

Parte 1

El tránsito del gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe

Capítulo I

Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América

*María Fernanda Trigo
Verónica Álvarez*

Introducción

Uno de los mayores desafíos que deben enfrentar los gobiernos de la región es el ejercicio de la democracia. Un Estado que funcione y que pueda atender y responder con transparencia y eficacia a las demandas ciudadanas es un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia. Los ciudadanos hoy están más y mejor informados, son mucho más exigentes en cuanto al funcionamiento de las instituciones públicas y demandan la provisión de servicios de calidad de manera transparente, eficiente y oportuna. Es por eso que la gestión pública efectiva representa una necesidad imperativa para el fortalecimiento de la democracia en la región y, por consiguiente, el concepto de gobierno abierto, como paradigma de gestión pública, llega para contribuir a hacer frente a estos desafíos, poniendo énfasis en la transparencia, el acceso a la información, la colaboración y la participación ciudadana. Como aporte diferencial, este paradigma promueve la innovación cívica como modalidad de colaboración y cocreación de mejores soluciones a los problemas de carácter público en entornos donde se premia la creatividad

y la participación de los diversos actores. A través de estos principios y herramientas, el gobierno abierto contribuye a la revalorización de lo público como la construcción compartida de democracias más fuertes en la región.

A. Gestión pública efectiva: un factor esencial para la democracia

La gestión pública efectiva es esencial para el fortalecimiento de la democracia, tal como se reconoce en el Artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde se señala que “son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”.

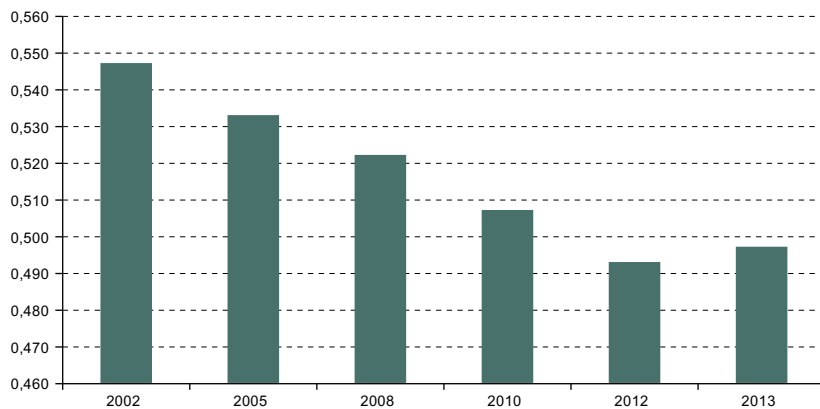
La democracia electoral se ha afianzado en nuestro hemisferio en estas últimas décadas y en la actualidad prácticamente todos los países de la región tienen elecciones libres, justas y periódicas. América es un continente donde se ha instalado la democracia como sistema de gobierno y el consenso social de que la celebración periódica de elecciones es el único medio legítimo de acceso al poder.

También se han registrado grandes avances en el campo económico y social, con economías que han crecido a tasas importantes gracias a los precios de las materias primas y programas sociales que han contribuido a dinamizar las economías en la región a principios del siglo XXI.

Esto ha permitido que durante la década de 2002-2012 la pobreza haya mostrado un notable descenso de 15,8 puntos, del 43,9% al 28,1% (CEPAL, 2014)¹. En ese período también se evidencia un progreso en la reducción de la desigualdad, ya que casi todos los países de América Latina han experimentado una disminución en el coeficiente de Gini (Fuster, s/f). Como se muestra en el gráfico I.1, si se tiene en cuenta el promedio para la región, esta medida bajó del 0,547 en 2002 al 0,497 en 2013. Aunque América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo en términos de distribución del ingreso, el avance ha sido importante. Nunca en la historia reciente de la región ha existido una red tan robusta de protección social ni las economías han estado tan integradas al mercado mundial.

¹ Estimación correspondiente a 19 países de América Latina, incluido Haití (no incluye Cuba).

Gráfico I.1
América Latina (18 países): evolución de la distribución del ingreso, según el coeficiente de Gini, 2002-2013^a



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPALSTAT.

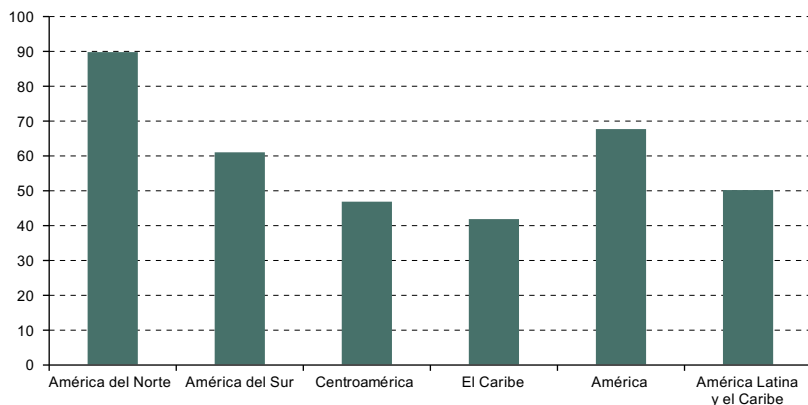
^a No incluye Cuba ni Haití.

La prosperidad económica de los últimos años, las reformas estructurales y la implementación de programas sociales orientados a combatir la pobreza y a expandir los derechos a todos los ciudadanos han contribuido al surgimiento de una clase media empoderada. Según el Banco Mundial (Ferreira y otros, 2013), más de 50 millones de ciudadanos de la región pasaron a formar parte de la clase media en la última década. En 2010, 150 millones de personas conformaban la clase media en América Latina y el Caribe, lo que equivale a un 35% de la población de la región y supone un verdadero logro si se considera que históricamente ese porcentaje no superaba el 20%. Estos avances han repercutido en las demandas y expectativas ciudadanas, ya que han generado un segmento de la sociedad más amplio con acceso a servicios y oportunidades que han contribuido a mejorar su calidad de vida. Con voz y voto, ya sea en las calles, en las redes sociales o a través de la interacción directa con los gobernantes electos, este segmento de la sociedad hoy exige al aparato estatal mantener y mejorar su calidad de vida.

Por otra parte, el acceso de los ciudadanos a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), a través de los teléfonos móviles e Internet, ha hecho que esta población hoy sea mucho más activa. Según el Informe 2013 de la Corporación Latinobarómetro, el 85% de los sudamericanos y el 84% de los centroamericanos contaban con teléfonos móviles ese año. Asimismo, las cifras de Internet World Stats señalan que en 2015 el 49,9% de la población de América Latina y

el Caribe contaba con acceso a Internet (véase el gráfico I.2)². Estos datos muestran la integración masiva de la tecnología a la vida cotidiana de los ciudadanos en nuestra región.

Gráfico I.2
América: penetración de Internet, 2015^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Internet World Stats.

^a La penetración se calcula como el porcentaje de usuarios de Internet sobre el total de la población. Las estimaciones de México se incluyen en Centroamérica. Datos correspondientes a noviembre de 2015.

Además, contamos con ciudadanos críticos y empoderados, que manifiestan su descontento en las calles y a través de los medios sociales. Esto se ha visto en las protestas ciudadanas llevadas a cabo en el Brasil y Chile en 2014, cuando miles de manifestantes salieron a la calle a exigir mejoras en la provisión de servicios de transporte y educación. En nuestra región, el 60% de los ciudadanos están dispuestos a salir a protestar para exigir sus derechos de acceso a trabajo, educación, salud, vivienda y seguridad ciudadana (Corporación Latinobarómetro, 2015). Esto también se vio reflejado en las masivas protestas que se realizaron en Guatemala en 2015, cuando miles de ciudadanos, en respuesta a acusaciones de corrupción que afectaban a altas autoridades del gobierno, se volcaron a las calles para exigir rendición de cuentas y mayor transparencia. Estas movilizaciones resultaron en la renuncia del Presidente de la República.

Hoy los ciudadanos demandan mayor participación y se constata una evolución en la relación este estos y el Estado, con una mayor implicancia de la ciudadanía en las funciones del Estado y una comunicación de doble vía entre el gobierno y el ciudadano. El ciudadano ya no se conforma con

² Véase Internet World Stats (s/f), "Internet Usage Statistics for all the Americas" [en línea] <http://www.internetworldstats.com/stats2.htm> [fecha de consulta: 7 de marzo de 2016].

recibir la información, quiere opinar, participar e incidir en todo el ciclo de políticas públicas y en la toma de decisiones.

Por todo esto es que en la actualidad, si bien se ha llegado al consenso de que las elecciones son el medio para lograr la legitimidad de origen de los representantes, uno de los mayores desafíos de los gobiernos radica en construir su legitimidad en el ejercicio de la democracia. Un Estado que funcione, una “democracia que entregue” y que pueda atender y responder de manera transparente, eficiente y efectiva a las demandas ciudadanas es un elemento esencial para el fortalecimiento de la legitimidad de los gobiernos democráticamente electos, cualquiera sea su orientación político-ideológica o sus objetivos nacionales estratégicos.

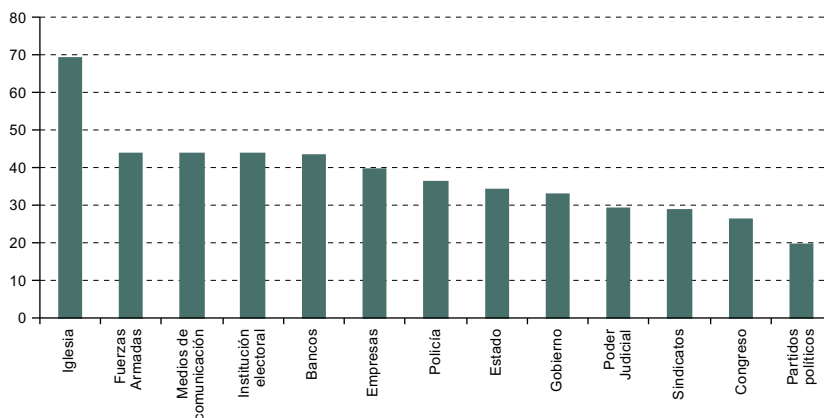
La legitimidad juega un papel definitivo en el estudio de la cultura política y es clave para la estabilidad y calidad democrática, en tanto captura la relación entre los ciudadanos y las instituciones estatales. La legitimidad política se expresa en la idea de que la ciudadanía acepte y apoye un régimen político como el mejor régimen existente, independientemente de cómo evalúe a las autoridades que se encuentren en el poder en un momento dado. No obstante, si la mala evaluación de las autoridades se mantiene a lo largo del tiempo, se puede convertir en un síntoma estructural que termine afectando la percepción ciudadana sobre el régimen en general. Una forma de construir y consolidar esta legitimidad es garantizar procesos justos y accesibles para que los ciudadanos participen no solo en procesos electorales sino también en todo el ciclo de políticas públicas.

La participación ciudadana, la confianza en las instituciones y la credibilidad de estas son tres pilares básicos, estrechamente relacionados, que sustentan la gestión pública y, por ende, la sostenibilidad democrática. En los últimos años, varios países de la región han debido enfrentar el problema de la creciente desconfianza en las autoridades y la falta de credibilidad en las instituciones públicas, lo que tiene una repercusión directa en la democracia como forma de gobierno. Una muestra de esto es que el promedio de aprobación de los mandatarios en América Latina va en descenso y ha bajado del 57% en 2009 al 42% en 2015³. De acuerdo con los datos de la Corporación Latinobarómetro (2015), las instituciones más políticas son las que cuentan con los menores niveles de credibilidad ante los ciudadanos (véase el gráfico I.3). Los partidos políticos, el Congreso, el Poder Judicial, el Gobierno y el Estado, junto con los sindicatos, se encuentran en los últimos lugares en la lista de confianza ciudadana, y ninguna de estas instituciones logra superar

³ Véase “Consulta Mitofsky. Ranking de aprobación de mandatarios. América y el Mundo” [en línea] http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/el-mundo/item/download/379_dcf20d2811186476d89c06418659de54 [fecha de consulta: 7 de marzo de 2016].

el 35% de confianza. La única excepción es la institución electoral, que se ubica entre los primeros cuatro puestos, detrás de la Iglesia, las Fuerzas Armadas y los medios de comunicación.

Gráfico I.3
América Latina (18 países): confianza en las instituciones, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Corporación Latinobarómetro, *Informe 1995-2015*, Santiago, 2015.

Nota: Los datos se han calculado sumando el porcentaje de personas que responde que confía “algo” o “mucho” en cada una de las instituciones. No incluye Cuba ni Haití. La pregunta sobre las Fuerzas Armadas no se formuló en Costa Rica.

En nuestra región, la satisfacción con la democracia está estrechamente vinculada al desempeño del gobierno. Según el Informe 1995-2015 de la Corporación Latinobarómetro, solo el 37% de los ciudadanos está satisfecho con la democracia en América Latina y el Caribe. Esto se debe, en gran parte, a cómo los ciudadanos evalúan e interactúan con el gobierno. Específicamente, se basa en la habilidad del gobierno para solucionar los problemas concretos de los ciudadanos, para proveer servicios públicos de calidad y para atender de manera transparente y efectiva las demandas ciudadanas.

Hemos visto cómo en algunos países de la región la insatisfacción con la calidad de los bienes y servicios públicos y el descontento con la provisión de servicios del Estado, ya sea en temas de educación, salud o transporte, provocan manifestaciones y movilizaciones importantes de ciudadanos que exigen al gobierno respuestas rápidas y efectivas.

En gran parte, esta situación se origina en la baja capacidad de los gobiernos para implementar políticas, programas y proyectos de manera efectiva. Tanto a nivel local como nacional, estos “déficits de

capacidad” se manifiestan, entre otras, en las siguientes realidades: falta de conocimiento, prácticas y herramientas de gestión modernas y efectivas; estructuras organizacionales, procesos y procedimientos ineficientes e inadecuados; déficit tecnológico en las entidades públicas; bajo nivel de transparencia en las decisiones del gobierno; frágil sistema de rendición de cuentas y acceso a la información pública, y poca participación de la ciudadanía y de la sociedad civil en la toma de decisiones.

La diversificación productiva, la especialización funcional, la apertura de las economías, la fragmentación social y el surgimiento de actores transnacionales han vuelto más compleja la tarea de gobernar. Los ciudadanos hoy están mejor informados gracias al uso de las TIC y de las redes sociales como herramientas de movilización y fiscalización. La inclusión de grupos sociales antes marginados y el reconocimiento de nuevas identidades han fragmentado las demandas ciudadanas en un mosaico de solicitudes diferenciadas según cada comunidad.

Este contexto requiere de nuevas habilidades de liderazgo, de construcción de consensos y de capacidades innovadoras de los funcionarios para atender estas demandas ciudadanas. El capital humano del aparato estatal debe entender y considerar los últimos avances de la ciencia del comportamiento en el diseño de las políticas públicas, incorporar las herramientas de la sociedad en red en sus interacciones cotidianas con la ciudadanía y experimentar modelos innovadores de entrega de los servicios públicos para adaptarse a una nueva era de gobiernos efectivos, más abiertos, más transparentes y más cercanos.

En el campo de la participación ciudadana, la restauración de la democracia y la fatiga política de las reformas estructurales han aumentado la presión social sobre el Estado y disparado las demandas ciudadanas a los gobiernos de turno. Como ya se mencionó, la relación entre gobiernos y ciudadanos está cambiando. Los ciudadanos quieren participar en la identificación y el diagnóstico de los problemas, involucrarse en el codiseño de políticas públicas y en la selección de sus instrumentos, y colaborar directamente en la entrega y evaluación de los servicios públicos en sus comunidades.

En este entorno complejo en el que hoy funcionan los gobiernos existe una combinación de desconfianza, mayor participación, empoderamiento ciudadano y demandas de inclusión. Es en este escenario que los gestores públicos, los funcionarios y los diversos actores sociales son llamados a colaborar para construir la democracia del futuro sobre la base de un gobierno transparente, efectivo, colaborativo y participativo, es decir, un gobierno abierto.

B. Gobierno abierto: una respuesta para gobernar en un entorno complejo

El concepto de gobierno abierto llegó, en buena hora, para atender las crecientes demandas ciudadanas, y los Gobiernos de la región se han dado cuenta de que deben adaptarse a esta realidad. Es necesario transparentar la gestión pública y la rendición de cuentas, garantizar el acceso a la información pública y fortalecer la interacción y colaboración con los diversos sectores de la sociedad para hacer más efectiva la provisión y la calidad de los servicios públicos, incorporando la participación ciudadana en todo el ciclo de políticas públicas.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2005), el gobierno abierto se describiría como la transparencia en las acciones del gobierno, la accesibilidad de la información y los servicios del gobierno, y la receptividad, por parte del gobierno, de nuevas ideas, demandas y necesidades. Por su parte, Lathrop y Ruma (2010, pág. xvi) lo definen de la siguiente manera:

“una nueva organización del sector público está surgiendo: el gobierno abierto. Este es un gobierno que abre sus puertas al mundo; co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que antes estaban estrechamente vigilados; aprovecha el poder de la colaboración masiva; rige sus operaciones por el principio de transparencia; y se mueve no como una instancia aislada sino como algo nuevo —una organización verdaderamente integrada y en red”⁴.

Como nuevo paradigma de gestión pública, el gobierno abierto incluye cuatro principios fundamentales: transparencia, rendición de cuentas, colaboración y participación. La promoción de estos principios contribuye a fortalecer los sistemas democráticos, a incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, a potenciar el compromiso cívico y a mejorar la calidad y efectividad de los gobiernos y sus administraciones públicas bajo principios de equidad e integridad.

El gobierno abierto constituye una nueva forma de gobernar, en la que debe haber un permanente intercambio entre gobierno y ciudadanía, y en la cual Internet, y las TIC en general, cumplen un papel fundamental. En este contexto, se necesitan marcos institucionales y bases legales adecuadas, sistemas de gestión más sofisticados y, sobre todo, un profundo cambio en la cultura de las organizaciones públicas.

El gobierno abierto, entonces, debe considerarse desde su inicio como un proyecto integrador que propone entender la gestión de lo público como una tarea compartida que requiere la participación de la

⁴ Traducción de las autoras.

ciudadanía. Para que esta participación sea efectiva hay que proporcionar la información necesaria, es decir, poner a disposición de los ciudadanos todos los datos públicos (siempre que no estén sujetos a reservas de tipo reglamentario o de seguridad), con el propósito de que estos puedan ejercer su derecho de acceso a la información pública, controlar la gestión de las entidades públicas y cumplir con una participación ciudadana informada.

La transparencia no solo se refiere a establecer una barrera contra la corrupción y los abusos de poder, sino también al derecho de todo ciudadano al acceso a la información pública. Este derecho permite que todo ciudadano pueda acceder y conocer cualquier información generada por el Estado y la administración en ejercicio del gobierno. De ahí que se encuentra estrechamente ligado a los conceptos de democracia y gobernabilidad democrática, en tanto que permite a los ciudadanos ejercer sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Solo a través del conocimiento oportuno y amplio de la información pública los ciudadanos podrán contar con elementos suficientes que les permitan tomar decisiones adecuadas para su vida.

Vale distinguir aquí los conceptos de transparencia activa y transparencia focalizada. Según el primero, los gobiernos no deben proporcionar información meramente como respuesta a las solicitudes de los ciudadanos, sino que deben establecer protocolos y normativas para que las instituciones, sin necesidad de que medie un requerimiento, pongan a disposición del público cierta información básica sobre su estructura, presupuesto, actividades, resultados y demás. La transparencia focalizada, por su parte, hace alusión al suministro de información que obedece a grupos específicos y se plantea para propósitos concretos, y cuya utilidad se incrementa al servir de manera más eficaz a las necesidades de los diversos actores sociales.

Con la llegada de las nuevas tecnologías y la consolidación de una comunidad de ciudadanos con las habilidades necesarias para procesar la ingente cantidad de información que las administraciones públicas generan en formato digital, la apertura de datos públicos se ha convertido en una vía muy relevante para ampliar la información que se pone a disposición del público. Las bases de datos que las administraciones de los diferentes niveles de gobierno hacen públicas contienen información de enorme relevancia sobre la gestión de los asuntos públicos, aunque no siempre se presentan en un formato comprensible y fácil de usar para la mayoría de los ciudadanos. Es aquí donde programadores, desarrolladores y *hackers* cívicos desempeñan un papel fundamental para acercar esos datos a la ciudadanía y convertirlos en un insumo verdaderamente útil para la toma de decisiones. Esto se logra, por ejemplo, mediante la creación de aplicaciones para dispositivos móviles que proporcionan información de fácil acceso para los ciudadanos.

En América, la forma de entender el acceso a la información y la apertura de datos ha ido evolucionando desde una fase en que la información se limitaba a aspectos generales sobre la gestión de los recursos públicos, hacia otra en la que se opta por un otorgamiento de información específica y útil para facilitar la toma de decisiones por parte de los ciudadanos en materia de educación, salud, seguridad, y actividades económicas y políticas, entre otras. Esto genera mayores exigencias en términos de gestión y suministro de información por parte de las administraciones públicas, pero es la única forma de garantizar que el acceso a la información pública resulte, efectivamente, en una herramienta para un ejercicio más pleno de la ciudadanía.

Por este motivo, lo que determina si una política de transparencia es efectiva o no es en qué medida la información producida y proporcionada se relaciona con la manera en que la gente realmente toma decisiones. No se trata solo de disponer de información, sino de proporcionar información útil en el lugar correcto, en el contexto adecuado y en el momento oportuno.

Gracias a los avances logrados en la región, los ciudadanos cuentan con información cada vez más precisa y accesible sobre asuntos tan cotidianos como el estado de las carreteras, las rutas y el tráfico en la ciudad, la georreferenciación de situaciones conflictivas y de violencia que inciden en su seguridad, el seguimiento de la prestación de servicios, la ubicación de las mejores escuelas, la cantidad de centros de salud por sectores, y los indicadores económicos y financieros.

De esta forma, el acceso a la información y los datos abiertos tienen varias dimensiones que benefician a la administración pública. Entre otras cosas, reducen las posibilidades de corrupción, facilitan la participación ciudadana, legitiman las decisiones del gobierno, favorecen la generación de actividades económicas, y permiten corregir errores y evaluar la gestión pública para mejorar la provisión de bienes y servicios.

El Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de Colombia, que provee información y ubicación geográfica del número de policías que se encuentran en cualquier lugar de las ciudades en tiempo real, es un ejemplo interesante de apertura de datos en América Latina (véase el cuadro I.1). Otro ejemplo es el Programa de Metas 2013-2016 de la plataforma Planeja Sampa de la Prefectura de São Paulo en el Brasil. Se trata de un instrumento colaborativo y abierto de planificación pública y rendición de cuentas, que desde 2008 funciona como un mecanismo virtual en el que los alcaldes presentan a la sociedad las metas y los objetivos concretos, mensurables y plausibles que se proponen cumplir en los cuatro años de su mandato. Por su parte, los ciudadanos pueden realizar un seguimiento y opinar al respecto. Un tercer caso interesante es el de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios

de Servicios Financieros (CONDUSEF) de México, que desarrolló una iniciativa para proveer a los ciudadanos información accesible sobre los servicios financieros que usan de manera cotidiana. Por último, hay que mencionar el Sistema de Información de Precios al Consumidor (SIPC) del Uruguay, que, utilizando una base de datos georreferenciada y en formato abierto, ofrece a los consumidores información actualizada de precios de artículos de consumo habitual en los hogares. Este sistema se encuentra disponible en plataformas para diversos dispositivos.

Cuadro I.1
América Latina (4 países): ejemplos de iniciativas de acceso a la información

País	Iniciativa	Tipo de información
Colombia	Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes	Seguridad pública - Ubicación geográfica y número de policías en tiempo real.
Brasil	Planeja Sampa: Programa de Metas 2013-2016	Desarrollo local - Metas y objetivos concretos de desarrollo de la ciudad, con la posibilidad de participar de su elaboración y seguimiento.
México	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)	Economía - Información sobre servicios y productos financieros, y atención a quejas y reclamaciones de los usuarios.
Uruguay	Sistema de Información de Precios al Consumidor (SIPC)	Consumo - Precios de los comercios minoristas sobre artículos de consumo habitual, actualizados cada dos semanas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de los Estados Americanos (OEA), Banco de Experiencias Innovadoras en Gestión Pública Efectiva [en línea] <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/Banco.asp> y Ministerio de Salud Pública/DATA Uruguay, Aplicación Atuservicio.uy [en línea] <http://atuservicio.uy>.

Nota: Véase más información sobre las iniciativas mencionadas en Policía Nacional de Colombia [en línea] <http://www.policia.gov.co/>; Sistema de Información de Precios al Consumidor [en línea] <http://www.precios.uy/>. Prefectura de São Paulo [en línea] <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/>, y Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros [en línea] <http://www.conduusef.gov.mx/>.

C. Innovación cívica y nuevas formas de colaboración

La disposición a trabajar y cooperar siguiendo los principios de gobierno abierto, tanto por parte de los gobiernos y las administraciones públicas como de la ciudadanía, es lo que produce el terreno fértil para que esta relación entre el Estado y los ciudadanos genere mejoras en la provisión de servicios públicos de calidad.

Una vía útil que se ha explorado en la región para reforzar esta colaboración es la innovación cívica (también llamada innovación social o pública). Estos procesos de innovación generan oportunidades para que los ciudadanos y las administraciones trabajen conjuntamente en espacios comunes y con modalidades que premian la creatividad y la búsqueda de formas alternativas de pensar lo público.

Existen iniciativas innovadoras, nacidas de la colaboración intersectorial, que han generado soluciones útiles para los ciudadanos. Una de ellas es la plataforma “Atuservicio.uy”, creada mediante una asociación entre el Ministerio de Salud Pública del Uruguay y DATA Uruguay, una organización de la sociedad civil que promueve herramientas de participación y debate público. La plataforma permite a los usuarios acceder a un amplio abanico de información sobre los prestadores de servicios de salud públicos y privados del país, incluidos indicadores sobre los tiempos de espera, los niveles de satisfacción de los usuarios y los precios. Estos datos, presentados con un diseño accesible y fácil de usar, mejoran la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones que afectan su calidad de vida.

Otro ejemplo es la experiencia “MiMedellín”, una plataforma de cocreación ciudadana a través de la cual los ciudadanos de Medellín pueden aportar ideas para construir la Ruta de Medellín que es el Plan de Desarrollo Medellín cuenta con vos 2016-2019. Esta plataforma se combina con otros canales de participación, como los encuentros ciudadanos en las diferentes comunas de la ciudad y las “orejas andantes”, o con las recorridas de los representantes del ayuntamiento por la ciudad para recoger ideas de los ciudadanos. De esta forma, la iniciativa provee un canal y una metodología para que la ciudadanía incida en la elaboración de políticas públicas de desarrollo local.

Los entornos abiertos que permiten nuevas modalidades de generación de soluciones cívicas están representados, sobre todo, por los laboratorios de innovación, la mayoría de los cuales se enmarcan en el ámbito local y urbano. Muchas ciudades de América Latina —entre ellas, Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México, Quito y Río de Janeiro— cuentan con sus propios laboratorios, en los que se promueve la participación, la búsqueda de soluciones innovadoras a problemas de carácter público y la cocreación de mejores servicios públicos (véase el mapa I.1)⁵. Estos espacios constituyen una alternativa a las formas tradicionales de participación ciudadana y a las dinámicas burocráticas de las administraciones públicas. Los laboratorios son espacios donde se favorece, entre otras cosas, la experimentación, la consideración de ideas inusuales, las técnicas de ideación, los procesos iterativos de ensayo y error, y las aproximaciones lúdicas a los espacios urbanos.

⁵ Algunos ejemplos son el Laboratorio de Innovación de Xalapa (LABIX) en Xalapa (México), la Ruta N en Medellín (Colombia), el Centro de Innovación Social de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema en Bogotá, el Laboratorio de Gobierno del Gobierno de Chile (en Santiago, pero de alcance nacional), el Laboratorio de Innovación Pública del Uruguay (en Montevideo, pero de alcance nacional) y los laboratorios de innovación ciudadana de Santa Fe (SANTALAB) en la Argentina, inicialmente situados en las ciudades de Santa Fe y Rosario.

Mapa I.1
América Latina: laboratorios de innovación de iniciativa pública



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Aunque la innovación cívica puede ser tanto analógica como digital, el uso de las nuevas tecnologías ha abierto numerosas posibilidades para generar nuevas herramientas que facilitan el acceso de la ciudadanía a la información pública, a los beneficios que brindan las administraciones y a servicios públicos y privados.

En este sentido, los laboratorios fomentan el uso creativo de datos abiertos para generar utilidad social. Un ejemplo de esto son las aplicaciones para dispositivos móviles que se crean gracias a la celebración de hackatones abiertas organizadas por los laboratorios, en las que desarrolladores y *hackers* trabajan en colaboración con autoridades públicas y representantes de la sociedad civil y del sector privado para sacar el mayor provecho posible de los datos abiertos. Estas aplicaciones permiten, por ejemplo, monitorear el tráfico, identificar puntos de inaccesibilidad para personas con discapacidad en el trazado urbano, y acceder a información sobre el transporte público.

Con la filosofía del pensamiento de diseño (*design thinking*), en estos espacios se plantean soluciones considerando la experiencia de los usuarios y poniendo énfasis en experimentar y crear prototipos que permitan crear productos y servicios efectivamente útiles en virtud de las necesidades de la comunidad y accesibles a la ciudadanía. Estos espacios de colaboración, que se rigen por los principios de apertura (datos abiertos, *software* libre, código abierto), refuerzan el sentido de corresponsabilidad y de apropiación de lo público, y contribuyen a consolidar la confianza entre el gobierno y la sociedad.

Lograr que este tipo de colaboraciones y alianzas entre los distintos actores y sectores (gobiernos, actores sociales, sector privado y comunidades de desarrolladores y *hackers* cívicos) se sostengan en el tiempo contribuye a construir ecosistemas de innovación que deben utilizarse a la hora de abordar problemas de carácter público. Las redes establecidas entre los actores y las organizaciones se alimentan entre sí y son capaces de generar sinergias.

La cultura de los datos abiertos y la innovación ha forjado una combinación única en la forma de abordar las políticas públicas. La existencia y el uso frecuente de datos producidos u obtenidos por los gobiernos han contribuido a elaborar políticas públicas basadas en evidencia. De esta manera, las administraciones no solo ponen los datos a disposición de ciudadanos y organizaciones, sino que también los utilizan como base para formular políticas informadas y sustentadas.

En ocasiones, sin embargo, este abordaje de políticas puede imponer límites a la generación de ideas con un componente mayor de riesgo (Hausman, 2016). Si las administraciones se concentran únicamente en elaborar políticas públicas basadas en evidencia, se puede restringir la posibilidad de experimentar con nuevos enfoques, metodologías y alternativas, es decir, de pensar de manera innovadora y creativa (*thinking out of the box*). El balance se logra, entonces, promoviendo espacios de innovación, donde ciudadanos y administraciones cuenten con la libertad y los recursos necesarios para asumir riesgos y poder iniciar procesos de experimentación cívica y abierta, revalorizando el sentido de lo público.

D. Desafíos pendientes

Nuestra región cuenta con una comunidad activa de emprendedores, desarrolladores y ciudadanos que impulsan los avances hacia gobiernos más abiertos. Sin embargo, la transparencia, el acceso a la información, la apertura de datos y el uso de las TIC no bastan. Aún hay muchos retos pendientes relacionados con la reforma de la estructura de la

administración pública, la capacitación de los funcionarios y el cambio cultural necesario para poder adecuar la administración a las exigencias de una democracia participativa y colaborativa.

Estas reformas, y sobre todo el cambio cultural, son indispensables para que las promesas que trae el gobierno abierto tengan efectos reales en la mejora de la calidad de los servicios públicos en la región. En el camino hacia gobiernos más abiertos, 22 países de América han promulgado leyes de acceso a la información pública y algunos de ellos han elaborado estrategias de gobierno electrónico y datos abiertos. Los marcos legales y los planes estratégicos de políticas públicas relacionadas con estos temas son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que las posibilidades que genera esta nueva forma de entender la gestión pública se concreten. Es necesario plasmar esos marcos y reformas en medidas concretas y garantizar las condiciones para que toda la ciudadanía pueda participar de los avances en condiciones de igualdad.

Entre los numerosos desafíos que enfrentan los Gobiernos de la región en esta tarea se destacan: i) reforzar el papel de los gobiernos subnacionales en la construcción de la agenda de gobierno abierto, ii) lograr que el gobierno abierto llegue a todo el territorio y a todos los sectores de la población, iii) hacer que la brecha tecnológica no agudice las desigualdades existentes en la estructura social, iv) garantizar canales efectivos de participación y brindar la información necesaria para que los ciudadanos puedan hacer pleno uso de esos canales, y, v) construir, en conjunto con la ciudadanía, una cultura de apropiación de lo público que ponga el acento no solo en los derechos, sino también en los deberes ciudadanos.

En términos generales, los aspectos institucionales del gobierno abierto se han materializado principalmente a nivel de los gobiernos nacionales. Los planes de acción, los compromisos de políticas, las estrategias y las reformas se dan sobre todo en el ámbito nacional. No obstante, algunas de las experiencias más innovadoras se han registrado en el nivel local y es en este ámbito en el que con más frecuencia se ha consolidado la innovación cívica. En parte, esto se debe a que se trata de una administración más cercana al ciudadano y con desafíos más concretos. En el nivel local se registran colaboraciones más puntuales, con efectos más medibles, y se generan propuestas de solución más concretas y más fáciles de implementar que las de nivel nacional. Esto favorece las posibilidades de intercambio y replicabilidad de las prácticas y experiencias entre las administraciones locales de un país e incluso entre países en la región. Por ello es importante reforzar el papel de los gobiernos subnacionales y fortalecer las capacidades de los funcionarios y los actores sociales en este ámbito para que puedan participar plenamente e incluso liderar los avances que conlleva el gobierno abierto.

Es necesario que el gobierno abierto y la innovación atraviesen todos los niveles de la administración. El Estado debe poner en marcha diversas iniciativas para que estos sean una realidad a lo largo y a lo ancho del territorio, incluso en las zonas rurales y las comunidades más alejadas. En estos casos, los desafíos se superponen, ya que en las áreas rurales la presencia del Estado suele ser más débil, el acceso a las tecnologías es más limitado y las potencialidades de las redes de actores y organizaciones son más reducidas que en los núcleos urbanos. Sin embargo, los lazos comunitarios pueden ser más fuertes y desde estos ámbitos se pueden incorporar formas alternativas de gestionar los recursos —humanos y naturales— que alimenten modalidades innovadoras de pensar lo público.

En términos de las oportunidades y condiciones para la efectiva participación ciudadana, si bien es cierto que ningún ciudadano es excluido legalmente de la participación, la pobreza, la marginación y una educación deficiente son factores que determinan la exclusión en los procesos de participación. Aunque estos factores constituyen una agenda mucho mayor que la del gobierno abierto, deben estar presentes en la discusión de estos temas. El gobierno abierto también tiene que ser un gobierno inclusivo para fortalecer las democracias de la región.

Esta inclusión se encuentra estrechamente relacionada con la tarea de evitar que la brecha tecnológica agudice las diferencias y la desigualdad. La tecnología no es un requisito para lograr gobiernos más abiertos y, aunque no se deben ahorrar esfuerzos para que cada vez más gente pueda acceder a los beneficios de las nuevas tecnologías, la participación y la colaboración pueden darse en “entornos analógicos” o con tecnologías relativamente básicas. Un ejemplo de esto es la iniciativa Conversemos, implementada por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) del Gobierno de Colombia. Dirigida a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, Conversemos tiene como finalidad proveer acceso oportuno a la información y un canal de participación mediante el uso de dispositivos móviles. La estrategia se basa en el envío y la recepción de información a través de mensajes de texto y de voz a los beneficiarios de los programas del DPS⁶.

Finalmente, debemos referirnos al desafío de igualdad en la participación ciudadana. Como se ha mencionado, los avances económicos y sociales de la región, el crecimiento de la clase media y el acceso a las TIC han tenido como consecuencia el surgimiento de una ciudadanía más capaz de informarse y con más herramientas de participación, que

⁶ Esta iniciativa fue reconocida por el Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la OEA a través del Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva. Véase más información sobre la estrategia en el sitio web del Banco de Experiencias Innovadoras en Gestión Pública Efectiva [en línea] <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/Banco.asp>.

demanda mejores servicios públicos. Sin embargo, pese a que estos ciudadanos exigen más espacios de implicación directa en el ciclo de políticas públicas, no siempre cuentan con las capacidades y herramientas necesarias para poder participar.

Los factores estructurales económicos, sociales y de inclusión explican una parte de este déficit de participación, que también tiene raíces en la incapacidad de algunos gobiernos de crear canales y herramientas accesibles para que la ciudadanía se involucre. Se debe enseñar las capacidades mínimas de acceso y análisis de la información pública y proporcionar diversos canales de participación para que los ciudadanos no solo los conozcan, sino que cuenten con las habilidades para poder hacer pleno uso de ellos.

La responsabilidad de construir gobiernos abiertos y participativos no debería recaer exclusivamente sobre las administraciones públicas. Uno de los objetivos cruciales del gobierno abierto es establecer una cultura de corresponsabilidad, en la cual el sector público y la ciudadanía colaboran en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas; es decir, una cultura de gestión pública participativa. Para consolidar gobiernos abiertos, transparentes, cercanos y efectivos es necesario un cambio cultural que recupere y fortalezca el valor de lo público y de lo cívico.

E. Conclusiones

La democracia electoral se ha afianzado en América en estas últimas décadas. En el hemisferio se ha instalado la democracia como sistema de gobierno y existe un consenso social de que la celebración periódica de elecciones es el único medio legítimo de acceso al poder. También se han logrado importantes avances en el ámbito socioeconómico. La reducción de la pobreza y la mejora en la distribución de los ingresos han permitido el crecimiento de la clase media, y, como consecuencia, ha aumentado el segmento de ciudadanos que acceden a mejores servicios y oportunidades. Esta transformación social ha dado lugar, a su vez, a una ciudadanía más exigente y crítica que, gracias, en parte, al acceso a las TIC, cuenta con más medios de participación y de expresión y los usa para demandar una mejor calidad de vida.

Un Estado que funcione y que pueda atender y responder de manera transparente, eficiente y efectiva a las demandas ciudadanas es un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia. Para esto, resulta fundamental contar con una gestión pública efectiva, que incorpore las herramientas de la sociedad en red en sus interacciones cotidianas con la ciudadanía, que experimente con modelos innovadores de entrega de los

servicios públicos y, sobre todo, que permita a los ciudadanos participar en el codiseño de políticas públicas y en la selección de sus instrumentos, y colaborar directamente en la entrega y evaluación de los servicios públicos en sus comunidades.

Tanto las autoridades políticas como los funcionarios y los diversos actores sociales son llamados a colaborar para construir la democracia del futuro sobre la base de un gobierno transparente, efectivo, colaborativo y participativo, es decir, un gobierno abierto. Este nuevo paradigma, que aporta una perspectiva útil para adaptar la gestión pública a esta realidad compleja, enfatiza la necesidad de transparentar la gestión pública y la rendición de cuentas, garantizar el acceso a la información pública y fortalecer la interacción y colaboración con los diversos sectores de la sociedad para hacer más efectiva la provisión y la calidad de los servicios públicos, incorporando la participación ciudadana en todo el ciclo de políticas públicas.

A través de procesos de innovación cívica, se ofrece la oportunidad de un trabajo colaborativo entre Estado y ciudadanía que presente soluciones efectivas a problemas concretos. Las nuevas tecnologías, las políticas y estrategias de acceso a la información y datos abiertos, y el surgimiento de espacios de cocreación, como los laboratorios de innovación, ofrecen valiosas oportunidades para el diseño y la implementación de políticas públicas que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía.

Los países de América han logrado avances importantes hacia gobiernos más abiertos mediante la aprobación de marcos legislativos, la elaboración de planes de acción y estrategias nacionales, y la puesta en práctica de reformas que favorecen la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana. Sin embargo, aún es necesario superar varios desafíos para lograr que esos marcos, planes y reformas se traduzcan en medidas concretas con un impacto positivo en la vida de los ciudadanos. Entre estos desafíos, cabe destacar la necesidad de contar con un gobierno abierto inclusivo y con igualdad de participación para toda la ciudadanía.

Una gestión pública efectiva y abierta requiere una cultura de apropiación de lo público que implique compromiso, colaboración y corresponsabilidad en la generación de nuevas prácticas innovadoras e inclusivas y en la provisión de bienes y servicios públicos de calidad.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- Corporación Latinobarómetro (2015), *Informe 1995-2015*, Santiago.
- (2013), *Informe 2013*, Santiago.
- Ferreira, F. H. G. y otros (2013), *Panorámica general: la movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fuster, J. (s/f), "El coeficiente de Gini. La distribución de la riqueza", Cátedra DOW/URV de Desarrollo Sostenible, Universidad Rovira i Virgili/Dow Chemical Ibérica [en línea] http://www.desenvolupamentsostenible.org/index.php?option=com_content&id=233&Itemid=266&lang=es.
- Hausmann, R. (2016), "The problem with evidence-based policies", 25 de febrero, Project Syndicate [en línea] <http://www.project-syndicate.org/commentary/evidence-based-policy-problems-by-ricardo-hausmann-2016-02> [fecha de consulta: 3 de marzo de 2016].
- Jiménez, J. P. (ed.) (2015), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lathrop, D. y L. Ruma (eds.) (2010), *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Sebastopol (Estados Unidos), O'Reilly Media.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2005), *Modernising Government. The Way Forward*, París.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2001), Carta Democrática Interamericana, Lima [en línea] http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.
- Ramírez Alujas, A. (2011), "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales", *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. 9, N° 15, Santiago, Universidad Central de Chile, diciembre.