

## 2. LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO Y EL PANORAMA GENERAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La responsabilidad de tener mejores gobiernos implica y ha obligado a éstos a integrar medidas que aseguren la eficiencia, transparencia y eficacia de la administración pública, así como el compromiso y empoderamiento ciudadano en los procesos gubernamentales. Es por ello que se asumió el establecimiento de la iniciativa denominada Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership* (OGP) que integra a los sectores público y privado, así como a la sociedad civil de los países interesados en pertenecer a ella, y cuya finalidad última es promover la transparencia gubernamental, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y explorar y aprovechar las tecnologías para el fortalecimiento de la gobernanza.

Con la idea de integrar a los países del mundo en la concepción del gobierno abierto, en julio de 2012 el Departamento de Estado en Estados Unidos organizó una reunión para anunciar el establecimiento de la iniciativa de *Open Government Partnership* liderada por Brasil y Estados Unidos (Howard, 2011). Asociada con la economía y el crecimiento sustentable, la iniciativa de gobierno abierto permite promover la inversión, así como una reforma de impuestos, mediante la transparencia y el combate a la corrupción (*Secretary Clinton Delivers Remarks at the Open Government Partnership*, 2011). La idea inicial fue lanzar un proyecto piloto incluyendo un número pequeño de países para realizar una reforma comprehensiva en esas tres áreas.

Se pensó esta iniciativa como un esfuerzo global para mejorar la gobernanza, promover el uso de las tecnologías de la información en el gobierno, acelerar el crecimiento económico y empoderar a los ciudadanos alrededor del mundo. Para lograr resultados se consideró incluir representantes no sólo de los gobiernos y el sector público, sino también a la sociedad civil, particularmente de las empresas y el sector privado, y a las organizaciones no gubernamentales. Por tanto, la idea fue crear una alianza en tres niveles: una alianza entre gobiernos que enfrentan retos y pueden aprender de sus pares compartiendo información y mejores prácticas; una alianza con la sociedad civil y, una alianza con el sector privado para innovar y mejorar diversos aspectos.

Gabriela Quintanilla Mendoza  
José Ramón Gil García

La alianza es una red de soporte y disseminación de prácticas e innovaciones exitosas que permiten promover la transparencia, luchar contra la corrupción y energizar el compromiso civil. Por tanto, la alianza se basa en la forma como cada país evalúa los aspectos que quiere atender. La identificación de esas áreas de interés y el desarrollo de un plan de acción para atenderlos y realizar cambios, es lo que prometía permitir obtener resultados reales (*Secretary Clinton Delivers Remarks at the Open Government Partnership*, 2011).

Oficialmente en el evento ‘*Power of Open*’ celebrado el 20 de septiembre de 2011 en Washington, D.C. fue instalada la Alianza para el Gobierno Abierto, con la participación de ocho países (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) que suscribieron la Declaración de Gobierno Abierto y 22 países comprometidos a participar (Howard, 2011).

Brasil y México fueron invitados a ser parte del Comité Directivo, el cual se integró con representantes de los gobiernos y de la sociedad civil<sup>2</sup>, y cuyo objetivo ha sido guiar la conformación de la propia alianza, dirigirla y apoyar y orientar a los países que desean ser parte de ella (Alianza Regional, 2012; Open Government Partnership, 2011; H. Pérez, 2012).

## **2.1. Requisitos para ser miembro activo**

Para ser miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto se establecieron una serie de requisitos a ser atendidos por los países que desean incluirse en ella. Estos requisitos convertidos en criterios de elección deben ir enfocados al cumplimiento de expectativas comunes también definidas (Alianza Regional, 2012; Open Government Partnership, 2011). Los criterios de elección se centraron en demostrar avances en las materias de transparencia –especialmente en apertura presupuestaria–, acceso a la información, declaraciones patrimoniales y el compromiso con los ciudadanos para estimular la participación en actividades y funciones del gobierno relacionadas con el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones.

Las expectativas están relacionadas con compromisos iniciales que los países miembros deben cumplir, entre ellas se encuentran:

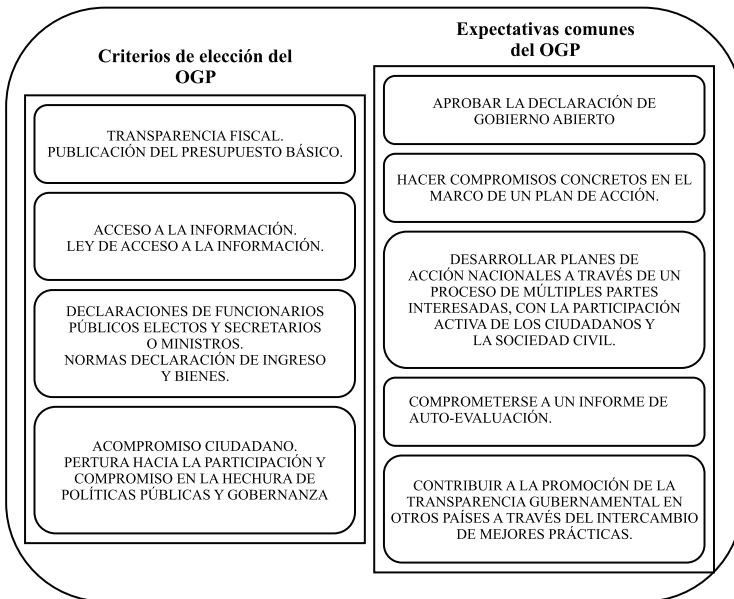
<sup>2</sup> Instituto para Estudios Socioeconómicos (INESC), Asociación para el Empoderamiento de Trabajadores y Campesinos (MKSS), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Twawesa, National Security Archive, Transparency and Accountability Initiative, Revenue Watch Institute, International Budget Partnership.

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

- La aceptación de la Declaración sobre Gobierno Abierto.
- La elaboración de compromisos concretos a través de una consulta pública a los sectores público, privado y organizaciones de la sociedad civil, donde se realicen propuestas que permitan identificar capacidades e intereses de acuerdo con los criterios de Gobierno Abierto.
- El desarrollo de un Plan de Acción que además de integrar esos compromisos, permita llevar a cabo un informe abierto de auto-evaluación.
- La cooperación con otros países en la promoción de la transparencia.

Como elementos adicionales, los países miembros deben participar en sesiones de trabajo con otros países participantes y el Comité Directivo durante la fase de desarrollo de los compromisos; así como publicar un reporte de progresos al finalizar el ciclo anual, en un período no mayor a tres meses y, además de un informe de evaluación independiente, que será escrito por respetados expertos en gobernanza local de cada país participante, mismo que complementará el informe de auto-evaluación. En la Figura 5 se realiza un cuadro sintético de los requisitos.

**Figura 5**  
**Requisitos de Ingreso a OGP**



Fuente: *Open Government Partnership*. Elaboración propia.

*Gabriela Quintanilla Mendoza  
José Ramón Gil García*

## **2.2. Declaración de Gobierno Abierto**

Todos los países miembros, tanto iniciadores como los que se adhieron posteriormente o desean incluirse deben signar la Declaración de Gobierno Abierto, con la cual se comprometen con la transparencia a través de incrementar la disponibilidad y acceso a la información acerca del accionar gubernamental y sus decisiones; con la participación ciudadana movilizándolo a los ciudadanos para participar especialmente en los debates públicos, lo que resulta en un aumento de una gobernanza responsable, efectiva e innovadora; con la rendición de cuentas al impulsar la normatividad para que los gobernantes informen sobre sus acciones, actuar sobre las críticas y solicitudes, así como aceptar la responsabilidad y sanciones por incumplimiento y; con las tecnologías y la innovación, al aceptar proveer a los ciudadanos con tecnologías de la información abiertas y promover su utilización para lograr altos niveles de innovación. Estos compromisos concretos conforman las dimensiones del gobierno abierto. En esencia, con la firma de este documento los países se comprometen a trabajar por una cultura de gobierno abierto.

Para finales de 2012, se habían adherido 34 países a esta Alianza, contando los ocho iniciadores y 21 habían firmado la Declaración y se encontraban en proceso de realización del Plan de Acción (Open Government Partnership, 2011).

## **2.3. Plan de Acción**

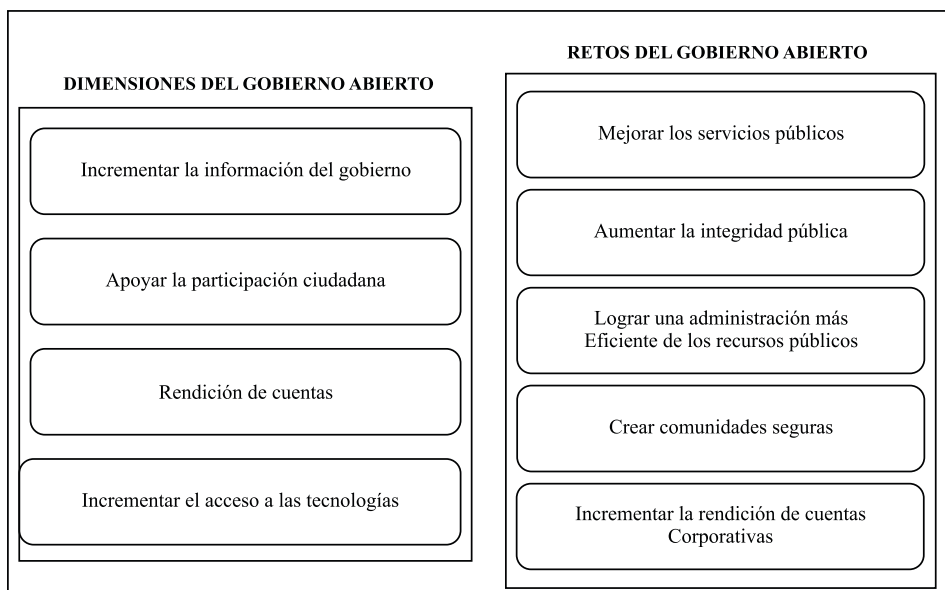
El Plan de Acción a ser realizado por los gobiernos es el documento en el cual se establecen las estrategias para alcanzar los compromisos y sus objetivos específicos. Se integra por dimensiones y retos que los compromisos adquiridos por los países miembro deben cumplir, compartiendo esfuerzos de los sectores público y privado, así como de la sociedad civil. Las dimensiones se encuentran estipuladas en la Declaración sobre Gobierno Abierto y fueron señaladas en el apartado anterior. Los retos van enfocados a cinco aspectos clave: mejorar servicios, mejorar la integridad, utilizar de manera más eficiente los recursos en la administración, apoyar la creación de comunidades e incrementar la rendición de cuentas corporativa.

Para instrumentar el Plan de Acción, los países deben seguir un Plan Marco cuya funcionalidad es orientarlos para la formulación de los compromisos, estipulándose, entre otras cosas que cada uno debe contener un párrafo corto

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

donde se identifique su contribución a la transparencia, a la rendición de cuentas o al compromiso ciudadano, los actores involucrados en la instrumentación del mismo, y lo que el gobierno espera lograr con ese compromiso. El documento final se integra por una introducción, esfuerzos realizados en materia de gobierno abierto hasta el diseño del Plan, y los compromisos a los cuales los gobiernos se obligan, orientados por las dimensiones y los retos (Open Government Partnership, 2011). En la Figura 6 se pueden ver las dimensiones y retos que integran al Plan de Acción.

**Figura 6**  
**Plan de Acción**



Fuente: *Open Government Partnership*. Elaboración propia.

La descripción que se da a los retos y lo que comprenden amplía la concepción de este instrumento, así:

- La mejora de los servicios públicos integra los aspectos de promoción de la inclusión e innovación por parte del sector privado.
- El aumento de la integridad pública dirigida al fortalecimiento de la ética de los servidores públicos, la difusión y acceso a la información; a la realización de reformas financieras; a la promoción de las libertades de la sociedad civil y medios de comunicación.

Gabriela Quintanilla Mendoza  
José Ramón Gil García

- El manejo de recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia se enfoca en la asignación de recursos; el financiamiento interno y externo y; el aprovechamiento y conservación de recursos naturales.
- La construcción de comunidades más seguras contempla la promoción de la seguridad pública, la atención ante desastres y riesgos naturales y la protección civil.
- El aumento de la rendición de cuentas del sector privado considera la promoción de la responsabilidad en materias de medio ambiente, protección al consumidor, participación de la comunidad y combate a la corrupción.

En el sitio *web* de la Alianza para el Gobierno Abierto se establece un plan de participación que sintetiza los siete pasos para integrarse a ella:

- Los criterios mínimos de elegibilidad y aceptación de las expectativas comunes.
- La conformación del Comité Directivo y la consulta pública sobre el desarrollo de los compromisos para la Alianza.
- La elaboración del Plan de Acción considerando los grandes retos y compromisos concretos,
- La participación en mecanismos de consulta con miembros pares y el Comité Directivo.
- La aceptación de la Declaración de Principios.
- La realización de los informes de auto-evaluación, el reporte anual de progresos y el reporte independiente a partir de utilizar la red OGP como mecanismo de ayuda para identificar y conectar a los expertos, recursos y tecnologías. En la Figura 7 se integran estas acciones.

En el mismo sitio *web* se publica un calendario con las actividades a realizar por cada grupo de países y las fechas límite de entrega. (*Véase Figura 7*)

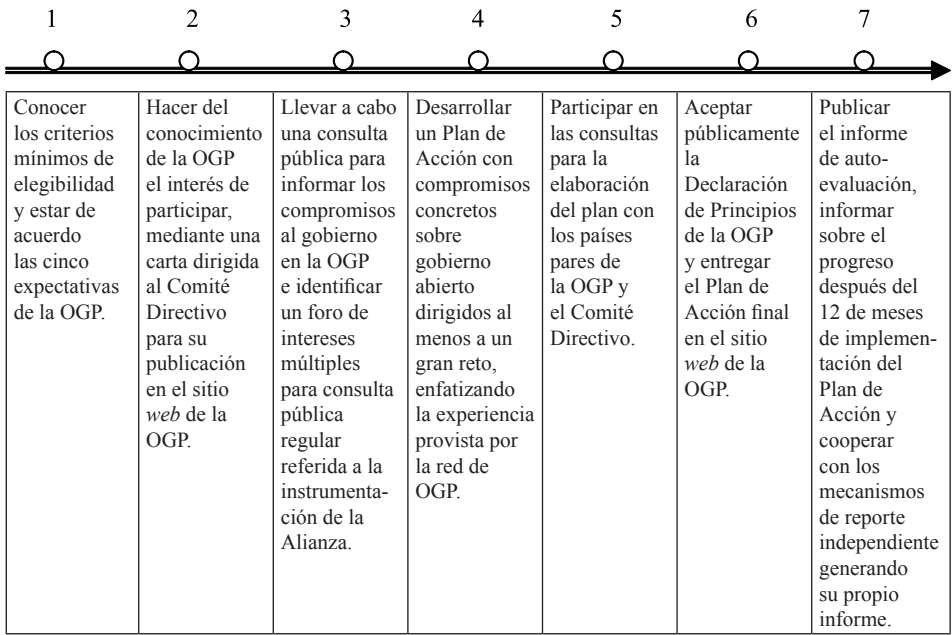
#### **2.4. Comentarios adicionales sobre la OGP**

La OGP se estableció basada en la forma como cada país miembro espera atender los aspectos que mejoren la gobernanza, es decir, la cooperación y conformación de redes de actores públicos, privados y sociales con el fin de promover la inversión y crear una reforma de impuestos mediante la transparencia, el combate a la corrupción y el compromiso civil. Esos

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

aspectos debían ser plasmados en el Plan de Acción. La Alianza se describe como una iniciativa multilateral que ayuda a los gobiernos a promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y usar las tecnologías para reforzar la gobernanza; es decir, es una iniciativa que busca lograr la transparencia y la participación a través del uso de las tecnologías de la información, pero no enfatiza la importancia de la colaboración, elemento esencial no sólo del gobierno abierto sino de la gobernanza.

**Figura 7**  
**Ruta de Participación**



*Fuente: Open Government Partnership. Traducción propia.*

Ahora bien, inicialmente, la OGP creó un sitio web donde se presentó esta iniciativa y la forma como funciona, se exponen los requisitos para ser miembro activo, la Declaración, la conformación del Comité Directivo, las características de elegibilidad y participación. No obstante, el rigor para promover la apertura de datos y la colaboración entre sectores y sociedad civil ha carecido de esfuerzo o cuidado para realmente impulsar el gobierno abierto. Al menos, en los países de Latinoamérica y el Caribe se observa que los Planes de Acción en muchos casos se convirtieron en planes de Estado

*Gabriela Quintanilla Mendoza*  
*José Ramón Gil García*

para mejorar diversos aspectos de gobierno y democracia. Así, no se consideró la capacidad tecnológica, la fuerza del sistema de telecomunicaciones ni el desarrollo del e-Gobierno para lograr un gobierno abierto; lo que se midió fue la publicación del presupuesto nacional y de la auditoría (International Budget Partnership, 2010), la existencia de una Ley de Transparencia o Acceso a la Información y su consideración constitucional y la apertura política y de Ministros o Secretarios de Estado, sin considerarse que el hecho de tener una Ley de Transparencia no implica que realmente haya transparencia o apertura de información pública (Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes, & Shleifer, 2009).

El sitio *web* de la OGP simplemente sirve de orientación a los países miembros e interesados en pertenecer a ella, y al público en general que desea obtener información sobre la Alianza, porque además incluye un listado de los países miembros, los planes de acción y los compromisos adquiridos por éstos; sin embargo, aunque existe la obligación de realizar el Plan de Acción con participación de la Sociedad civil, no existe evidencia de que así se haya llevado a cabo. Así mismo, aunque los países miembros deben realizar y publicar un informe de auto-evaluación sobre el primer año de actividad y la confirmación de continuar siendo miembro de la Alianza y un informe de evaluación anual, en el sitio *web* no se muestran los avances y resultados alcanzados por esos países miembros, ni se lleva seguimiento de ellos, por lo que difícilmente se pueden conocer éstos y, en su caso, cuales son las consecuencias del incumplimiento. Tampoco existe la obligatoriedad de establecer un sitio *web* en cada país, dedicado al gobierno abierto, que dé cuenta de avances y resultados, donde además se publiquen ambos informes y la sociedad tenga acceso a conocerlo, lo que hace difícil entender el propósito real de la OGP cuando se habla de la importancia que tiene actualmente la apertura de datos.

## **2.5. Metodología**

El gobierno abierto es un tópico muy reciente en su desarrollo, especialmente si se considera que su auge inició a partir del Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto lanzado en 2009 (White House, 2009). En consecuencia, las medidas e indicadores que faciliten la medición del comportamiento son nuevas, y no cuentan con un reconocimiento internacional. Así mismo, la falta de estudios comparativos en gobierno abierto es resultado de la poca



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

investigación comparativa en muchas áreas sociales como la administración pública y la ciencia tecnológica (Luna-Reyes *et al.*, 2010). No obstante, dado que un estudio comparativo es apropiado cuando el número de casos de estudio es reducido y se presenta como una estrategia analítica con fines no solamente descriptivos, sino también explicativos, es utilizado el método comparativo de la ciencia política, el cual es definido como un método científico basado en el establecimiento de proposiciones empíricas y de las relaciones entre variables (Collier, 1993; Lijphart, 1971).

De ahí que se adopta la métrica establecida por el Grupo de Trabajo de la Directiva de Gobierno Abierto para la implementación del Gobierno Abierto en Estados Unidos, la cual fue aplicada para dirigir la apertura de la administración pública. Esta métrica es un sistema de puntaje que permite medir la fuerza del plan general de cada dependencia de gobierno en cumplimiento con los requisitos de la propia Directiva de Gobierno Abierto. Mediante una escala de valoración dicotómica (pasa/falla) referido a la presencia o no de alguna situación o elemento, que permitiera además producir datos comparativos entre agencias federales, se instrumentó una escala de tres puntos vinculada a resultados satisfactorios o insatisfactorios, donde el '0' fue asignado cuando un componente Plan de Gobierno Abierto estaba incompleto o no estaba señalado, y '2' cuando los componentes del Plan estaban completos. El '1' se asignó cuando el componente era mencionado pero sin elementos críticos de planeación, como fechas y resultados reales y el '3' se asignó a los componentes que superaron el Plan (J. Bertot *et al.*, 2012; OpenTheGovernment.org, 2010).

Entonces, para los propósitos de este documento, se adaptaron estas métricas y se utilizaron para determinar la viabilidad de los compromisos. El puntaje permitió medir la fuerza del Plan de Acción de cada país que integra el objeto de estudio, en cumplimiento a los Principios de Gobierno Abierto.

Catorce países de la Región de Latinoamérica y El Caribe se han adherido a la Alianza para Gobierno Abierto. Aún y cuando por su ubicación geográfica y desarrollo son muy diferentes, tienen una conformación similar porque su estructura se integra por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), división de poderes y forma de gobierno presidencialista: Estos países son Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los países de Costa Rica, Panamá y Trinidad y Tobago a principios de 2013, aún se encontraban en

*Gabriela Quintanilla Mendoza*  
*José Ramón Gil García*

proceso de instrumentación del Plan de Acción. Por tanto, la comparación de once países con un sistema político similar, desde la perspectiva del gobierno abierto será de utilidad para entender las situaciones y problemáticas que los países de la región enfrentan para su instrumentación.

Además de exponer el marco teórico en el cual se respalda este análisis, se integran tres apartados importantes. El primero permitió identificar la conformación de la Alianza para el Gobierno Abierto, sus elementos y características, así como los requisitos exigidos a los países que desean anexarse y un panorama general sobre la situación social, política y económica de América Latina, así como de administración pública. El segundo abarca los esfuerzos realizados en cada país en e-Gobierno para conocer el nivel de desarrollo y avance en esta materia, dado que en ella se sustenta el gobierno abierto. Un tercer apartado presenta los aspectos de gobierno abierto llevados a cabo antes de la Iniciativa de Gobierno Abierto y los considerados en su Plan de Acción, así como los resultados de valorar ese Plan de Acción a partir de los compromisos especificados por cada uno de ellos, identificando la presencia o no de los tres principios de gobierno abierto ya descritos en la sección anterior. En los dos últimos apartados se realiza además una comparativa sobre estos aspectos.

El criterio utilizado para valorar el Plan de Acción fue determinar los principios de Gobierno Abierto como categorías, haciendo una diferenciación entre la aplicación del Principio realizada por el gobierno y el uso de las tecnologías de la información para su cumplimiento.

Se colocó valor de '1' en cada una de las categorías incluidas en cada uno de los compromisos. En caso de que un compromiso se integrase con dos categorías el valor es de '2' y si integra con las tres categorías lo cual es el ideal, el valor es '3'. Para diferenciar los aspectos normales de los electrónicos se crearon las categorías electrónicas, las cuales refieren sitios *web* o utilización de tecnologías de información y comunicación para afrontar el reto. En caso de que el compromiso no estuviera ligado con ninguno de los principios de gobierno abierto, se colocó la categoría Gobierno y valor de '0', por ser un compromiso referido a una acción propia del gobierno o de su Plan de Desarrollo que muy probablemente se relaciona de manera indirecta con el gobierno abierto, porque fue considerado como acción de mejora del

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

desempeño y de eficiencia de la administración pública. El valor sirvió para conocer el número de compromisos dedicados a cada principio. En esos casos también se asignó valor de ‘1’ para identificar el total de compromisos, aunque no se consideraron en los resultados globales. En la Tabla 6 se resumen las categorías.

**Tabla 6**  
**Criterios utilizados para valorar el Plan de Acción**

<b>Categoría</b>	<b>Definición</b>
Gobierno.	El compromiso del Plan de Acción no incluye ninguno de los principios básicos de gobierno abierto.
Transparencia. Participación. Colaboración.	El compromiso del Plan de Acción incluye una de estas categorías sin considerar las tecnologías de información y comunicación.
e-Transparencia. e-Participación. e-Colaboración.	El compromiso del Plan de Acción incluye una de estas categorías considerando las tecnologías de información y comunicación.

*Fuente:* Elaboración propia.

## **2.6. Panorama General de la Región Latinoamericana y El Caribe**

La región de América Latina tradicionalmente se encuentra conformada por cuatro áreas: México, América del Centro, Sudamérica y El Caribe que incluye sólo las islas de Cuba, República Dominicana, Haití, y Puerto Rico. Las demás islas del Caribe por ser de origen anglosajón no son consideradas parte de la región (Pozo, 2002).

Esta región se encuentra caracterizada por la desigualdad, no sólo interna sino externa, que involucra a todos los países que la integran, aunque se manifieste en diferente grado dependiendo de su situación geográfica. Esta problemática se encuentra presente desde su colonización y conformación como países independientes. La desigualdad interna abarca diferencias en aspectos básicos de educación, salud, servicios públicos e ingreso, dando lugar a grandes problemas de analfabetismo y pobreza que afectan el crecimiento económico (Ferranti, Perry, Ferreira, & Walton, 2003). La desigualdad externa se encuentra vinculada con la anterior, dada la posición que tiene en el globo terráqueo,

*Gabriela Quintanilla Mendoza*  
*José Ramón Gil García*

lo que las afecta en aspectos como clima, mercado, oportunidades laborales y de desarrollo.

Esta región se ha distinguido por la inestabilidad política que condujo en muchos de los países a formas de gobierno dictatoriales como la de Chile con el General Augusto Pinochet entre 1973-1990, Paraguay con el General Alfredo Stroessner que gobernó de 1954 a 1989, Uruguay con José María Bordaberry de 1973 a 1984, Perú con el General Juan Velasco de 1968 a 1975 y en Colombia el Teniente General Gustavo Rojas de 1953 a 1957 (*Wikipedia*); o a formas de gobierno dominantes como la que se tuvo en México donde un solo partido gobernó por setenta años o en República Dominicana donde el Presidente fue reelecto en tres ocasiones a través de medios extra-constitucionales (Buckman, 2012). Estas formas de gobierno condujeron a permanentes violaciones a los derechos fundamentales, al crecimiento desigual de la economía y grandes deudas externas, a altos niveles de corrupción; así como a sociedades divididas por la clase social y fuertes diferencias en el ingreso (Pozo, 2002). La revolución democrática que inició con el derrumbamiento de esas dictaduras para dar paso a gobiernos constitucionalistas ha dado lugar a democracias frágiles con instituciones no necesariamente establecidas del modo correcto (Buckman, 2012). Frente a que los países latinoamericanos emularon la constitución norteamericana con la división de poderes y su consecuente idea de pesos y contrapesos, en la realidad el Poder Ejecutivo es el que domina y tiene gran poder.

Pese a todo, los cambios políticos, sociales, económicos y tecnológicos de este siglo han invitado a la región a incursionar en nuevas formas de desarrollo que promete un progreso significativo. Aunque el desarrollo económico es diferente en cada país, en general el crecimiento fue robusto hasta 2010 en que cayó a la mitad (Buckman, 2012). Al situar en la Tabla 7 algunos aspectos económicos durante 2011, de los once países que se analizan, se pueden observar diferencias que podrían influir en el desarrollo del e-Gobierno y del gobierno abierto. (*Véase Tabla 7*)

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), un tercio de la población en la región vive en pobreza que incluye el 11.5% que se encuentra en un estatus de pobreza extrema ganando menos

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

de un dólar diario (Buckman, 2012; Cepal, 2012). En la Tabla 8 se observa la magnitud de la pobreza, dependiendo de cada país. (Véase Tabla 8)

**Tabla 7**  
**Aspectos Económicos 2012**

País	PIB PPP (billones dólares)	PIB per cápita PPP (dólares)	Deuda Externa (billones dólares)	Porcentaje Tasa crecimiento	Porcentaje Tasa de desempleo	Promedio de SMM 2012 (dólares)
Brasil	2.362*	12,000	405.3	1.3	6.2	388
Chile	319.4	18,400	102.1	5	6.4	392
Colombia	500	10,700	73.41	4.3	10.3	327.4
El Salvador	45.98	7,700	12.84	1.5	6.9	207.68
Guatemala	78.42	5,200	16.17	3.1	4.1	279.11**
Honduras	37.67	4,600	4.884	3.8	4.5	331.94
México	1.758*	15,300	217.7	3.8	4.5	146.5
Paraguay	41.1	6,100	5.714	-0.5	6.9	372
Perú	325.4	10,700	38.91	6	7.7	286.73
República Dominicana	98.74	9,600	16.58	4	14.7	171.58
Uruguay	53.55	15,800	11.61	3.5	6.1	360

\* Trillones.  
 \*\* 2013.

Fuente: *The World Factbook*; *Wage Indicator.org*. Elaboración propia.

**Tabla 8**  
**Porcentaje de Pobreza en los países de la Alianza para Gobierno Abierto  
 en la Región de Latinoamérica y El Caribe**

País	Porcentaje de Pobreza en 2011	Porcentaje de Pobreza Extrema 2011
Brasil	20.9	6.1
Chile	11.0	3.1
Colombia	34.2	10.7
El Salvador	46.6*	16.7*
Guatemala	54.8*	29.1*
Honduras	67.4*	42.8*
México	36.3*	13.3*
Paraguay	49.6	28.0
Perú	27.8	6.3
República Dominicana	42.2	20.3
Uruguay	6.7	1.1

\* Datos a 2010.

Fuente: CEPAL 2012. Elaboración propia.

*Gabriela Quintanilla Mendoza*  
*José Ramón Gil García*

Finalmente, es importante señalar que el crecimiento económico en la sociedad latinoamericana ha tenido resultados positivos, pero también negativos: la brecha entre los más ricos y los más pobres ha crecido notoriamente, la corrupción se mantiene, el deterioro ambiental es continuo, las ciudades se sobre poblaron como es el caso de la capital de México y creció la economía subterránea basada en la piratería y en el tráfico ilegal de drogas como es el caso de Colombia.

### **2.6.1. Administración Pública y Aspectos Tecnológicos**

Ahora bien, aunque la infraestructura tecnológica y de información es estratégica para la economía debido a su rol para diseminar el conocimiento y promover la innovación (Rubino-Hallman, 2002), en la región de Latinoamérica y El Caribe el impacto de las tecnologías de información y comunicación ha sido reducido, el proceso de diseminación tanto de la infraestructura como de la infoestructura tecnológicas es lento e irregular, iniciando principalmente en las capitales de los países y yendo hacia la periferia ha dado lugar a una brecha digital (Peres & Hilbert, 2009; Quintanilla, 2012a).

En el mismo tenor, los cambios en la administración pública latinoamericana, provocados por permanentes reformas tendientes a la modernización del Estado dieron lugar a gran inestabilidad; por lo que las reformas de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza fueron adoptadas con la esperanza de lograr una mayor eficiencia y eficacia. Pero en el proceso, llegaron las tecnologías de información y comunicación que obligaron a los países a incluirlas en el gobierno, para desarrollar un e-Gobierno que si bien prometía mayores oportunidades para alcanzar una mejor democracia y la eficiencia gubernamental, no contaba con las condiciones administrativas, políticas, económicas y sociales para ser exitoso. Los países latinoamericanos no estaban preparados para enfrentar las implicaciones de las tecnologías.

El desarrollo del sistema de telecomunicaciones, conformado por las diferentes formas de comunicación existentes que permiten que ésta sea realizada a distancia entre dos o más puntos bidireccionalmente –radio, telégrafo, teléfono, televisión, transmisión de datos e interconexión de computadoras, banda ancha, lo que incluye cables, medios ópticos o físicos, microondas, satélites o cualquier sistema electromagnético– se convirtió en elemento básico de progreso, por lo que se requirió de la integración de las empresas proveedoras de productos y servicios; de relaciones de interacción para lograr

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

la extensión del sistema y; de regulación del sistema (Rubino-Hallman, 2002). En la Tabla 9 se muestra la situación que guardaba la infraestructura tecnológica en 2011.

**Tabla 9**  
**Infraestructura de telecomunicaciones y sus componentes**

País	Usuarios de Internet estimados por 100 habitantes	Líneas de telefonía fija por 100 habitantes	Suscriptores a telefonía móvil por 100 habitantes	Suscripciones de Internet Fijas	Banda ancha fija por 100 habitantes
Brasil	40.65	21.62	104.1	8.17	7.23
Chile	45	20.2	116	9.76	10.45
Colombia	36.5	14.71	93.76	4.96	5.66
El Salvador	15	16.16	124.34	2.44	2.83
Guatemala	10.5	10.41	125.57	0.77	1.8
Honduras	11.09	8.81	125.6	0.97	1
México	31	17.54	80.55	8.97	9.98
Paraguay	23.6	6.27	91.64	2.47	0.61
Perú	34.3	10.87	100.13	3.34	1.36
República Dominicana	39.53	10.17	89.58	4.38	3.64
Uruguay	43.35	28.56	131.71	8.96	11.37

Fuente: *United Nations e-Government Survey 2012*. Elaboración propia.

A partir de este sistema fue necesario desarrollar una infraestructura tecnológica que abarca a las tecnologías que permiten la difusión de la información y su distribución, esto es dispositivos de *hardware* y *software* como computadoras, Internet, impresoras, redes, correo electrónico, sistemas de datos, equipo de comunicación, y servicios como soporte técnico y seguros. Además, en Chile y Brasil ahora se manufacturan el *hardware* y *software*, y mediante acuerdos de libre comercio han logrado la transferencia de tecnología (Buckman, 2012). Como si fuera poco debieron realizarse esfuerzos para crear una infoestructura que incluye conocimientos, métodos y prácticas para el manejo de las tecnologías y la información que fluye en la red social y en la red del gobierno; así como un marco legal para el buen uso de estos elementos y las posibilidades para lograr la transparencia y la preservación de los datos públicos, la competencia y el desarrollo, así como la privacidad, la protección de la información y el conocimiento. Aún y cuando la privatización de este sector permitió la eliminación de las prácticas corruptas para dar paso a una apertura de telecomunicaciones más efectiva en la mayor parte de los

Gabriela Quintanilla Mendoza  
José Ramón Gil García

países, los costos de acceso, especialmente a líneas telefónicas fijas e Internet, continuaron siendo excesivos (Rubino-Hallman, 2002). En la Tabla 10 se muestran los costos que tiene una computadora PC y un paquete de pospago de acceso a Internet.

**Tabla 10**  
**Costos de Acceso a Infraestructura Tecnológica 2013**

País	Computadora PC Dell Inspiron 14Z Ultrabook	Internet costo mensual en dólares por 1 Mbps banda ancha fija
Brasil	\$1,117	17.89
Chile	\$1,484	13.32
Colombia	\$1,083	21.49
El Salvador	\$1,099	14.16
Guatemala	\$1,099	7.99*
Honduras	\$1,099	9.75
México	\$1,045	13.42
Paraguay	\$1,099	20.23
Perú	\$1,387	23.36
República Dominicana	\$1,099	60
Uruguay	\$1,099	12.31

\* Kbps

Fuentes: Dell, Observatorio Regional CEPAL, ASOCIATIC. Elaboración propia.

La ordenación de la infraestructura e infoestructura requirió de las administraciones públicas la instrumentación de políticas públicas de desarrollo informático y de e-Gobierno, así como el diseño e instrumentación de sitios *web* para colocar información de utilidad a la sociedad amén de servicios y espacios virtuales que permiten lograr una mejor interacción con los usuarios-ciudadanos, al proporcionar canales para que los individuos puedan expresar ideas y participar en los asuntos públicos. Entonces, la inversión en tiempo, recursos económicos y humanos ha sido enorme. Pero dada la situación de desigualdad, pobreza y desestabilización política, las administraciones públicas de los países latinoamericanos no han tenido la capacidad e interés para enfrentarla, por lo que el sistema de telecomunicaciones y con éste el acceso a Internet no ha llegado a cubrir el territorio nacional en ninguno de los casos, a pesar de que los costos han disminuido, por lo existe un reducido número de usuarios de Internet (Rubino-Hallman, 2002).

Los países de la región que se integraron a la Alianza cuentan con una población de 549 millones y un porcentaje de penetración de Internet apro-



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

ximada de 37.7%. En la Tabla 11 se muestra el número de usuarios de Internet y el porcentaje de penetración a éste de cada uno en los países objeto de estudio, en razón de la población. La infraestructura es inaccesible para gran parte de la población, dados los costos de ésta y del servicio a Internet y, la infoestructura tecnológica es insuficiente al requerirse la instrumentación de centros de capacitación y de acceso a computadoras. Consecuencia de esto es la debilidad que se observa en la mayoría de los países de la región, en el desarrollo e impacto del e-Gobierno, lo que afecta las posibilidades de transparencia, acceso a la información, participación y colaboración.

Tener Internet implica además considerar los dispositivos donde se usa y la capacidad de banda ancha, cableada o no, a la que los países de la región tienen acceso, la cual si bien está en función del desarrollo de las infraestructura e infoestructura tecnológicas, también se encuentra condicionado a los niveles de ingreso y educación, así como a la difusión y uso que el propio gobierno hace de la tecnología. De acuerdo con ITU (International Telecommunication Union, 2011) la PC –computadora de escritorio o una laptop– continúa siendo el dispositivo que predomina para acceder a Internet, aún y cuando la telefonía móvil (*smartphone*) empieza a situarse en un buen nivel. La banda ancha, por su capacidad para facilitar la transmisión de datos a través de Internet, mejora el desarrollo socio-económico, promoviendo las redes, mejorando la prestación de educación (Broadband Commission ITU and & UNESCO, 2012; OECD, 2006).

**Tabla 11**  
**Porcentaje de Penetración de Internet 2012**

País	Población (millones)	Usuarios de Internet (millones)	Penetración Internet
Brasil	193.948	88.495	45.6%
Chile	17.067	10.0	58.6%
Colombia	45.239	25.000	55%
El Salvador	6.091	1.491	24.5%
Guatemala	14.099	2.104	14.9%
Honduras	8.297	1.266	15.2%
México	114.975	40.231	35.0%
Paraguay	6.541	1.523	23.9%
Perú	29.549	9.973	34.1%
República Dominicana	10.088	4.643	45.6%
Uruguay	3.313	1.855	56.1%

Fuentes: *The World Factbook*, (Internet World Stats, 2012). Elaboración propia.

Gabriela Quintanilla Mendoza  
José Ramón Gil García

En Brasil, Colombia, Honduras, Perú y República Dominicana existe un plan para promover la banda ancha pero, con excepción de México y El Salvador de los cuales no se tiene información, en el resto de los países objeto de estudio no existe control de precio para ésta. Cabe agregar que en todos los países de la región la banda ancha cableada es la que predomina, aunque existe la banda ancha móvil y en DSL<sup>3</sup> (International Telecommunication Union, 2011). En la Tabla 12 se presenta la penetración de la banda ancha fija (cableada) y móvil y de familias que tienen Internet (International Telecommunications Unit, 2012), denotando que a pesar de haber avances, el rezago es fuerte y la pérdida de oportunidades de mejora y desarrollo también.

**Tabla 12**  
**Banda Ancha en 2011**

País	Penetración Banda Ancha Fija 2011 Suscripciones por 100 habitantes	Penetración Banda Ancha Móvil 2011 Suscripciones por 100 habitantes	Porcentaje de familias con Internet 2011
Brasil	8.6	20.9	37.8
Chile	11.6	17.1	38.8
Colombia	6.9	3.7	23.4
El Salvador	3.3	3.6	12
Guatemala	*	4.1	7
Honduras	0	3.7	10
México	10.6	4.6	27.5
Paraguay	1	4.5	19.3
Perú	3.6	1.4	17.7
República Dominicana	4	7.7	11.8
Uruguay	13.6	9	39.4

\* Datos no disponibles en ITU

Fuente: ITU World Telecommunications/ICT Indicators Databases. Elaboración propia.

Además de los aspectos tecnológicos, los gobiernos latinoamericanos han debido considerar los aspectos administrativos. Sin lugar a dudas la Nueva Gestión Pública y la gobernanza son las dos reformas que cambiaron la forma de gobernar e influenciaron a la administración pública en su estructura,

<sup>3</sup> El DSL o *digital subscriber line* es la tecnología que provee acceso a internet transmitiendo datos digitales a través de la red telefónica (*Wikipedia*).

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

organización y desempeño. Con ellas se buscó lograr interacciones entre las agencias del gobierno para otorgar servicios de calidad y la organización de la sociedad para participar en la toma de decisiones y la ejecución de acciones de su interés, por lo que se convierten en clave para lograr la equidad y la igualdad de oportunidades y responsabilidades (Work, 2002). Aprovechar las capacidades y habilidades gerenciales que se promueven con la Nueva Gestión Pública y lograr a través de la gobernanza que esas habilidades se conjuguen y conformen redes que mediante la acción horizontal permitan que múltiples intereses se conviertan en mayores satisfactores sociales comunes, impulsa el empoderamiento y el apoyo a los individuos, especialmente aquellos en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Consecuentemente, las reformas crean cambios institucionales y culturales que ponen a prueba la capacidad institucional de individuos y organizaciones para movilizar los recursos que atiendan las demandas sociales. Al vincularse con las tecnologías de información y comunicación obligan a establecer nuevos valores, actitudes, conocimientos y competencias, alcanzables a través de cambios en la estructura organizacional y la adecuación del marco jurídico y regulatorio, con el cual sea viable la adaptación de las tecnologías al conjunto de servicios y trámites y el uso adecuado de las propias tecnologías.

Además, no hay que olvidar que el gobierno es el mayor productor de información y es su titular, por lo que colocar ésta a disposición del usuario a través de los medios electrónicos no sólo le permite proveer de modo eficaz mejores servicios, sino que facilita la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental. No obstante, los altos costos de los servicios telefónicos y de conexión, la lejanía, los bajos ingresos y los bajos niveles de educación y analfabetismo digital hacen que ésta no fluya entre la sociedad, perjudicando la economía y el desarrollo de los países.

Después de haber analizado las implicaciones del desarrollo tecnológico y la adopción de las reformas político administrativas, se puede decir que el desarrollo del e-Gobierno en los países latinoamericanos que se analizan (aunque no sólo en ellos), todavía es endeble, en el mejor de los casos. El e-Gobierno se ha convertido en herramienta que, más que cambiar la mentalidad de los ciudadanos-usuarios y la de los propios servidores públicos para lograr la participación y la apertura de la información con miras a alcanzar la eficiencia y la eficacia administrativas, es una herramienta de control y regulación.