

4. ALIANZA PARA GOBIERNO ABIERTO

Después de haberse realizado un análisis general sobre la situación que guarda el gobierno electrónico en los países de América Latina que suscribieron la Declaración de Gobierno Abierto, se consideró importante realizar un análisis general también sobre la forma como estos países asumieron su incorporación y la realización del Plan de Acción, así como los compromisos adquiridos para impulsar y promover el gobierno abierto. Este análisis permitirá observar la importancia que tiene el desarrollo del e-Gobierno para impulsar nuevas acciones dirigidas a la apertura.

Todos los países realizaron su Plan de Acción con participación de los sectores público y privado y la sociedad civil, aunque en algunos casos, como los países centroamericanos no se da cuenta de las organizaciones de las sociedad civil que participaron, en ninguno de los casos se especifica cual fue la participación del sector privado y sólo en Perú se incorporó al Poder Judicial. En los casos de Brasil, Colombia, México, Paraguay y Perú se conformó un grupo coordinado por alguna dependencia, que se encargó de realizar el Plan de Acción y después someterlo a consulta pública.

Para dar cumplimiento a los diversos compromisos, Brasil y México con el Plan de Acción Ampliado (PAA) propusieron un plazo de cumplimiento de un año; Guatemala, Honduras, México (con el Plan de Acción Original (PAO)), Perú y República Dominicana no expresaron fechas de cumplimiento; Colombia, El Salvador, Honduras, Paraguay y Uruguay propusieron un cumplimiento que varía entre uno y tres años. No obstante, tanto en Honduras como en El Salvador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana, los compromisos adquiridos para impulsar el gobierno abierto se acercaron más a ser actividades gubernamentales que se convierten en políticas de Estado para mejorar y hacer más eficiente la administración pública y empezar a conformar un e-Gobierno, así como para crear regulaciones sobre diversas materias.

Es importante señalar que Brasil y Perú desarrollaron un documento para presentar a la Alianza para el Gobierno Abierto y explicar la manera como se realizaron los diálogos entre gobierno y sociedad civil, la participación en ese diálogo y los acuerdos. En el documento de Brasil denominado Manual

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

de Diálogo Virtual, además se expone que la participación de la sociedad civil se llevó a cabo con quince propuestas posibles de diálogo virtual y quince de diálogo presencial a ser atendidas por las dependencias federales conforme a los criterios establecidos por el Grupo Ejecutivo, esto es: de factibilidad, disponibilidad presupuestal, regulación legal, prioridad político institucional, plazos y recursos humanos (Parcería para Gobierno Aberto, 2012). El documento en Perú se denominó Proceso de Elaboración del Plan de Acción de Gobierno Abierto de Perú, donde además se explican las razones por las cuales esta experiencia puede servir para elaborar políticas públicas (Dargent, 2013).

En México se realizaron dos Planes de Acción, aunque no queda del todo claro si se suman los compromisos de ambos o si el segundo Plan ampliado sustituye al anterior. El primero contiene 14 compromisos establecidos en un formato de políticas transversales tendientes en su mayoría a mejorar la transparencia. Estos compromisos y el Plan de Acción Original no contaron con el aval de las organizaciones de la sociedad civil, por considerar éstas que hubo falta de compromisos puntuales y la integración de una propuesta presentada por ellas (AGA, 2012; Alianza Regional, 2012). Esta circunstancia dio lugar a la conformación de un Secretariado Técnico tripartita que coordinó los trabajos para la elaboración el Plan de Acción Ampliado, el cual quedó finalizado a mediados de 2012 y se integró con 36 compromisos centrados en la difusión y acceso a la información pública, principalmente en tres rubros: generación de información pública en contextos específicos, publicidad de información que ya debería ser de dominio público y, calidad de la información en cuanto al acceso y uso de las tecnologías (Alianza Regional, 2012). La ventaja de la versión ampliada en comparación con la anterior fue que se otorgó una mayor importancia al aprovechamiento de las tecnologías de información y concretamente, la importancia de crear sitios *web* específicos.

Aunque los compromisos de los países en el Plan de Acción están acordes con su desarrollo de gobierno, e-Gobierno y necesidades específicas, existen algunas coincidencias, así en Uruguay y Colombia se planteó la reestructuración del sitio *web* del Estado y en República Dominicana su creación. En Uruguay, Chile y Brasil se busca conformar un sitio *web* para el gobierno abierto que contenga datos abiertos; en Brasil, México y Honduras se busca fortalecer la educación e impulsar programas para capacitar en materia de transparencia. Discrepancias importantes por su relevancia en el

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

gobierno abierto se encuentran: solamente en Colombia se busca impulsar el uso de las herramientas Web 2.0 para publicar información del gobierno. En Chile se busca impulsar una red multi-servicios del Estado; en Brasil se comprometieron a preparar un Catálogo de Datos e Información Públicos que conjunte la información y datos que proporcionan en Internet las dependencias de la Administración Pública Federal, que se considera de mucha utilidad con la funcionalidad de ventanilla única y; en México se busca mejorar el sitio web de Contrataciones Públicas Compranet.

En la Tabla 16 se realizó un resumen sobre la situación general de los Planes de Acción de todos los países analizados y en el Anexo se compilaron todos los compromisos.

Tabla 16
Planes de Acción

	Fecha Ingreso	No. Compromisos	Retos	Dependencias de Gobierno	Organizaciones de la Sociedad Civil
Brasil	Septiembre 2011	33	Aumentar la integridad pública (21). Administración más eficaz de los recursos públicos (6). Mayor responsabilidad corporativa (1). Mejorar la prestación de los servicios públicos (5).	Comité Interministerial de Gobierno Aberto: 18 Ministerios de Gobierno Federal, coordinados por Presidencia. Grupo Ejecutivo: 6 ministros coordinados por la Contraloría General.	Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil: - Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação da Universidade de São Paulo; - Programa em Direito e Meio Ambiente da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas - Transparencia Hacker; - Consórcio World Wide Web (W3C); - Coordenadoria Ecumênica de Serviço; - Centro Feminista de Estudos e Assessoria; - Artículo 19; - Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO) - Ethos, y - Sinsepe.
Chile	Abril 2012	21	Mejorar la prestación de los servicios públicos (4). Aumentar la integridad pública (11). Mayor responsabilidad institucional (3). Comunidades más seguras (1).	- Ministerio de Gobierno; - Contraloría General de la República; - Biblioteca del Congreso Nacional; - Consejo para la Transparencia, y - Consorcio de la Transparencia.	- Fundación Ciudadano Inteligente; - Fundación Pro Bono; - Corporación Participa; - Pro Acceso; - Vota Inteligente, y - Chile Transparente.

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

Colombia	Abril 2012	26	Mejora de servicios públicos (8). Aumento de integridad pública (12), dividido en: a) acceso a la información; b) transparencia y control social; c) participación y compromiso de la sociedad civil; eficiencia de los recursos públicos (6).	Comité Inter-institucional de Seguimiento: - Secretariado para la Transparencia; - Ministerios de Gobierno y de Tecnologías de Información y Comunicación; - Departamento de Planeación, y el Ministerio de Gobierno, coordinados por el Consejero Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa.	- Transparencia, y - Asociación de Fundaciones Empresariales (AFE).
El Salvador		21	Aumentar la disponibilidad de la información pública (6). Apoyar la participación (4). Fortalecer la auditoría interna y estándares de profesionalización (5). Apoyar el uso de tecnologías para transparencia y acceso a la información (6).	No hay información	- Fusades
Guatemala	Abril 2012	14	Mejora de los servicios públicos (8). Aumento de la integridad pública (6).	No hay información	- Acción Ciudadana
Honduras	Abril 2012	20	Aumentar la integridad pública (6). Administración de los recursos públicos (7). Mejora de los servicios públicos (7).	6 dependencias del Ejecutivo federal.	- Democracia sin Fronteras, y - Grupo Sociedad Civil.

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

México	Septiembre 2011	14	Mejorar los servicios públicos (3). Aumentar la integridad pública (6). Administración efectiva de los recursos públicos (3). Incrementar la rendición de cuentas corporativa (2).	18 Secretarías de Estado coordinadas por: <ul style="list-style-type: none"> - Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; - Presidencia de la República, y Secretaría de Relaciones Exteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 19; - Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC); - Cultura Ecológica, A.C. - CitiVox; - Fundar; - Centro de Análisis e Investigación, A.C.; - Gestión Social y Cooperación, A.C. (GESOC); - Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), y - Transparencia Mexicana.
México	Junio 2012	36	Mejora de servicios (3). Aumento de rendición de cuentas corporativas (4). Administración eficiente de los recursos públicos (16). Aumento de la integridad pública (13).	22 dependencias gubernamentales coordinadas por Secretariado Tripartita: <ul style="list-style-type: none"> - Representantes del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; - Secretaría de la Función Pública y Representante de organizaciones civiles. 	<ul style="list-style-type: none"> - IDEA
Paraguay	Abril 2012	12	Aumentar la integridad (1). Administración efectiva de los recursos públicos (3). Mejora de servicios públicos (8).	Gabinete Civil de la Presidencia: <ul style="list-style-type: none"> - Dirección General de Integridad; - Unidad Técnica de Modernización de la Administración Pública; - Plan y Director de TIC's; - Auditoría General del Poder Ejecutivo; - Ministerio de Relaciones Exteriores; - Secretaría Técnica de Planificación, y Secretaria de la Función Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - IDEA

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

Perú	Abril 2012	47	<p>Aumentar la integridad pública (19). Mejora de servicios (9). Promover participación (8). Mejorar niveles de transparencia (11).</p>	<p>Comité Ejecutivo de la Iniciativa de Gobierno Abierto Integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Relaciones Exteriores; - Contraloría General; - Defensoría del Pueblo; - Presidencia del Consejo de Ministros; - Secretaría de Gestión Pública, - Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, - Comisión del Alto Nivel de Anticorrupción, - Poder Judicial. <p>Coordinados por la Secretaría de Gestión Pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pro Ética; - Ciudadanos al día; - Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo; - Consejo de la Prensa Peruana; - Observatorio de Gobierno Electrónico (e-Gov Perú), y - Escuelab.
República Dominicana	Abril 2012	25	<p>Mejora de servicios públicos (8). Aumento de integridad pública (12). Administración de los recursos públicos (4). Rendición de cuentas corporativa (1).</p>	<p>5 dependencias gubernamentales federales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Administración Pública; - Procuraduría General de la República; - Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción; - Oficina Presidencial de Tecnologías de Información y Comunicación, y - Consejo Nacional para la Reforma del Estado. <p>Coordinadas por el Ministerio de la Presidencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Participación Ciudadana

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

Uruguay	Abril 2012	17	Mejora de servicios públicos (6). Aumento de integridad pública (6). Gestión más efectiva de los recursos públicos (5).	<ul style="list-style-type: none"> - Oficina de Planeamiento y Presupuesto; - Ministerio de Economía y Finanzas; - Ministerio de Relaciones Exteriores; - Instituto Nacional de Estadística; - Unidad de Acceso a la Información Pública; - Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC). 	- CAINFO
---------	------------	----	---	--	----------

4.1. Análisis de los Planes de Acción

Ahora bien, por haber cumplido con los requisitos estipulados por la Alianza para el Gobierno Abierto para ser miembros, los once países elaboraron el Plan de Acción donde se incluyeron las actividades relacionadas con el Gobierno Abierto que los países venían realizando y que se vinculan directamente con sus avances en e-Gobierno. Estos avances en Honduras, Guatemala, Paraguay y República Dominicana estuvieron más enfocados a los logros administrativos y normativos, con poca implicación de las tecnologías de información y comunicación, lo que denota una amplia debilidad en el gobierno electrónico, si se piensa que éstas son su herramienta base. En cuanto a la participación, Colombia realizó diversos sitios *web* para su promoción; Honduras menciona la participación en la elaboración de presupuesto; Brasil y República Dominicana hicieron énfasis en los importantes procesos de participación que involucraron a la sociedad en el proceso de construcción de una nueva Constitución; México colocó las herramientas Web 2.0 en los sitios *web* de gobierno; Paraguay lleva a cabo la campaña ‘Gobierno Abierto Jaguada Oñon-divepa’ para conocer propuestas, establecer compromisos y Uruguay creó el sitio *web* para la sociedad en línea, con lo cual se observan algunos avances en este aspecto de Gobierno Abierto.

En Colombia y en México se observan medidas de transparencia, lucha contra la corrupción, acceso a la información y participación, mientras que en Brasil, Uruguay y Paraguay no existen antecedentes de lucha contra la corrupción.

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

En Colombia existe una fuerte inclinación hacia legislar en estas materias, en tanto que en México como en Brasil se observan varias medidas de control.

En cuanto a los planes de acción son notorios varios aspectos. Ninguno de los once países incluyó compromisos para los cinco retos. Brasil, Chile, El Salvador, México, Perú y República Dominicana incluyeron cuatro de ellos, Colombia, Honduras, Paraguay y Uruguay solamente tres y, Guatemala dos. Solamente Chile consideró la construcción de comunidades más seguras, por lo que las posibilidades de atender desastres naturales, proteger el medio ambiente u otorgar mayor seguridad social, quedaron a la deriva en el resto de los países.

En ninguno de los once Planes de Acción se hace patente la participación del sector privado, tanto en la consulta general como en la conformación del grupo de trabajo, por lo que parece que se deja afuera a este importante actor en la construcción y desarrollo del Gobierno Abierto. Este aspecto es notoriamente destacado en los compromisos, donde se observa que sólo Brasil, México y República Dominicana consideraron aumentar la rendición de cuentas del sector privado.

El reto referido al ‘aumento a la integridad pública’ fue el que mayor preocupación tuvo en los once países, obteniendo el mayor número de compromisos. Ello es una consecuencia lógica de los gobiernos centralistas, de los altos índices de corrupción y de la poca atención que se ha dado por mucho tiempo a los intereses de la sociedad. Por lo que es un acierto que a partir de la Iniciativa de Gobierno Abierto se busquen: 1) formas de eliminar la corrupción tanto al interior de las dependencias gubernamentales como al exterior donde las prácticas de la extorsión y soborno son cotidianas, y 2) se hagan patentes mejores formas de alcanzar la transparencia.

En la Tabla 17 se observan resumidos los compromisos por reto señalados como parte de los Planes de Acción: Mejora de los Servicios Públicos (MSP), Aumento de Integridad Pública (AIP), Manejo de Recursos Públicos con Mayor Eficiencia y Eficacia (MRPEE), Construcción de Comunidades más Seguras (CCS) y Aumento de la Rendición de Cuentas del Sector Privado (RCSP).

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

Tabla 17
Compromisos en los planes de acción

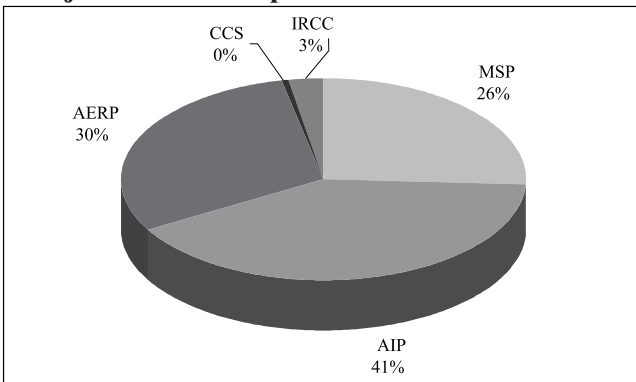
País	MSP	AIP	AERP	CCS	IRCC
Brasil	5	21	6	0	1
Chile	4	13	3	1	0
Colombia	8	12	6	0	0
El Salvador	6	5	10	0	0
Guatemala	8	6	0	0	0
Honduras	7	6	7	0	0
México Original	3	6	3	0	2
México Ampliado	3	13	16	0	4
Paraguay	11	0	4	0	0
Perú	9	19	19	0	0
República Dominicana	8	12	4	0	1
Uruguay	6	6	5	0	0

- MSP** Mejorar los Servicios Públicos.
- AIP** Aumentar de Integridad Pública
- AERP** Administración Eficiente de los Recursos Públicos.
- CCS** Crear Comunidades Seguras.
- IRCC** Incrementar Rendición de Cuentas Corporativa.

Fuente: Elaboración propia.

Así mismo, en la Figura 6 se observa el porcentaje de compromisos para cada reto, donde claramente se puede observar el reto de aumento a la integridad pública como un elemento de gran interés para todos los países.

Figura 8
Porcentaje de Reto-Compromisos en los Planes de Acción



Fuente: Elaboración propia.

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

Finalmente, es importante resaltar que a pesar de todos los tinos y desatinos, carencias, debilidades y limitaciones, los once países se encuentran realizando esfuerzos por modernizar a su gobierno y hacerlo más democrático y transparente. Brasil, Colombia y Chile cuentan con mayores ventajas en los aspectos tecnológicos, aunque no en los administrativos donde todavía falta mucho por hacer, especialmente en la lucha por cambiar la cultura organizativa para hacer valer la conformación de un verdadero servicio profesional de carrera, modificar su sistema de comunicación y hacerlo más pro-activo, aspecto donde las tecnologías de información y comunicación juegan un papel importante. Pero también deben buscar la manera de acercarse a la sociedad, de proveer información útil para ella más que para la administración pública, así como promover la participación tomando en cuenta la opinión de la sociedad e invitándola a colaborar con ideas innovadoras que ayuden a desarrollar soluciones a muy diversos problemas públicos.

Honduras, Guatemala y Paraguay tienen mucho trabajo que realizar. Se observa un retraso muy grande y una sociedad muy empobrecida, Con tantos problemas político-económicos su administración pública difícilmente tiene una organización y estrategia muy bien definida. Sin embargo, están haciendo el esfuerzo, tanto así que se firmó el convenio para crear un e-Gobierno y el ingreso a la Alianza para el Gobierno Abierto se convierte en una oportunidad más para transformar su administración pública, volviéndola más transparente y brindando a la sociedad mayor información. Finalmente, México, República Dominicana, Perú y Uruguay se encuentran en una posición de ventaja a comparación de Honduras y Guatemala, porque tienen más infraestructura y un e-Gobierno más desarrollado, lo que habla mucho de su interés por modernizar su administración pública y hacerla más eficiente.

4.1.1. Resultados de Brasil

En los 33 compromisos de este país ubicados en las diferentes categorías se observan diferentes situaciones:

Primero, nueve de los compromisos están enfocados hacia estudios diagnóstico para conocer la situación que guarda la información pública y la manera como la perciben los diferentes actores; hacia el desarrollo y aplicación de cursos de capacitación y educación para el conocimiento de la información pública y el diseño e implementación de capacidades en el desempeño de la función

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

pública relacionados con el manejo de la información. Por tanto, no fueron considerados compromisos que de manera directa y explícita promovieran el Gobierno Abierto.

Segundo, seis de los compromisos van dirigidos hacia la organización y celebración de eventos nacionales donde se promueve la transparencia y la participación, así como algunos aspectos referidos al uso de las tecnologías de información y comunicación y la apertura de datos. Estos eventos fueron considerados como acciones de gobierno que de manera indirecta promueven los principios pero no los aplican directamente en las actividades de la administración pública.

Tercero, dos compromisos van enfocados al desarrollo de funciones de gobierno: complementar el Registro Nacional de Empresas Pro Ética y realizar el Plan de Desarrollo Escolar Interactivo, y una de control denominada Panel de control para el Sistema Integrado de Monitoreo y Supervisión (Módulo público) que es muy ambigua, por lo que fue colocada en la categoría de gobierno. Estos tres compromisos van orientados a mejorar el gobierno con acciones que potencialmente pueden convertirse en acciones propias de gobierno abierto.

Dos compromisos se encuentran en la categoría de transparencia y el resto de ellos en la categoría de transparencia electrónica. A través de éstos últimos se busca utilizar los sitios web para promover información y el acceso a ella, así como *construir sistemas y plataformas de información que no sólo se basan en una transparencia sino que consideran el establecimiento de bases de datos, la apertura y el acceso a ellos. Finalmente, ninguno de los compromisos considera la participación, la colaboración y menos el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación para su promoción. En la siguiente Tabla 18 se puede observar de modo más claro el comportamiento.*

Tabla 18
Porcentaje de Compromisos por Categoría

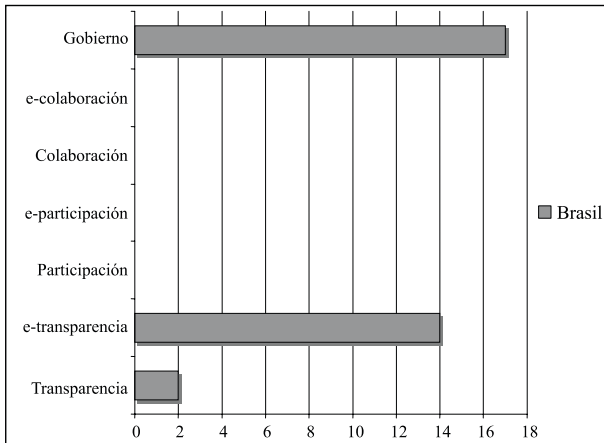
Educación y Capacitación	Eventos	Desarrollo y Control	Transparencia	e-Transparencia
27.2%	18.1%	9%	6%	39.4%

Por tanto, solamente 45.4% de los compromisos adquiridos por Brasil en el Plan de Acción están vinculados con el gobierno abierto y ellos solamente

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

están enfocados a la transparencia, lo que da lugar a la presencia de un gobierno abierto limitado. En la Figura 9 se muestran los resultados del análisis del Plan de Acción de Brasil, donde se observa la ausencia de cuatro categorías de suma importancia para poder hablar de gobierno abierto.

Figura 9
Compromisos Plan de Acción de Brasil



Fuente: Elaboración propia.

4.1.2. Resultados de Chile

El análisis de los 19 compromisos del Plan de Acción chileno resultó: Primero, existen cinco compromisos dirigidos hacia la mejora de los sitios electrónicos del gobierno y con ellos la promoción de la transparencia. Uno de esos compromisos va enfocado hacia la creación de un marco de interoperabilidad y otro a la creación de identidad digital para interacción con los ciudadanos, aspecto que no queda muy claro porque no explicita bien para quien es la identidad si para el gobierno o para el ciudadano.

Segundo, cuatro compromisos van dirigidos a mejorar la eficiencia gubernamental, especialmente en el desempeño de los servidores públicos; de ellos, uno se enfoca a alcanzar la transparencia en la gestión pública mediante la colaboración de Mesa de gobierno, el Poder Legislativo y organizaciones de la sociedad civil. Ninguno de ellos enfatiza el uso de las tecnologías de la información.

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

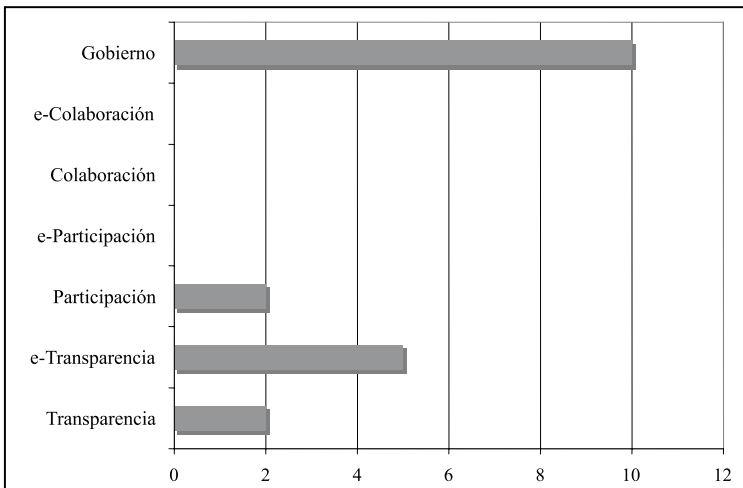
Tercero, ocho compromisos se encuentran enfocados en la consolidación de un marco normativo sobre diferentes aspectos de gobierno y tampoco hacen referencia al uso de las tecnologías de la información. Finalmente, dos compromisos van dirigidos a la promoción de la participación ciudadana. En la Tabla 19 se presentan los porcentajes de los compromisos.

Tabla 19
Porcentaje de Compromisos por Categoría

Mejora sitios web e-Transparencia	Eficiencia Gubernamental	Marco Normativo	Participación	Transparencia
26.31%	15.78%	42.10%	10.52%	5.26

Por tanto, sólo el 57.87% de los compromisos está realmente dirigido al gobierno abierto, quedando mayormente enfocado hacia regulación y normatividad de interés diferente. Solamente se dedican dos compromisos a la participación sin utilizar las tecnologías de la información. Se observa sólo la presencia de dos Principios de Gobierno Abierto y poco impulso a las tecnologías de la información. En la Figura 10 se presentan los resultados de la clasificación de compromisos.

Figura 10
Compromisos Plan de Acción de Chile



Fuente: Elaboración propia.

*Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García*

4.1.3. Resultados de Colombia

El análisis de los 26 compromisos adquiridos en el Plan de Acción de este país dio como resultado lo siguiente:

Primero, existen once compromisos dirigidos a mejorar los servicios del gobierno hacia la sociedad, mismos que no están enfocados directamente a la promoción del gobierno abierto porque lo que se busca es crear mejores condiciones sociales y apoyar programas del gobierno. Seis de estos compromisos están dirigidos a lograr el control de diversos aspectos administrativos.

Segundo, sólo dos compromisos consideran la participación, uno de ellos de forma electrónica, mediante la creación de espacios públicos electrónicos que funcionen a modo de fórum y permitan la participación en políticas públicas, toma de decisiones y creación de normas jurídicas, y otro que promueve una política de participación civil.

Tercero, de los trece compromisos restantes enfocados a la transparencia, seis consideran las tecnologías de información y comunicación, principalmente Internet, para lograr un mayor acceso a la información, destacando el establecimiento de una Ley de Acceso a la Información Pública y la apertura de datos; la realización de transacciones en línea y la apertura de expectativas para que se efectúe la rendición de cuentas más completa. Pero también se puede destacar que de los trece compromisos ocho están vinculados directamente con la información y el acceso a ella. En la Tabla 20 se presentan los porcentajes de los compromisos.

Tabla 20
Porcentaje de Compromisos por Categoría

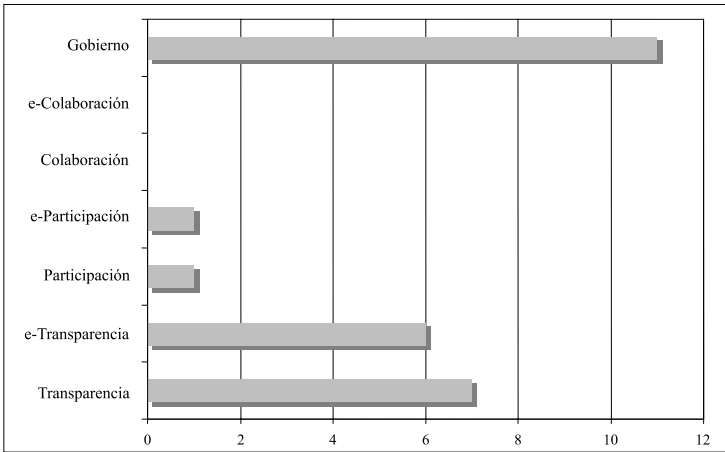
Mejora de Servicios	Desarrollo y Control	Participación	e-Participación	Transparencia	e-Transparencia
19.2%	23%	3.8%	3.8%	26.2%	23%

Por tanto, el 56.8% de los compromisos asumidos en el Plan de Acción de Colombia se puede considerar que está dirigido hacia el gobierno abierto. Es importante destacar que las acciones para la participación son mínimas, por lo que es un aspecto que deberá desarrollarse más en futuros planes de acción. Con todo, al únicamente estar presentes dos principios de gobierno abierto, se

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

puede decir que éste se encuentra desarrollado de modo parcial aunque mejor que en Brasil. En la Figura 11 se presentan los resultados de la clasificación de compromisos.

Figura 11
Compromisos Plan de Acción de Colombia



Fuente: Elaboración propia.

4.1.4. Resultados de El Salvador

De los 21 compromisos asentados en el Plan de Acción seis pueden ser considerados compromisos de mejora de la administración pública. Dos de ellos se avocan a modificaciones a la normatividad de acceso a la información y de partidos políticos. El resto de los compromisos están dirigidos hacia el fortalecimiento de la transparencia, seis de ellos a la transparencia electrónica aunque uno de ellos refiere a llevar a cabo un programa de educación a distancia. En la Tabla 21 se presentan los porcentajes de los compromisos.

Tabla 21
Porcentaje de Compromisos por Categoría

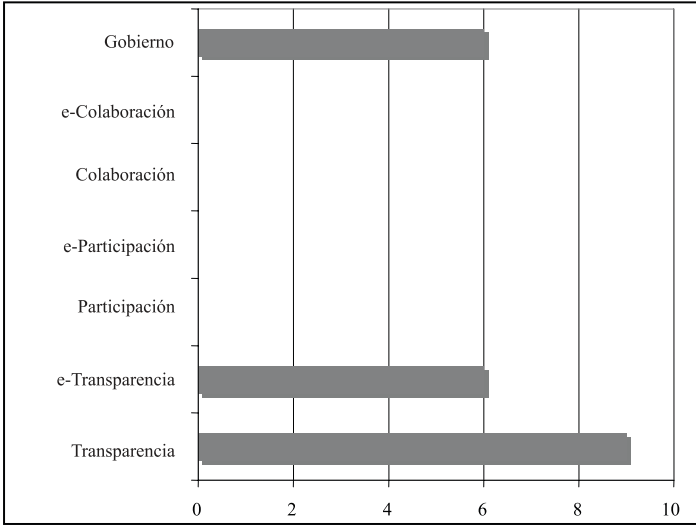
Gobierno	Normatividad	Transparencia	e-Transparencia
19.04%	9.52%	42.85%	28.87%

Por tanto el 71.42% de los compromisos se encuentran dirigidos hacia el gobierno abierto, aunque sólo consideran la transparencia, lo que da lugar a

Gabriela Quintanilla Mendoza
 José Ramón Gil García

un gobierno abierto muy endeble, pero fortalece el e-Gobierno. En la Figura 12 se presentan los resultados de la clasificación de compromisos.

Figura 12
Compromisos Plan de Acción de El Salvador



Fuente: Elaboración propia.

4.1.5. Resultados de Guatemala

Los trece compromisos asumidos por este país en el Plan de Acción no tienen mucha relación con el gobierno abierto. Cuatro de ellos refieren normatividad sobre aspectos de control de la administración pública, seis se enfocan abiertamente al control del desempeño administrativo y cuatro van dirigidos a la transparencia. En ninguno de ellos se observa el aprovechamiento de las tecnologías de la información. En la Tabla 22 se observan los porcentajes de éstos.

Tabla 22
Porcentaje de Compromisos por Categoría

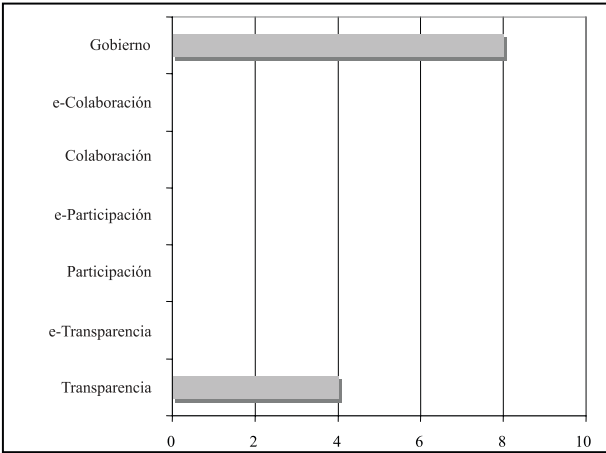
Normatividad	Gobierno y Control	Transparencia
28.57%	42.85%	28.57%

Entonces, sólo el 28.57% de los compromisos podría decirse que están contenidos en el gobierno abierto, aunque están más enfocados hacia el

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

gobierno electrónico. En la Figura 13 se presentan los resultados de la clasificación de compromisos.

Figura 13
Compromisos Plan de Acción de Guatemala



Fuente: Elaboración propia.

4.1.6. Resultados de Honduras

Como se había señalado en Honduras se observa un muy debilitado desarrollo de gobierno electrónico, lo que se refleja en los compromisos del Plan de Acción, que si bien dan apertura al gobierno abierto, prácticamente no incluyen tecnologías de información y comunicación. El análisis muestra que de los 20 compromisos nueve están referidos a acciones que el gobierno piensa realizar para mejorar su desempeño y lograr una mayor eficiencia, dentro de las cuales se encuentran 2 de control. Estos compromisos no se vinculan clara o directamente con el gobierno abierto, por lo que no necesariamente deberían estar consideradas dentro del Plan.

Se observan tres compromisos de participación uno de los cuales considera la opción de ser electrónico, lo cual habla bien de las intenciones del gobierno hacia ser más abierto y brindar a la sociedad la oportunidad de lograr un mayor acercamiento con el gobierno. Los ocho compromisos restantes van dirigidos hacia la transparencia, pero solamente dos de ellos consideran el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación; uno referido a e-Regulations

Gabriela Quintanilla Mendoza
 José Ramón Gil García

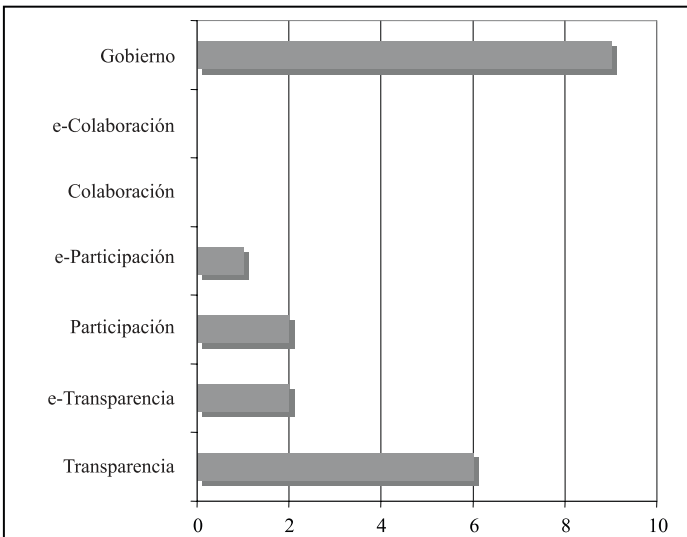
Honduras dedicado a la simplificación de procedimientos y transparencia y otro referido a la promoción en línea del Gran Acuerdo Nacional por un Crecimiento Económico con Equidad Social. En la Tabla 23 se muestran los porcentajes de estos compromisos.

Tabla 23
Porcentaje Compromisos por Categoría

Gobierno y Control	Participación	e-Participación	Transparencia	e-Transparencia
45%	10%	5%	30%	10%

En la tabla anterior se observa que sólo en el 15% de los compromisos son aprovechadas las tecnologías de información y comunicación, lo que limita en gran parte poder hablar de gobierno abierto en un sentido estricto. Si bien en Honduras el 55% de los compromisos son parte de la apertura del gobierno, los esfuerzos deben ir dirigidos a implementar un gobierno electrónico que pueda ser consultado en todas las localidades del país y que en el corto plazo soporte un gobierno abierto más sólido. La Figura 14 da muestra de los resultados obtenidos con el análisis del Plan de Acción.

Figura 14
Compromisos Plan de Acción de Honduras



Fuente: Elaboración propia.

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

4.1.7. Resultados de México

Como resultado de la existencia de dos Planes de Acción –original y ampliado– se realizó la valoración de cada uno para observar sus diferencias. En los resultados del análisis se observó que cuatro de los compromisos del primero se incluyeron en el segundo, por lo que se piensa o se entiende que el Plan válido es éste último, aunque no existe una aclaración en la materia y ambos están reconocidos en la OGP, de ahí que no pueden ser conjuntados y se consideraron de modo independiente.

4.1.7.1. Plan de Acción Original

De los 14 compromisos que integran el Plan de Acción original, tres son ubicados en la categoría de gobierno porque están dirigidos hacia acciones que éste realiza para ser más eficiente en su actuar. Así, se tienen los compromisos de aumentar la calidad de la educación, desarrollar un sistema nacional de fiscalización y el diseño e implementación de mecanismos de autorregulación en el sector privado. Los otros once compromisos están ubicados en las categorías de transparencia. Tres de ellos buscan lograr una transparencia efectiva en tres aspectos muy concretos que en México han sido muy ocultos –por involucrar aspectos políticos y de clara corrupción– por lo que la apertura del gobierno para otorgar la información sería de gran beneficio social al denotar una mayor disposición. De los correspondientes a la transparencia electrónica tres están dirigidos a mejorar trámites y servicios electrónicos, uno a publicar transparencia focalizada y otro a publicar transparencia presupuestaria, otro busca lograr la consolidación del sitio *web* de compras gubernamentales, y de los otros dos, uno refiere aumentar el número de empresas que publica información corporativa y otro, señala la importancia de desarrollar un curso en línea para promover la transparencia de las empresas. Entonces un pequeño resumen se observa en la Tabla 24.

Tabla 24
Porcentaje de Compromisos por Categoría

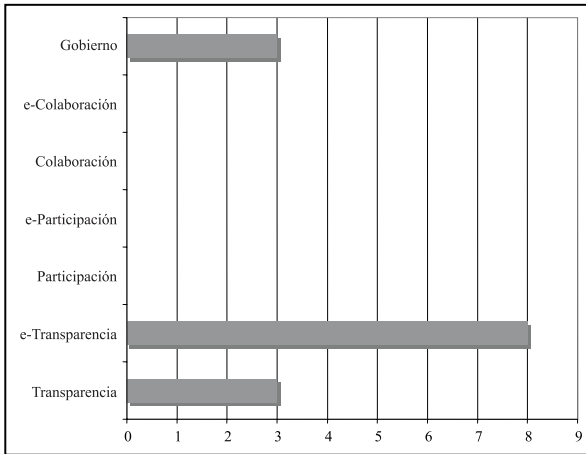
Gobierno y Control	Transparencia	e-Transparencia
21.4%	21.4%	57.1%

En este Plan de Acción, México otorga a la transparencia el 78.5% de los compromisos, dando de esta forma lugar a un gobierno abierto más fortalecido

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

aunque totalmente parcializado en cuanto a sus alcances, pues se dice muy poco o nada sobre participación y colaboración. En la Figura 15 se observan los resultados del análisis del Plan de Acción original.

Figura 15
Compromisos Plan de Acción Original de México



Fuente: Elaboración propia.

4.1.7.2. Plan de Acción Ampliado

El Plan de Acción ampliado se integra con 36 compromisos y uno de carácter general referido a un Premio a la Innovación en Transparencia para la mejora de la gestión institucional. Los resultados obtenidos fueron similares a los anteriores, con la característica de estar dedicados en su mayoría a la apertura de información. Entonces 2 de los compromisos van dirigidos hacia actividades de carácter gubernamental: Inclusión de México en la Iniciativa Internacional de Industrias Extractivas y elaboración de un plan de trabajo para la publicación de padrones de beneficiarios de programas de subsidios gubernamentales. Estos compromisos no se relacionan directamente con el gobierno abierto, aunque se pueden observar relaciones entre los mismos y algunas de las características del gobierno abierto, como la transparencia o la rendición de cuentas.

Los demás compromisos (34) se ubican en las categorías de transparencia y transparencia electrónica y están enfocados en general a la solicitud de publicación y acceso a información y a la creación de sitios *web* para congregar

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

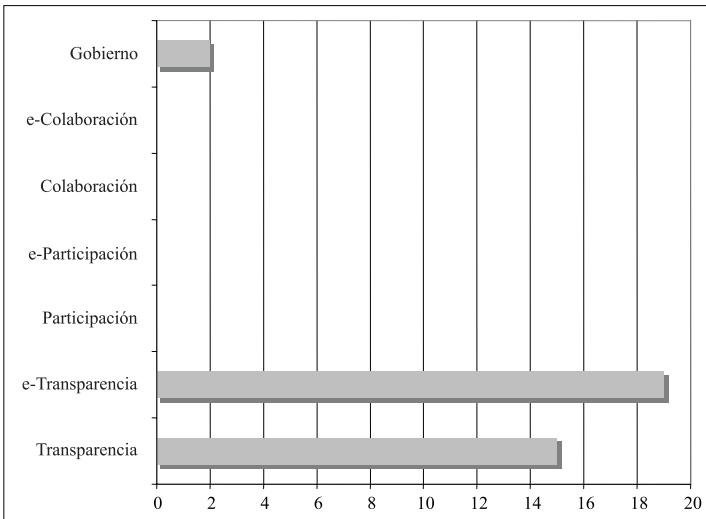
información sobre aspectos específicos. En la Tabla 25 se observa la misma distribución de los compromisos en tres categorías.

Tabla 25
Porcentaje del comportamiento compromisos

Gobierno y Control	Transparencia	e-Transparencia
5.5%	41.6%	52.7%

Como se observa el 94.3% de los compromisos aparentemente están dirigidos hacia el gobierno abierto, con la salvedad de que sólo implican la divulgación de información, por lo que en este caso por igual la apertura está totalmente parcializada y dirigida únicamente a la transparencia. En la Figura 16 se observan los resultados del Plan de Acción ampliado.

Figura 16
Compromisos Plan de Acción Ampliado de México



Fuente: Elaboración propia.

4.1.8. Resultados de Paraguay

De los 12 compromisos asentados en el Plan de Acción, solamente uno va enfocado al gobierno; los otros 11 compromisos, al igual que en los casos anteriores, van dirigidos a la transparencia; de ellos, uno busca la implementación de un estándar, tres van orientados hacia el fortalecimiento del

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

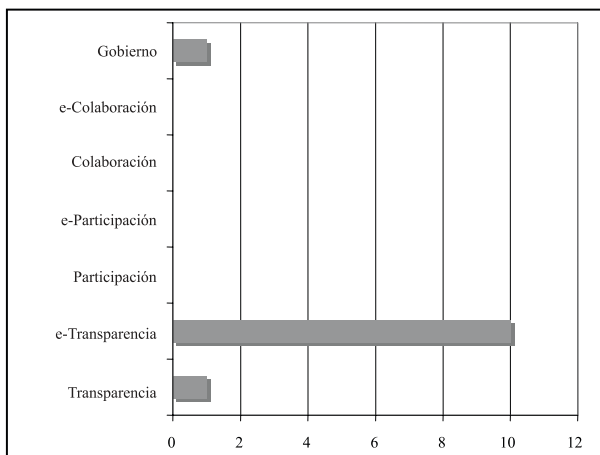
uso de las tecnologías de la información y ocho hacia la creación de diversos sistemas electrónicos para atender acciones de la administración pública. La Tabla 26 muestra sus porcentajes.

Tabla 26
Porcentaje del comportamiento compromisos

Gobierno	Transparencia	e-Transparencia
8.33%	8.33%	83.33%

Como se observa de la tabla anterior el 91.6% de los compromisos se dirigen al gobierno abierto porque en su mayoría hace uso de las tecnologías de la información, aunque sólo atiende uno de los aspectos quedando parcializado. En la Figura 17 se observan los resultados.

Figura 17
Compromisos Plan de Acción de Paraguay



Fuente: Elaboración propia.

4.1.9. Resultados de Perú

Perú con 47 compromisos en el Plan de Acción muestra los siguientes resultados:

Primero, se dedican 12 compromisos a crear, fortalecer o modificar el marco normativo-regulatorio de aspectos diversos de la administración pública pendientes.

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

Segundo, 14 compromisos se refieren a diversos aspectos de desempeño de servidores públicos, capacitación y educación, fortalecimiento e implementación de sistemas.

Tercero, 21 compromisos se vinculan más con el gobierno abierto; 7 de ellos buscar utilizar las tecnologías para hacer más eficiente la transparencia, promover datos abiertos, explotar la plataforma de interoperabilidad para mejorar trámites y servicios, además de crear un sistema para información y seguimiento de adquisiciones públicas. Otros 8 buscan no sólo promover la transparencia mediante diferentes acciones, sino combatir la corrupción y mejorar la rendición de cuentas.

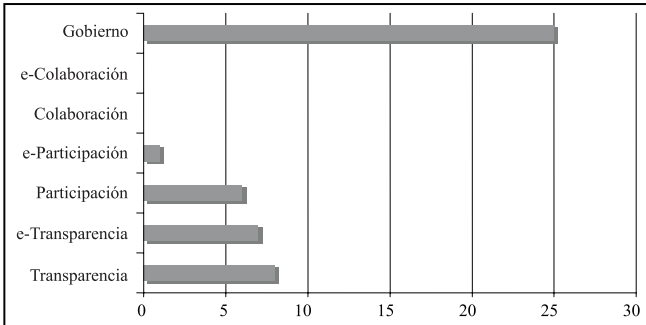
Cuarto, este país consideró importante adherir 7 compromisos para fortalecer la participación, uno de ellos utilizando las tecnologías de la información con la finalidad de lograr la colaboración. En la Tabla 27 se muestra un porcentaje de estos resultados.

Tabla 27
Porcentaje del comportamiento compromisos

Normatividad	Gobierno	Transparencia	e-Transparencia	Participación	e-Participación
25.53%	29.78%	14.89%	17.02%	12.76%	2.12%

Se desprende entonces que en Perú el 46.79% de los compromisos son de gobierno abierto, superando a algunos de los países ya estudiados porque considera dos de los Principios. En la Figura 18 pueden ser observados los resultados.

Figura 18
Compromisos Plan de Acción de Perú



Fuente: Elaboración propia.

*Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García*

4.1.10. Resultados de República Dominicana

El plan de acción de este país se integró con 25 compromisos que dan lugar a tres situaciones:

Primero, nueve de los compromisos están ubicados en la categoría de gobierno por no estar relacionados con los pilares o principios del gobierno abierto de modo directo. No obstante, estos compromisos buscan fortalecer el accionar del gobierno especialmente en aspectos de gobernanza y Nueva Gestión Pública. Seis de estos compromisos son medidas de control.

Segundo, en este país existe un compromiso de participación para crear normas que faciliten el intercambio de ideas y propuestas, con lo cual se da un paso más allá.

Tercero, nueve compromisos están ubicados en la categoría de transparencia y seis en transparencia electrónica. En la primera se incluyen la publicación de un sistema de evaluación institucional para medir el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información y la conformación de un marco jurídico para la Ley de Protección de Datos Personales. En la segunda, se consideró la creación de una escuela virtual para los responsables de acceso a la información pública y mejorar los sitios del Estado y de servicios en línea. En la Tabla 28 se observa el porcentaje de distribución en las diferentes categorías que tuvo este país.

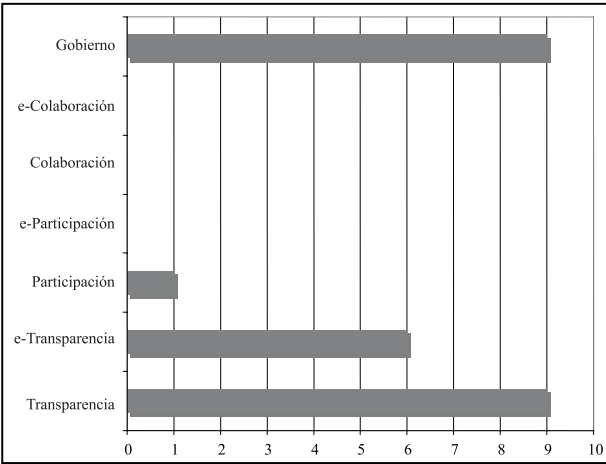
Tabla 28
Porcentaje de Compromisos por Categoría

Gobierno y Control	Participación	Transparencia	e-Transparencia
36%	4%	25%	36%

Como se puede observar, el Plan de Acción de República Dominicana muestra un 75% de puntaje de gobierno abierto, aunque parcializado. Si bien toma en consideración la participación, ésta se observa en muy bajo porcentaje, faltando además la colaboración. Por lo que este país debe realizar mayores esfuerzos para establecer los compromisos faltantes en el siguiente Plan de Acción. La Figura 19 muestra el comportamiento de los compromisos.

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

Figura 19
Compromisos Plan de Acción de República Dominicana



Fuente: Elaboración propia.

4.1.11. Resultados de Uruguay

El análisis de los 17 compromisos de Uruguay planteados en el Plan de Acción dio como resultado cuatro compromisos para atender situaciones de la administración pública: 1) Crear la agencia de compras y contrataciones públicas, 2) Alcanzar la profesionalización de los servidores públicos, 3) Un Premio de transparencia y 4) Ampliar y promover el uso de las tecnologías de la información.

Nueve compromisos se enfocaron a fortalecer la transparencia electrónica mejorando trámites y servicios, el sitio *web* del Estado, promover la apertura de los datos públicos e incorporar ventanillas electrónicas, y tres a transparencia para impulsar el acceso a la información y la cultura de la transparencia. Finalmente, un compromiso para establecer estándares y modelos de participación a través de las tecnologías de la información. En la siguiente Tabla 29 se observan sus porcentajes.

Tabla 29
Porcentaje de Compromisos por Categoría

Gobierno	Transparencia	e-Transparencia	e-Participación
23.52%	17.64	52.94%	5.88%

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

Entonces, en el Pan de Acción uruguayo se dedica el 94.12% de los compromisos al gobierno abierto y si bien tocan de alguna manera la participación, prácticamente está dirigido a la transparencia por lo que su gobierno abierto es parcial.

4.2. Comparación de los Resultados

Como se ha podido observar todos los países incluyeron en su Plan de Acción actividades gubernamentales que no se encuentran relacionadas directamente con los principios del gobierno abierto. El 37.2% de los compromisos cayeron en esta categoría, lo que denota desconocimiento sobre lo que realmente significa el gobierno abierto o concepciones muy diferentes del mismo. Además, en todos, aunque particularmente en los países de Colombia, Guatemala y República Dominicana, estos compromisos van dirigidos hacia el control, lo que da muestra del miedo que se tiene en esas administraciones públicas a dar apertura a la información.

Por lo mismo, lamentablemente sólo el 5.6% de los compromisos fue dedicado a la participación en los países de Brasil, Chile, Colombia, Honduras Perú y Uruguay. El resto de los países no consideró este principio. Ello es muestra de la rigidez con la cual todavía los gobiernos realizan sus acciones y la dificultad que tienen para involucrar a los ciudadanos en algunas prácticas diferentes a la votación. Es innegable que las administraciones públicas de los países latinoamericanos y de El Caribe todavía tienen que modificar su cultura y su forma de actuar y modernizar su funcionamiento, de tal modo que la participación sea activa y cotidiana al interior y al exterior de las dependencias, aprovechando el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para el diseño e implementación de políticas públicas, la toma de decisiones y la solución de diferentes problemas que aquejan a la sociedad.

El resto de los compromisos que equivale al 57% se enfoca a la transparencia, al acceso, apertura y divulgación de información; excepto en Brasil y República Dominicana donde además se comprometen a la apertura de las bases de datos y en México, Perú y Colombia donde se hacen compromisos para fomentar la rendición de cuentas. Entonces, en general, la transparencia se convirtió en sinónimo de divulgación y acceso a la información más que en un medio para difundir las acciones del gobierno y dar cuenta de lo que se realiza, haciendo efectivo el derecho a la información pública (Villanueva, 2005).

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

Por supuesto que se hace obvia la falta de colaboración. A pesar de ser elementos clave de la gobernanza la creación de redes y la colaboración de los diferentes actores para implementar políticas públicas, programas, metas o resultados (Mayntz, 2000; Quintanilla, 2012a), los países analizados no consideran bajo ninguna circunstancia la posibilidad de implementar estas ideas en el gobierno abierto, la cual además es principio esencial de éste, junto con los otros dos. Entonces es observable su ausencia. Por tanto, valorando la presencia de los Principios de gobierno abierto en el análisis de Planes de Acción de gobierno abierto en los once países objeto de estudio, se obtuvieron como resultado las cifras que se presentan en la Tabla 30 y en la Figura 20 considerando que ninguno de los compromisos compartió los tres principios, aunque varios sí consideraron el uso de las tecnologías de la información.

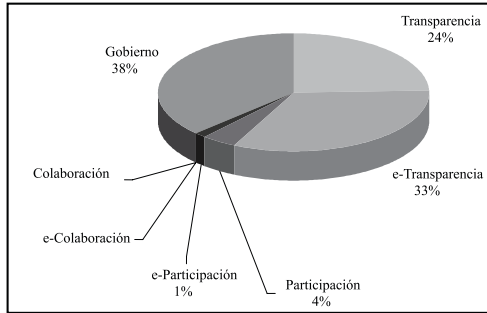
Tabla 30
Cuadro Comparativo del Número de
Compromisos Adquiridos en los Planes de Acción

	Transparencia/ e-Transparencia	Participación/ e-Participación	Colaboración/ e-Colaboración	Gobierno
Brasil	2/14	0	0	17
Chile	2/5	2/0	0	10
Colombia	7/6	1/1	0	11
El Salvador	9/6	1/0	0	6
Guatemala	4/0	0	0	8
Honduras	6/2	2/1	0	9
México O	3/8	0	0	3
México A	15/19	0	0	2
Paraguay	1/10	0	0	1
Perú	8/7	6/1	0	25
República Dominicana	9/6	1/0	0	9
Uruguay	3/9	0/1	0	4
Total	69/92	12/4	0	105

Fuente: Elaboración propia.

Gabriela Quintanilla Mendoza
José Ramón Gil García

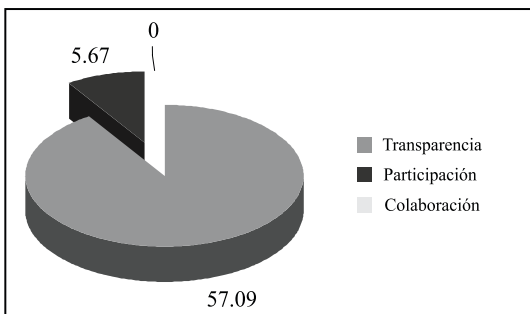
Figura 20
Valoración de Gobierno Abierto en la Región de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia.

Siendo muy estrictos, los datos de e-Transparencia, e-Participación y e-Colaboración son los únicos que integrarían el gobierno abierto, al menos bajo visión analizada a partir de los estudios de Noveck (2009, 2012). No obstante, dados los esfuerzos de los países latinoamericanos y de El Caribe por acercarse a este nuevo modo de gobernar, se consideraron junto a ellos la transparencia, la participación y la colaboración para obtener el porcentaje de cada uno de los principios de gobierno abierto en la región. La Figura 21 muestra el porcentaje de cada principio de gobierno abierto en la muestra de países de América Latina. El porcentaje faltante se encuentra en los compromisos que no se relacionan directamente con el gobierno abierto, mismos que fueron colocados en la categoría de Gobierno.

Figura 21
Porcentajes de Principios de Gobierno Abierto en la Región de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia.

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

Aunque pareciera ser que todos los países tienen la disposición de crear un gobierno abierto, la realidad es que la liberación de información y el acceso que se pueda dar a ésta para ser más transparente, también denota incapacidad gubernamental hasta el momento. La existencia de Leyes de Transparencia no ha sido suficiente para crear el cambio cultural y organizacional que no sólo permita la apertura de la información sino la participación y la colaboración. Además, de acuerdo con las organizaciones civiles, la poca participación de éstas en el diseño y desarrollo de los planes no da lugar a una planeación y desarrollo de gobierno abierto con la ciudadanía y queda en un plano de gobierno abierto para la ciudadanía (*El Mostrador*, 2013).

Por tanto, si bien están sentadas las bases, falta comprender realmente las implicaciones de un gobierno abierto, el cual requiere necesariamente de una infraestructura tecnológica cimentada, una reestructuración de las dependencias públicas donde se presente un cambio de cultura y de forma de pensar, pero además la realización de las adecuaciones necesarias para la apertura y la inclusión de los ciudadanos.