo estos principios es elemental para entender su significado y potencial.

1.2.1. Transparencia

Un fundamento esencial de la democracia es la interacción entre gobierno y ciudadano, la cual se logra más fácilmente cuando el ciudadano está informado para adquirir compromisos. De ahí que lograr el acceso a la información del gobierno, se convierte en estrategia para alcanzar la transparencia (Dawes & Helbig, 2010). Un gobierno transparente, abierto e interesado en el ciudadano abre las puertas a la eficiencia y legalidad de acuerdo a la realidad (J. C. Bertot, Jaeger, & Grimes, 2010; Gant & Turner-Lee, 2011). Por estas razones, después de haber realizado un análisis sobre lo que interesa al ciudadano/usuario y sus expectativas, la colocación en los sitios *web* de información clara, concisa, fehaciente y actualizada relativa al accionar administrativo, mejora la imagen gubernamental, denota eficiencia y genera confianza de los ciudadanos en sus gobiernos (Beliver & Kaufmann, 2005; Quintanilla, 2012a).

De esta forma, la transparencia es el elemento que garantiza la confianza entre el gobernado y el gobernante. Su función es dar a conocer a los ciudadanos de modo claro y didáctico la acción gubernamental utilizando las opciones que otorgan las tecnologías de información. La transparencia en la administración pública.

La transparencia se relaciona con el derecho a la información que se refiere a la garantía fundamental de las personas para allegarse de información,

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

informar y ser informadas, y; con el derecho de acceso a la información, que le permite conocer la información y datos públicos en posesión del gobierno (Villanueva, 2005). Es decir, la transparencia es una práctica para colocar la información pública al acceso de los ciudadanos, de tal modo que éste pueda acceder a ella para mantenerse informado y formarse una opinión acerca de los procesos y acciones ya realizadas o a serlo. Así, la transparencia limita la corrupción y los abusos de poder (Cunill, 2006; Guerrero, 2005; Lindstedt & Naurin, 2006; Naurin, 2006).

La importancia que adquirió la transparencia obligó a muchos países a elaborar leyes y actas para regular el acceso a la información pública; si bien han propiciado la apertura de la información y dado lugar a una mayor transparencia, también lo limitan, lo cual se incrementa con las diversas medidas administrativas que regulan esos ordenamientos y que dependen del partido político en el poder (Gant & Turner-Lee, 2011). No obstante, se ha observado que los países que adoptan la cultura de transparencia producen más información y son más abiertos a su publicación, además de reducir sus niveles de corrupción y promover la rendición de cuentas (J. C. Bertot *et al.*, 2010).

Las tecnologías de información en el gobierno abierto han modificado el modo como se concibe la transparencia, la cual no se refiere sólo a publicar información, sino que puede entenderse en un formato multi-nivel donde al divulgarse la información útil de modo sencillo y comprensible, por un lado, se fortalece la participación de los diversos actores en la integración de servicios en sitios *web* y por otro, se utilizan las herramientas en línea para solicitar la retroalimentación de los ciudadanos (Gant & Turner-Lee, 2011). A lo cual se puede agregar que se incrementa el acceso a la información para asegurar que las normas son transparentes y aplicadas para reducir posibles conductas de corrupción (J. C. Bertot *et al.*, 2010).

Entonces, la transparencia vista desde esta óptica, favorece la innovación al reutilizarse la información gubernamental para construir aplicaciones (*apps*) (Lathrop & Ruma, 2010), lo que además, de acuerdo con Vivek Kundra, da lugar a una reducción considerable de costos en inversión de infraestructura y tecnologías (Hoover, 2009) y fortalece la colaboración. Entonces, la transparencia como un importante componente del gobierno abierto es esencial para atender las necesidades de información social, mejorar la imagen y recuperar

*Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual,
Planes de Acción y Resultados Preliminares*

la confianza en el gobierno, además de generar resultados de crecimiento y buen gobierno, combatir la corrupción y promover la participación ciudadana.

Recientemente, las políticas de transparencia han evolucionado hacia lo que se conoce como transparencia focalizada (*targeted transparency*), a través de la cual se divulga información específica en un formato estándar. El problema que presenta este rubro es que la información no tiene necesariamente un contenido de interés ciudadano, como característica esencial de su funcionamiento; es decir, no siempre se da la información que se necesita, cuando se necesita y en un formato que facilite la toma de decisiones (Weil, 2009, 2011).

Por tanto, se puede asumir que los gobiernos aún no aprovechan todo el potencial de las tecnologías de información y comunicación para otorgar información mediante publicaciones, reportes e informes que puedan ser consultados de forma accesible por la sociedad. Todavía no se provee ampliamente a los ciudadanos de mejores servicios, de información sobre objetivos, gastos y resultados ni se les invita a expresar opiniones deliberadas, tanto así que la demanda de información es permanente, denotando opacidad en el accionar gubernamental. Existen múltiples ejemplos de ello: la falta de modernización de los registros públicos para conformar una sola base de datos que integre a toda la población de un país; o la incapacidad de crear sistemas informáticos sencillos que permitan la realización de servicios en línea a un costo reducido y con un procedimiento sencillo y rápido; o la falta de información básica referida a rutas de transporte y más, la carente actualización de la información colocada en los sitios *web* del gobierno.

1.2.2. Participación

La participación resulta ser otro factor esencial para la democracia y principio del gobierno abierto. Promoverla debe ser una estrategia de modernización de la administración pública para alcanzar un mayor compromiso e involucrar al ciudadano en el desarrollo e instrumentación de políticas públicas.

Cuando el compromiso público se presenta, se incrementa la efectividad gubernamental en la toma de decisiones; el conocimiento se dispersa dando a los ciudadanos, servidores públicos y usuarios un poder que les permite ser considerados en el proceso político y económico, así como en el diseño de políticas públicas. Incrementar las oportunidades de participación en los

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

procesos de formulación de políticas públicas y toma de decisiones beneficia a la administración pública porque ésta puede aprovechar su experiencia y conocimiento para crear políticas más informadas y efectivas (McDermott, 2010; White House, 2009).

Pero la participación no sólo se refiere a la emisión de opiniones en los procesos de decisión, sino a un compromiso verdadero con los ciudadanos en los asuntos gubernamentales y colaboración con los ciudadanos en el diseño de programas (O'Reilly, 2010). Entonces, la participación en el gobierno abierto va más allá de votar, preguntar y sancionar determinadas acciones de gobierno, busca lograr el empoderamiento y la colaboración (Noveck, 2009). Si se piensa en el enorme crecimiento que tiene el diseño y diversificación de las aplicaciones (*apps*), y que éstas ya se usan en muchos casos para lograr la colaboración inter-agencias y mejorar la prestación de servicios (Sandoval, Luna-Reyes, *et al.*, 2012), como el caso de las *apps* que contienen el mapa del Metro en la Ciudad de México, quizás sea posible que los ciudadanos participen y sustituyan o co-produzcan algunas funciones que actualmente se consideran exclusivas del gobierno y que permitan identificar problemas y buscar mejores soluciones.

Así, el marco de participación que incluía los componentes de habilitación participación y empoderamiento, información, consulta y toma de decisiones (Macintosh, 2004; United Nations, 2003), ahora puede ampliarse con el componente de colaboración, lo que es posible con la apertura de la información y las herramientas que brinda el Gobierno abierto y los movimientos de apertura. En la Tabla 5 tomando algunas ideas de Macintosh (2004) y adaptando el Espectro de Participación Pública (International Association for Public Participation, 2007) se realiza una síntesis de las ideas que integran cada componente. (*Véase Tabla 5*)

Adicionalmente, los hacedores de políticas pueden mejorar el proceso de toma de decisiones al acercar las redes a las instituciones públicas especialmente utilizando las tecnologías de información y los sitios *web* creados por los diferentes gobiernos, dado que ésta tiene la posibilidad de hacer que el gobierno sea vez más abierto y eficaz en la solución de problemas complejos de hoy (Noveck, 2009, 2012).

*Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual,
 Planes de Acción y Resultados Preliminares*

Tabla 5
Herramientas de Participación Abierta

Información	Consulta	Colaboración	Empowerment
Tener acceso a información útil en formatos sencillos que permita entender problemas, alternativas, oportunidades y soluciones.	Expresar ideas y opiniones sobre problemas, alternativas y decisiones. Emitir propuestas de solución.	Conformar comunidades (pueden ser virtuales) para alcanzar consensos en la identificación de mejores soluciones.	Incrementar el conocimiento, la innovación para realizar decisiones, identificar problemas y proponer soluciones.
A partir de sitios <i>web</i> , bases de datos, redes sociales, documentos e información en formatos abiertos.	A partir de sitios <i>web</i> , móviles, encuestas, foros, chats, redes sociales.	A partir del desarrollo e instrumentación de aplicaciones útiles y aprovechamiento de herramientas <i>Web 2.0</i>	A partir del compromiso con los asuntos gubernamentales, del uso de <i>apps</i> existentes y del diseño e instrumentación de nuevas <i>apps</i> .

Fuente: Elaboración: propia.

A pesar de lo descrito anteriormente, la participación todavía no ha sido explotada por los gobiernos de los países, particularmente en América Latina, por lo que se continúa en el nivel informativo. En los casos donde se ha presentado de otra forma, ésta es experimental y no ha mostrado productos, además de que los usuarios ciudadanos no han sido informados sobre los resultados. Komito puntualiza que la falta de participación obedece tanto a la brecha digital como a la falta de infocultura; no obstante, si bien se empiezan a dar pasos hacia su estímulo y práctica, la participación política no va aparejada con estos cambios. En este sentido el autor basado en los estudios de Putman (sobre capital social) argumenta que los bajos niveles de participación política son el resultado de la presencia de bajos niveles de credibilidad en el gobierno, a lo cual habrá que agregar los índices de corrupción y el desinterés social en la política (Komito, 2005). Entonces, la participación depende del uso de las tecnologías, pero especialmente de la cultura, la educación y algunos compromisos políticos y sociales; así como de los mecanismos de retroalimentación que se pueden colocar en los sitios *web* y del diseño de aplicaciones, y el impulso en los medios de comunicación y a través de publicidad, señalando los beneficios que trae estar informado, especialmente en el desarrollo de políticas públicas y en la solución de problemas.

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

1.2.3. Colaboración

La colaboración es un importante tópico que empieza a desarrollarse. Si bien este principio que se vincula muy dinámicamente con la participación y la transparencia, surge en la búsqueda de credibilidad entre el gobierno y sus colaboradores en cuanto a comportamiento y capacidades, evoluciona para integrar los diferentes puntos de vista sobre alguna situación o problema que se da en una colectividad, para buscarse soluciones de forma conjunta, colaborando (Smith, 2007; Thomson, Perry, & Miller, 2007). La colaboración puede darse entre organizaciones y al interior de éstas entre empleados, entre individuos independientes, entre niveles de gobierno, entre empresas o entre todos. La idea principal es apoyarse y cooperar para la creación de productos y servicios (Linden, 2002).

Colaboración significa co-trabajar para lograr metas comunes, donde el trabajo se realiza normalmente sin barreras en una relación multi-sectorial y multi-actoral, por lo que se basa en la reciprocidad (O'Leary; Van Slyke, & Kim, 2010). La colaboración requiere de un trabajo en grupo donde la experiencia y el conocimiento se unen para crear, producir e innovar. Al utilizar las tecnologías de la información y comunicación, la colaboración es más sencilla y facilita el flujo de información. De ahí que los gobiernos requieren articular los problemas para que los grupos coordinados apliquen soluciones.

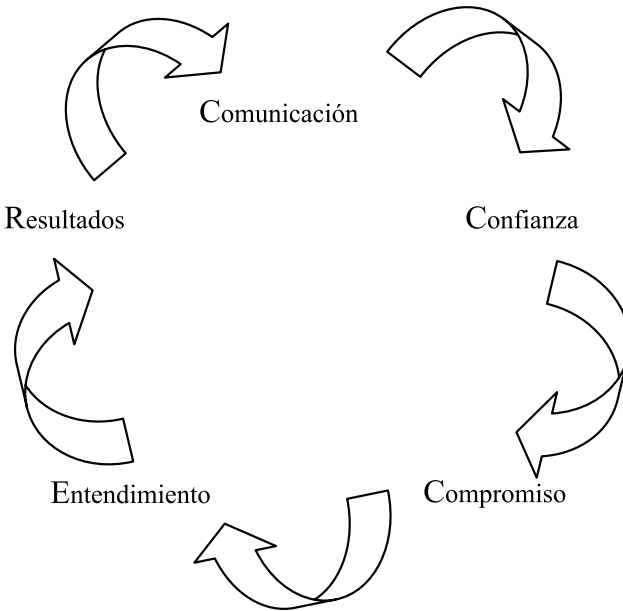
Mediante la colaboración en el gobierno abierto interactúan los diversos actores para comprometerse en los procesos decisivos y lograr consensos para la elaboración de políticas y programas públicos y mejorar la gestión pública. Es un proceso que involucra normas e interacciones benéficas. Su éxito depende del logro de la interacción entre comunicación, confianza, compromiso, entendimiento y resultados como se muestra en la Figura 2 (Ansell & Gash, 2007; Kamensky, Burlin, & Abramson, 2004; Thomson *et al.*, 2007). (Véase Figura 2)

La colaboración se hace inminente y necesaria ante la complejidad de la sociedad, donde las fronteras se han diluido, las tecnologías de información y comunicación han promovido la conformación de redes para lograr objetivos nacionales y, con ellas, la demanda de la sociedad para acceder a información útil que les ayude en su cotidianidad y conocer la forma como sus impuestos

*Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual,
Planes de Acción y Resultados Preliminares*

están trabajando, es decir, tener acceso a los resultados obtenidos en el accionar gubernamental, lo que lleva a una mejor rendición de cuentas (Kamensky *et al.*, 2004; Linden, 2002).

Figura 2
Círculo Interactivo de la Colaboración

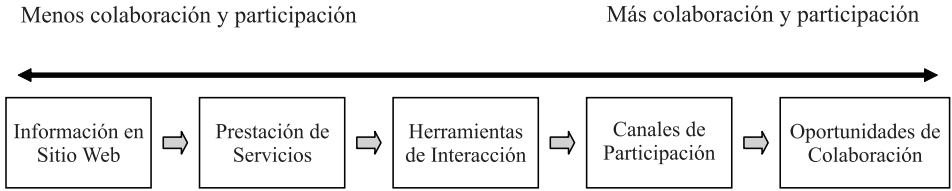


Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, la colaboración invita a compartir información de diferentes maneras, trascendiendo el partidismo político y brindando a las administraciones públicas nuevas maneras de satisfacer las necesidades y priorizar los problemas. En este sentido Internet, las redes, las bases de datos y las nuevas aplicaciones pueden ser utilizadas como estrategias para responder a problemas complejos que no pueden ser resueltos fácilmente de modo independiente, convirtiéndose en una herramienta que da lugar a la concepción de una administración pública mejor preparada y por tanto más funcional (O’Leary *et al.*, 2010; Pardo, Gil-García, & Luna-Reyes, 2008). El comportamiento de la colaboración en los sitios *web* gubernamentales varía conforme se adhieren herramientas a ellos y se brinda la oportunidad a los usuarios para utilizarlas, dando además mayor oportunidad a la participación (ver Figura 3).

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

Figura 3 Diferentes Funciones en los Portales Web de Gobierno



Fuente: (Sandoval & Gil-García, 2012).

Por tanto, la transparencia, la colaboración y la participación en la administración pública son los principios que utilizándolos prometen integración y cooperación para lograr una mejor interacción, interdependencias y una mejor relación gobierno-ciudadano.

1.3. Resultados de Gobierno Abierto

Los elementos de gobierno abierto, al interrelacionarse a través de los principios de transparencia, participación y colaboración, permiten obtener resultados del gobierno abierto que apoyan a los gobiernos en su desempeño y promueven una mayor democracia.

Rendición de cuentas. Como resultado de una correcta aplicación de la transparencia se logra la rendición de cuentas o *accountability*. El propósito de demandar transparencia es permitir a los diferentes actores sostener instituciones que pueden ser objeto de escrutinio y evaluación (Beliver & Kaufmann, 2005). La rendición de cuentas se integra por la obligación de los gobernantes de informar sobre sus decisiones, otorgando con ello una justificación, (*answerability*); y las sanciones que deben ser aplicadas en los casos de incumplimiento (*enforcement*). De ahí que la “rendición de cuentas no es un derecho de petición [sino] un derecho a la crítica y al diálogo” (Schedler, 2004).

La importancia de la rendición de cuentas crece cuando funge como elemento de vigilancia y control entre las dependencias públicas para delimitar sus facultades y, en la sociedad al permitirle exigir cuentas y demandar el acceso a la información (López Ayllón & Merino, 2009; O’Donnell, 1994). De ahí

*Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual,
Planes de Acción y Resultados Preliminares*

que la rendición de cuentas como responsabilidad de los servidores públicos para informar a los ciudadanos sobre sus acciones y resultados, permite a la sociedad no sólo conocer al gobierno y cuestionarlo, sino apoyarlo e incluso utilizar esa información para mejorar o resolver otros problemas (Quintanilla, 2012b).

Con el uso de las tecnologías de la información, así como con la apertura de información y su divulgación, la rendición de cuentas tiene una doble oportunidad de ser más eficiente, por un lado, utilizar los sitios *web* para informar a los ciudadanos lo que hace, como lo hace, para qué lo hace y cuáles han sido los resultados y, por otro, los ciudadanos tienen un medio para cuestionar e interactuar con sus gobernantes, propiciándose así la participación. (La Porte, Demchak, & Friis, 2001; Wong & Welch, 2004).

Eficiencia y desempeño óptimo. Cuando se habla de gobierno abierto la eficiencia refiere muchos resultados. La eficiencia se observa en las mejoras de comunicación en el intercambio de ideas que se presenta cuando los ciudadanos están informados, cuando participan y colaboran de la mano con el gobierno; también se observa en procesos ágiles que permiten una mejor prestación de servicios, las posibilidades de realizar éstos en línea y de obtener respuestas ágiles; la eficiencia también se obtiene cuando los servidores públicos toman conciencia de la importancia que tiene que la información útil esté disponible y los sujetos tengan acceso a ella, así como el uso que de esta información hacen para mejorar la operación organizacional y el desempeño (A. Kumar, 2003; Noveck, 2009).

La eficiencia facilita tener un mayor control, una vigilancia constante, una actualización y un mejor desempeño cuando los servidores se comprometen y realizan mejor sus funciones y tareas. También, permite hacer más con menos recursos, alcanzar resultados de calidad, planeados, bien desarrollados en el menor tiempo posible. Colaborar con los ciudadanos promueve eficiencia, promueve prácticas innovadoras y participativas (V. Kumar, Mukerji, Butt, & Persaud, 2007).

Compromiso público e innovación. A través del Gobierno 2.0 se ha comprobado que los individuos saben aprovechar las oportunidades y participar, falta que el gobierno preste atención y se integre a este accionar para participar y resolver problemas de modo conjunto (Noveck, 2009, 2012). La divulgación

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

de la información no debe estar divorciada del accionar gubernamental porque es a través del conocimiento que los individuos adquieren, que puede darse el compromiso con determinadas situaciones o problemas y que puede ser aprovechada la experiencia social para implementar políticas públicas útiles e innovarse productos y servicios en beneficio de las comunidades sociales.

Empoderamiento y resultados útiles. Lograr un mayor número de ciudadanos comprometidos, que utilizan la información, que participan colaborando e integran procesos y servicios en un gobierno abierto es el ideal (Lee & Kwak, 2011). Cuando el gobierno incrementa la transparencia, las organizaciones son susceptibles de modificar la cultura hacia la apertura y la rendición de cuentas, propiciar la participación y la colaboración. Cuando el ciudadano informado crea redes, colabora y desarrolla su intelecto y éste es aprovechado por el gobierno para realizar mejores políticas públicas, tomar mejores decisiones y alcanzar un desempeño eficiente, prestar servicios de calidad, entonces el ciudadano se empodera y el gobierno se hace más democrático (Alsop, Bertelsen, & Holland, 2005; Olshfski & Cunningham, 1998).

1.4. Nuevas Aplicaciones para el Gobierno Abierto

Las tecnologías de la información y comunicación no se detienen y están en permanente desarrollo, su avance ha ido creciendo a pasos agigantados por lo que los gobiernos no pueden quedarse atrás, y deben utilizar los conocimientos de servidores públicos y de la sociedad para penetrar y estar presente. En este proceso la concepción de Internet y de la *Web* se ha modificado para dar lugar a cambios en la forma de acceder a la información, interactuar y relacionarse con el mundo conocidos como *Web 3.0* o *Web semántica*, caracterizada por ser co-creativa, por modificar el diseño de los sitios *web* y dirigirlos hacia en tercera dimensión; por impulsar las representaciones avatar, pugnar por perfiles interoperables y por lograr el compromiso ciudadano, así como por ser accesible desde cualquier dispositivo en cualquier lugar (Digital Inspiration, 2009; Fuchs *et al.*, 2010; Hendler, 2009; Silva, Mahfujur, & El Saddik, 2008; Zuil, 2011). Estos cambios obligan a las administraciones públicas a moverse a través de procesos de innovación abierta, donde las organizaciones sean más accesibles y cooperen con expertos externos, ya sea para alcanzar proyectos de estrategia y de innovación y desarrollo, o para fabricar o comercializar nuevos productos, procesos, servicios, o mejorar los existentes.

*Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual,
Planes de Acción y Resultados Preliminares*

El gobierno abierto es la oportunidad de colaborar, de comunicarse, de mejorar, de ser más eficientes y efectivos en su desempeño. Por ello, a la concepción inicial de gobierno abierto, donde la transparencia, la colaboración y la participación son eje, deben adicionarse los cambios e innovaciones que se han dado en estos dos campos. Las razones son obvias, cuando los sujetos sólo podían acceder a la información utilizando las computadoras conectadas a Internet, ahora tienen acceso a ésta a través de los teléfonos móviles, *tablets*, *gadgets* y otros dispositivos electrónicos. Junto con ellos el desarrollo de nuevas aplicaciones y *software* como *cloud computing* y *apps*, el impulso de la *Web 3.0* o el desarrollo de eventos conocidos como *hackathons* donde se reúnen técnicos y expertos en computación para colaborar en el desarrollo de nuevos programas, han dado lugar a nuevas formas de comunicación que abren las puertas a modos diversos de dar información, de compartir, de utilizar la experiencia y el conocimiento de las personas, de crear e innovar (Murugesan, Rossi, Wilbanks, & Djavanshir, 2011).

Cloud computing o *g-computing* (computación en la nube) es una gran opción para mejorar y ser más abiertos porque, al permitir el acceso sobre demanda a una fuente de recursos computacionales configurables (redes, servidores, almacenamiento, aplicaciones y servicios) que puede ser rápidamente adaptada, utilizando los requerimientos mínimos de gestión (Kushida, Murray, & Zysman, 2011; NIST, 2011; Radack, 2012; Rastogi, 2010; Wyld, 2009), se abre una nueva perspectiva para reducir costos de mantenimiento, de electricidad, de infraestructura tecnológica; obtener gran capacidad de almacenamiento; así como promover un mejor uso de los recursos y una mayor capacidad tecnológica para la prestación de servicios y la innovación de soluciones.

Así mismo, las *apps* ahora son una oportunidad más para promover servicios y acercarse al ciudadano. Las *apps* construidas con fines específicos, hoy son muy utilizadas en los aparatos móviles por ser ágiles y dar soluciones inmediatas (Mikkonen & Taivalsaari, 2011; Murugesan *et al.*, 2011; Sandoval, Luna-Reyes, *et al.*, 2012). Su generalización apenas comienza. No se puede hablar extensamente de ellas puesto que son pocos los estudios que se han realizado; no obstante, aun y cuando todavía dominan las corporaciones de medios móviles el Mercado de las *apps*, la construcción de éstas y su aplicación en nuevos proyectos está promoviendo nuevos modos de prestar servicios (Sandoval, Luna-Reyes, *et al.*, 2012).

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

Web semántica. Este elemento conocido como *Web 3.0* se refiere a la *web* de datos, es decir, a la creación de un marco común que permite enlazar datos y objetos del mundo real, lo que facilita la creación de muchos programas que recolectan contenidos y datos de diversas fuentes, procesan la información e intercambian resultados con otros programas interconectados. La *Web* semántica es la evolución de la *Web* que se integraba en múltiples documentos para dar paso a uno solo que incluye datos e información para manipulación por medio de las computadoras y trae beneficios al facilitar la localización de información, la integración de datos y la comunicación y colaboración con otros. Por tanto, aunque todavía es un elemento que empieza a desarrollarse, en la *Web 3.0* la información se encuentra bien definida proporcionando elementos para lograr un trabajo colaborativo, (Berners-Lee, Hendler, & Lassila, 2001; Maddux & Johnson, 2011; Shadbolt, Hall, & Berners-Lee, 2006; World Wide Web Consortium (W3C), 2010).

Los *hackathons* son una oportunidad para colaborar, ya sea con fines educativos o para desarrollar programas de utilidad social. Son eventos que generalmente tienen una duración mínima de un día y máxima de una semana, que se han convertido en un suceso de gran utilidad al servir de base para desarrollar ideas y colaborar entre expertos.

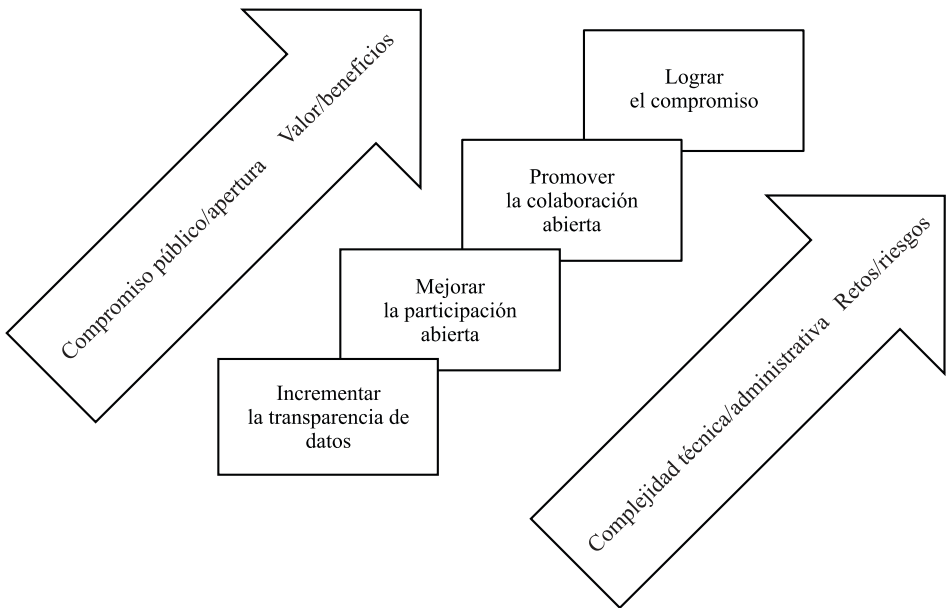
Ahora bien, el modelo ideal de gobierno abierto es un sistema que facilita las interrelaciones entre gobierno y ciudadanos, donde el rol de las tecnologías de la información es básico. Su instrumentación se lleva a cabo de cuatro niveles, dada su complejidad, que deben ser realizados de forma paulatina para alcanzar los mejores resultados (Coglianese, 2009; Lee & Kwak, 2011). Los cuatro niveles son atravesados por el compromiso social con el cual se logra la apertura y beneficios medibles, como mejores servicios educativos y de salud, mayores oportunidades de trabajo y combate a la corrupción y por una complejidad técnico-administrativa que da espacio a los retos y riesgos que deben ser gestionados y controlados para aumentar el impacto positivo, como el acceso a tecnología actualizada, el presupuesto, el cambio de cultura organizacional, política y social.

La clave de éxito de la instrumentación se encuentra por un lado, en el avance progresivo de gobierno abierto que cada dependencia de la administración pública va desarrollando, identificando capacidades, servicios y productos, resultados, oportunidades, retos y problemas; por otro en cumplirlo de la

*Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual,
Planes de Acción y Resultados Preliminares*

mejor manera posible el primer nivel, la apertura de datos públicos. La idea es enfocarse en un solo nivel cada vez, hasta tener completamente consolidado el gobierno abierto (Lee & Kwak, 2011). En la Figura 4 se presenta el modelo de implementación de gobierno abierto utilizando las tecnologías de la información, mostrando sus beneficios y riesgos.

Figura 4
Modelo de Implementación de Gobierno Abierto



Fuente: Lee & Kwak, 2011.