ADS
Asuntos Del Sur

CAF
BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

GOBIERNO ABIERTO
en contextos locales. Agendas y desafíos

Autores:

Matías F. Bianchi | Cristian León | Antonella Perini

CC BY NC SA

El ***Banco de Desarrollo de América Latina-CAF*** y
Asuntos del Sur a través de su proyecto ***#InnovaPolíticaLatAm***

“Gobierno abierto en contextos locales. Agendas y desafíos”

Elaborado por:

Dr. Matías F. Bianchi
Director de Asuntos del Sur

Cristian León Coronado
Coordinador #InnovaPolíticaLatam

Antonella Perini
Coordinadora Academia Innovación Política

Con apoyo de:

Martín Luzuriaga
Asistente de investigación

Ignacio F. Lara
Edición

Ramón González
Maquetación y diseño

AsuntosdelSur

/AsuntosdelSur

@AsuntosdelSur

www.asuntosdelsur.org

info@asuntosdelsur.org

Buenos Aires - Argentina
2017

Cómo citar correctamente ésta publicación:

Bianchi, M., León, C., Perini, A. (2017), "Gobierno abierto en contextos locales. Agendas y desafíos". Banco de Desarrollo de América Latina-CAF/Asuntos del Sur. Buenos Aires.

La información vertida en este documento es parte de un trabajo realizado para el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Sin embargo, las opiniones emitidas corresponden a los autores solamente y no comprometen a la posición oficial del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

***Con Licencia Creative Commons**

"Se permite la copia parcial o total, en papel o en formato digital, de los contenidos de este libro siempre y cuando se respete la autoría de los textos y se cite la presente obra, que los reúne. Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales".

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO **4**

INTRODUCCIÓN **7**

1. Gobierno Abierto: una cultura de innovación para la gestión pública **8**
a. Gobierno Abierto y sus antecedentes 8
b. Surgimiento del Gobierno Abierto 9
c. Las bases del Gobierno Abierto 10
d. De enfoque a cultura de la innovación 12

2. La implementación del Gobierno Abierto en el nivel subnacional **14**
a. Los caminos al Gobierno Abierto 15
b. Los lineamientos y estándares para implementar el Gobierno Abierto 16
c. Desafíos y obstáculos encontrados 17
d. Capacidades institucionales y financieras 19
e. Redes y alianzas 21
f. Iniciativas de Co-creación 22

3. Gobierno Abierto en la agenda de Organismos Internacionales 25
a. ¿Cómo los organismos internacionales abordan las iniciativas de gobierno abierto? 26
b. Iniciativas de co-creación 28

CONCLUSIONES 29

BIBLIOGRAFÍA **32**

ANEXOS **35**

RESUMEN EJECUTIVO

Los gobiernos intermedios y locales se están posicionando como arenas claves desde las cuales definir el desarrollo y la creación de las principales políticas públicas en materia de salud, educación, justicia, infraestructura básica y seguridad ciudadana. En confluencia con esa importancia, estos se han convertido en espacios ideales para la generación de nuevas formas de participación e inclusión ciudadana, es decir, la promoción y ejecución de lo que se ha venido denominando hasta ahora como Gobierno Abierto (GA).

Es por ello que Asuntos del Sur y el Banco de Desarrollo de América Latina -CAF- han decidido hacer un relevamiento y estudio de casos, buscando establecer algunas pautas sobre la manera cómo se está encarando el GA desde el nivel subnacional en América Latina. Se puso especial énfasis en las iniciativas de co-creación con la ciudadanía, tomando en cuenta que este es uno de los valores añadidos del GA con respecto a anteriores enfoques de gestión pública. Es así que el presente texto recorre el desarrollo del GA en 9 casos con el propósito de identificar los caminos de transición que llevaron a este modelo de gestión, las formas de implementación y los obstáculos encontrados.

A continuación resumimos los principales resultados

a. Los caminos que conducen al Gobierno Abierto

Se han identificado al menos **tres caminos de transición:**

- **Formalización como GA de iniciativas ya existentes en los gobiernos**. Varios gobiernos ya implementaban procesos participativos y de transparencia. En esos casos, lo que se ha hecho es formalizar los mismos y estandarizarlos al esquema del GA.
- **Influencia externa**. Organizaciones como la OEA, el BID o el BM, entre otros, facilitan metodologías, nociones, capacidades y formas de implementar el GA.
- **Agentes innovadores en posiciones de toma de decisiones**. Son autoridades o funcionarios que deciden empujar procesos de apertura.

b. Obstáculos

A pesar de algunos avances positivos en los distintos casos estudiados, se ha identificado una serie de obstáculos internos y externos que están afectando el mayor desarrollo de los programas de GA. Entre los internos, el principal de estos obstáculos es la **falta de cultura**

política vinculada al GA, en tanto dicha ausencia resta sostenibilidad a las iniciativas y determina la posibilidad de expandirse a todo el resto de la estructura burocrática o bien quedarse delimitados a sólo su propio espacio. El principal obstáculo externo identificado es la falta de **confianza entre instituciones y ciudadanía**.

c. Recursos y alianzas

Por su complejidad técnica, las estrategias de GA requieren **capacidades y conocimientos ("*know how*") específicos**. Algunos gobiernos, como el de Buenos Aires, San Pablo o Ciudad de México, tienen equipos técnicos y recursos económicos para implementar agendas exitosas. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos no tienen recursos técnicos propios, ni la experiencia debida para hacerlo. Para poder conseguir tanto recursos como capacidades, los gobiernos subnacionales han tenido que acudir a terceros: organismos de cooperación, empresas, universidades e incluso otros gobiernos subnacionales.

En algunos casos se han establecido **alianzas** con empresas y universidades para subsanar las carencias técnicas. En Colima, el 50% de los recursos humanos son técnicos prestados desde diferentes ámbitos, especialmente empresas y otros gobiernos. Similar situación se da en San Isidro, gobierno que recibe colaboración técnica por parte de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la empresa Microsoft.

Otra alternativa, aunque quizás menos común, es la participación activa de **comunidades de desarrolladores**. En Xalapa se puso de manifiesto la participación de la organización Codeando, la cual facilita algunas plataformas y asesoramiento, de SocialTIC, una ONG que aboga por la apertura de datos, y de la Universidad de Veracruz.

d. Iniciativas de co-creación

La co-creación entre el Estado y la ciudadanía, como se ha mencionado, puede ser considerada un aporte distinto del GA. Esta busca integrar a los ciudadanos más allá de sólo la participación y la consulta, sino que apunta a volverlos parte de la creación de soluciones a través de proyectos y desarrollo de aplicaciones.

La manera más utilizada para impulsar la co-creación ha sido la generación de **laboratorios** de innovación cívica o pública. Los laboratorios ciudadanos, en todos los casos, buscan ser espacios físicos para la innovación, el intercambio de ideas y la incubación de proyectos, en los que se prototipan nuevas formas de crear valor público y generar soluciones. A nivel regional resalta, por ejemplo, el caso de Santa Fé (Argentina).

Un caso similar es el de San Isidro, en donde se han asociado con la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y comunidades de desarrollo tecnológico para generar laboratorios de innovación, acompañados de hackatones regulares y talleres gratuitos para nivelar conocimientos.

Otra forma de generar co-creación ha sido a través de la creación de portales de votación para proyectos e ideas ciudadanas. En estos portales, normalmente los ciudadanos elaboran un proyecto en base a formatos pre-establecidos y someten sus ideas a votación, ese es el caso de “Mi Medellin”. En Nariño se ha creado la plataforma GanaPAE, un proyecto piloto para lograr participación y co-creación ciudadana en la temática de la alimentación escolar.

Uno de los caminos de implementación de GA ha sido promovido o apoyado por actores externos, tales como los organismos internacionales. Por esta se hizo un mapeo de proyectos y actividades relacionadas a la temática de GA que son liderados por organismos internacionales, con incidencia en la región.

Con este fin, se relevaron más de 40 iniciativas impulsadas por distintas organizaciones internacionales como el BM, el BID, CAF, entre otros, para potenciar las iniciativas de GA debido a sus múltiples beneficios. De estas 15 se basan en la difusión y ampliación de la información (toolkits, blogs o webinarios), 10 en capacitación (breves cursos virtuales o fellowships), 6 en el diseño de políticas, estrategias o planes de acción de GA y 6 en forma de programas de investigación y divulgación de temas relacionados al GA.

INTRODUCCIÓN

El Gobierno Abierto (GA) es un enfoque de la gestión pública vinculado al desarrollo sostenible que se ha convertido en una cultura para la innovación social y política, la cual cada vez tiene más apoyo a nivel internacional. Al año 2017, existen más de 75 países que lo vienen implementando desde distintas áreas y maneras. Este se ha convertido en una posible respuesta ante la pérdida de legitimidad de los gobiernos debido a problemas de corrupción y poca inclusión.

Actualmente existe una progresiva tendencia para llevar el Gobierno Abierto (GA) a los niveles subnacionales–que viene de la mano de tres factores: la mayor cercanía de los ciudadanos con respecto a este nivel de gobierno, el camino recorrido luego de varios años de procesos de descentralización administrativa y el contexto de creciente urbanización por el cual atraviesa América Latina. En ese marco, tanto los gobiernos intermedios (provincias, estados, departamentos) como los locales (municipios, comunas, alcaldías), se están posicionando como arenas claves en las que se va definiendo el desarrollo de sus sociedades y la creación de las principales políticas públicas en materia de salud, educación, justicia, infraestructura básica y seguridad ciudadana (Faletti, 2010; Snyder, 2001; Cetrángolo y Gomez Sabaíni, 2007).

Además, los gobiernos subnacionales, aún antes de surgir el Gobierno Abierto, ya habían empezado importantes programas de inclusión ciudadana a través de la planificación participativa, así como también procesos de ampliación de participación en otras esferas de la toma de decisiones (Finot, 2001). Esto está facilitando que la implementación del GA se realice de manera más sencilla y lógica que respecto a otros niveles del Estado.

Este texto se centra en el análisis de la implementación del Gobierno Abierto en 9 casos de niveles subnacionales con el propósito de identificar los caminos de transición que llevaron a este modelo de gestión, sus formas de implementación y los obstáculos encontrados. Asimismo, se puso énfasis en la identificación de iniciativas en relación a la co-creación entre Estado y ciudadanía.

Metodológicamente, la investigación optó por un análisis inductivo basado en el estudio de casos. En ese sentido, se hizo un mapeo de las acciones de otros organismos multilaterales y un estudio en profundidad de experiencias concretas de Gobierno Abierto a nivel subnacional. A su vez, se realizaron entrevistas a expertos/as en la temática: Álvaro Ramírez-Alujas (Universidad de Chile), Brittany Lane (Alianza para el Gobierno Abierto), José Hernández Bonivento (Universidad Autónoma de Chile), Natalia Carfi (Ministerio de Modernización de Argentina) y Yamila García (Fundación Conocimiento Abierto).

Simultáneamente, se llevaron adelante entrevistas a funcionarios de los gobiernos estudiados: Carlos Maldonado (Colima), Dardo Ceballos (Santa Fé), Gerardo Pérez (Xalapa), Arazazu Mendez (Guadalajara), Luis Ramirez (Jalisco), Jimena Sanchez (San Isidro), Javier Arteaga (Nariño), Juan Felipe Gomez (Chile) y Cristian Zamora (Cuenca).

Los resultados de este trabajo fueron organizados en cuatro partes. En la **primera sección** se abordará el concepto de Gobierno Abierto desde la gestión pública, haciendo una breve explicación de su surgimiento y transformaciones. En la **segunda sección** se hace la revisión y análisis de casos seleccionados, intentando profundizar en iniciativas específicas relacionadas a la co-creación ciudadana. Seguidamente, en la **tercera sección**, se hace un breve abordaje de iniciativas de apoyo al GA desde organizaciones internacionales.

1. Gobierno Abierto: una cultura de innovación para la gestión pública

a. Gobierno Abierto y sus antecedentes

El Gobierno Abierto (en adelante, GA) surgió como respuesta a los problemas de corrupción y poca inclusión de la ciudadanía en la gestión pública y la toma de decisiones. Al menos en América Latina, como lo evidencian las encuestas LAPOP (2017), se percibe a la corrupción como un problema endémico: 80% de los ciudadanos han sido víctimas de corrupción y alrededor del 60% creen que más de la mitad de los políticos son corruptos. A esto se añade la decreciente credibilidad en el sistema político y sus instituciones, con niveles que bajaron a menos del 50% en los últimos 10 años (LAPOP, 2017).

La corrupción y poca legitimidad del sistema político han sido potenciadas por el funcionamiento de éste último como si fuera una “caja negra”. De acuerdo al politólogo David Easton, el sistema recibe *inputs* (como por ejemplo demandas sociales o apoyo político a través de votos) que convierte en *outputs* (políticas públicas); empero, los ciudadanos no saben a ciencia cierta cómo se suscitan los procesos internos ni se les permite ver dentro de la caja (Easton, 1965).

Debido a la anterior situación, y en aras de fortalecer la apropiación y efectividad de las políticas públicas, desde finales de las década de los 80´s el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas, empezaron a proponer enfoques de gestión que integren más a la sociedad en la toma de decisiones y promuevan la transparencia. Uno de estos enfoques fue la buena gobernanza, la cual “promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho” (ONU, 2017). Este enfoque se consolidó como paradigma que debía guiar la gestión pública.

Paralelamente los avances tecnológicos -especialmente el internet y la tecnología móvil-, posibilitaron una mayor integración entre buena gobernanza y gestión al crear nuevos mecanismos de acceso a la información, descentralización y desintermediación de la comunicación.

La combinación entre tecnología y enfoque de buena gobernanza delimitó lo que se convirtió posteriormente en Gobierno Electrónico. Este buscó principalmente generar procesos eficientes y transparentes en el Estado, aprovechando toda la potencialidad de los sistemas informáticos y las redes. De acuerdo a algunos estudios, el Gobierno Electrónico se mostró efectivo para lograr mayor confianza en el Gobierno (Tolbert y Mossenberger, 2006).

b. Surgimiento del Gobierno Abierto

A partir de la aparición de las herramientas web 2.0 y una mayor interacción comunicacional, fue posible pensar en formas aún más avanzadas de fomentar la participación, e incluso ir más allá. El Gobierno de Barack Obama en Estados Unidos fue uno de los primeros en promover el uso de plataformas de redes sociales digitales para captar una mayor participación ciudadana. El éxito y la legitimidad lograda a través de estos mecanismos condujeron a la emergencia de un nuevo enfoque, aún más avanzado que el de Gobierno Electrónico y buena gobernanza, el de "Gobierno Abierto".

El enfoque de GA fue consolidado a través del denominado *"Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto"* promulgado por el presidente Obama en enero de 2009. En este define los tres pilares del GA: transparencia, participación y co-creación. Es decir, se supera a los anteriores enfoques al pensar en posibilidades en los cuales los ciudadanos no sólo acceden a la información, sino la usan y comentan, aprovechando así su retro-alimentación (participación), y generando nuevos bienes y servicios en colaboración con el Estado (co-creación) a partir de la misma.

El apoyo internacional a esta iniciativa se plasmó en la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), un organismo multilateral destinado a fortalecer la adopción del GA, que originalmente fue impulsado por 8 países. A través de la AGA se generaron criterios y estándares específicos, los cuales serán explicados a mayor detalle posteriormente, pero también una suerte de filosofía de lo "abierto" como condición para la renovación de los Estados. La AGA ha mostrado un gran éxito en términos cuantitativos y cualitativos. A 2017, un total de 75 se han ido adhiriendo, de los cuales 15 pertenecen a la región latinoamericana. Brasil y México fueron los primeros países en adoptar el GA, seguidos en un segundo momento por Uruguay, Chile, Guatemala, Honduras y Paraguay, a los cuales luego se sumaron El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú y Argentina. Complementariamente, distintas organizaciones internacionales, ONGs y otros actores están realizando variados esfuerzos para fortalecer la agenda del GA a nivel regional a través de cursos, *fellowships*, canalización de recursos y apoyo técnico, entre otros.

Dos elementos emergentes se convirtieron en los principales potenciadores del GA. Por un lado, el aprovechamiento de las oportunidades tecnológicas que posibilitan nuevas formas de interacción y participación ciudadana. Por el otro, el impulso de un modelo de co-creación de políticas junto a la ciudadanía, el cual va más allá del voto o la consulta, ya que implica un cambio cualitativo en la relación entre ésta y el Estado.

En este sentido, el GA no sólo goza de un mayor margen de legitimidad como enfoque de gestión pública eficiente, sino como toda una potencial cultura de innovación social. Debido a esto, el GA ha sido vinculado con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (en adelante, ODS), específicamente con el Objetivo 16, el cual se centra en "*la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles*". La **Agenda 2030** de los ODS señala así, la importancia del seguimiento de la ciudadanía a las políticas públicas y la rendición de cuentas a distintos niveles como condiciones fundamentales para lograr mayor gobernanza y desarrollo (Naser, Ramírez-Alujas, 2017).

c. Las bases del Gobierno Abierto

El GA todavía se encuentra en un proceso de definición en cuanto a sus formas y niveles de implementación -en términos de estandarizaciones de procesos, indicadores de evaluación y seguimiento de políticas.

El "Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto", como se indicó, identificó los pilares a partir de los cuales construir el GA. La gestión de Barack Obama en 2009 puso en ejecución el GA, haciendo foco en sus tres ejes. A partir de los mismos, el AGA ha establecido algunas pautas o estándares, por ejemplo, ha desarrollado el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI o IRM, por sus siglas en inglés), a través del cual los interesados pueden monitorear los avances que se van produciendo en el marco de la implementación del GA (Alianza por el Gobierno Abierto, 2016). El MRI no sólo establece aspectos para considerar la implementación de cada uno de los ejes del GA, sino también metodologías precisas para llevar a cabo los diagnósticos e investigaciones, así como la medición de impactos con respecto a los compromisos adoptados por los gobiernos que son miembros de la AGA.

Con relación a los tres pilares que orientan la implementación del GA -la transparencia, la participación y la co-creación-, es posible profundizar los alcances y principios propios de cada uno de ellos:

Transparencia y acceso a la información para la rendición de cuentas. Se refiere al acceso libre, abierto y gratuito a datos e información, en tanto este genera transparencia, facilita la toma de decisiones y puede fortalecer todo tipo de iniciativas, públicas y privadas, que busquen generar productos o servicios a partir del uso de esos datos, promuevan la innovación o quieran lograr una toma de decisiones informada.

Un primer indicador para analizar la existencia o no de transparencia son las leyes o instrumentos jurídicos que la referencien. En América Latina, casi todos los países cuentan con un instrumento jurídico de esa naturaleza, con la excepción de Bolivia, Venezuela y Costa Rica.

Junto a la existencia de un marco jurídico, es importante tomar en cuenta los criterios sobre la adecuada manera para abrir la información. La *Open Knowledge Foundation* (2012) estableció aspectos importantes a tomar en cuenta para evaluar el grado de apertura de datos:

a) Disponibilidad y acceso a la información: toda la información debe estar disponible por completo, de manera gratuita (o con un costo mínimo de reproducción) y preferiblemente con posibilidad de descargarse por internet. b) Reutilización y redistribución: la información debe ser entregada en términos que permitan reutilizarla y redistribuirla, incluyendo la combinación con otras bases de datos. c) Participación universal: cualquier persona debe tener acceso al uso, la reutilización y la redistribución de los datos, sin ninguna discriminación hacia sectores, personas o grupos. Desde entonces se han ido realizando diversas precisiones sobre esta temática.

De acuerdo al Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) establecido por la AGA. los compromisos efectivos en este eje de implementación de GA deben tratar de incluir toda la información en poder de los gobiernos, no solamente la información sobre actividades o la planificación de las mismas de manera selectiva. Quedan exceptuados, en este sentido, los datos o la información que sea privada de los ciudadanos, por ejemplo, datos personales como domicilios y estados financieros, por citar sólo algunos ejemplos. Entonces, la transparencia debería implicar todo el espectro de actividades del gobierno, más allá de algunos sectores específicos.

La apertura de datos debe estar asociada a la rendición de cuentas, en cuanto este sería un valor añadido a la apertura de datos. El MRI incluye las iniciativas que tengan que ver con normas, mecanismos y regulaciones que generen un llamado a los actores para que justifiquen sus acciones, acepten su responsabilidad y se sometan al escrutinio público, es decir, no solamente a auditorías internas, sino sobre todo al control ciudadano.

Participación ciudadana. Esta se ha convertido en una acción fundamental para la redistribución del poder y el fortalecimiento de la democracia. A través suyo no sólo se genera mayor legitimidad en la toma de decisiones, sino también se impulsa la apropiación de las políticas públicas y la agregación de nuevas capacidades provenientes de la voz de los propios ciudadanos.

Los esquemas de buena gobernanza establecieron la necesidad de que los ciudadanos participen de manera directa en la elección de políticas públicas y su diseño como manera de crear mayor legitimidad y apropiación por parte de la población. En ese sentido, se pone de manifiesto la necesidad de los gobiernos de movilizar a la ciudadanía para que esta participe en el debate público, asegurando los mecanismos necesarios para tal fin.

La CEPAL ha establecido al menos siete estándares para la participación (Nasser y Ramírez-Alujas, 2013):

- ➔ *Apertura: promoción de consultas públicas.*
- ➔ *Plazos claros y razonables: procesos participativos estructurados para que las partes interesadas puedan consultar, revisar, preparar y garantizar sus aportes.*

- ➔ *Información completa: materiales usados por servidores públicos a disposición de los ciudadanos.*
- ➔ *Colaboración activa: organismos públicos interactuando con el público a través de múltiples canales.*
- ➔ *Procedimientos claros: reglas sobre cómo participar e interactuar, e información sobre lugares, fechas y mecanismos.*
- ➔ *Empoderamiento: que los procesos coloquen las decisiones finales en manos de la ciudadanía.*
- ➔ *Transparencia: publicación de la información sobre participaciones recibidas, observaciones, soluciones, etc.*

Como indica Gasco (2014), hay potenciales confusiones con el término co-creación, e incluso con la transparencia, por lo que la participación debe ser asumida como la inclusión de la voz y opinión del ciudadano estrictamente en decisiones o lineamientos que conducen la gestión pública.

Es por eso que, de acuerdo al MRI, los compromisos y acciones referidos a la participación ciudadana normalmente incluyen la generación de canales, oportunidades, plataformas y foros, entre otros mecanismos de escucha activa de la ciudadanía. Estos mecanismos son de arriba hacia abajo, en tanto son los gobiernos los que deben encargarse de su creación, en modo de permitir e impulsar la participación.

Co-creación. Este es el pilar más novedoso del GA y es el que brinda un mayor margen para la innovación. Gasco (2014) y Verschuere et al. (2012), la definen en términos de participación de ciudadanos -individualmente o en grupo-, en los productos y/o servicios públicos ofrecidos por los gobiernos. Esto quiere decir que su vinculación no es solamente sobre la decisión de su implementación o no, sino en su misma creación.

La OCDE (2011) utiliza una aproximación similar en tanto hace referencia a que la co-creación es una forma de planificar, diseñar, entregar y evaluar servicios públicos con el involucramiento directo de ciudadanos, usuarios y organizaciones sociales. Para Dassen (2013), ello implica: 1) contribuir más que ser receptores de servicios, 2) crear valor público en función de resultados y 3) mantener relaciones regulares y de largo plazo.

De este modo, Osborne (2012) afirma que es posible hacer referencia a tres modelos de co-creación:

a) La co-creación de consumidores, la cual resulta del involucramiento en la producción del bien para su propio consumo, buscando equilibrar la expectativa del usuario con respecto a su experiencia.
b) La gestión de servicios, la cual implica la mejora de los servicios a través del involucramiento del ciudadano en la fase de planificación y diseño.
c) La co-creación reforzada, que es la combinación de los dos modelos anteriores con el objetivo principal de innovar.

d. De enfoque a cultura de la innovación

Desde esa base, el GA ha ido avanzando como concepto a través de, por ejemplo, la inclusión de la mejora de los derechos de acceso a información, la búsqueda de mecanismos protección de los derechos de los usuarios, la inclusión de filosofías y éticas relacionadas al software libre y a la cultura abierta, el aumento de la capacidad institucional para la gestión abierta y la innovación social.
Así, el GA dejó de ser solamente la oferta de servicios en línea o la utilización de medios digitales 2.0, para pasar a implicar una nueva cultura política para la transformación de procesos en la gestión pública, la inclusión ciudadana y la innovación. De acuerdo a Ramírez-Alujas y Naser (2014), los nuevos principios del GA, son:

- ➔ *Propiciar la democracia deliberativa en los niveles de la administración y la toma de decisiones.*
- ➔ *Visibilizar todos los procesos con la capacidad de renovación y mejoramiento constantes, a partir de la interacción y retroalimentación con la ciudadanía.*
- ➔ *Pasar de una lógica clientelista del ciudadano a una de colaboración.*
- ➔ *Abandonar los diseños piramidales y jerárquicos de las instituciones para adoptar nuevas estructuras horizontales y en red.*
- ➔ *Introducir lógicas de trabajo por proyectos y consecución de resultados.*

El GA no se circunscribe solamente a los niveles subnacionales y centrales, sino que la participación y la innovación creativa son llevadas a todos los espacios de poder. En este sentido, se ha buscado ir más allá, haciendo hincapié en las potencialidades de un **Estado Abierto** que incluya sus diferentes poderes y los distintos niveles subnacionales. Éstos no pueden quedar al margen de una mayor transparencia, participación y creación colaborativa.

El GA necesariamente debe incluir al Poder Legislativo, que es donde se crean las leyes. En un contexto en el cual los partidos poseen cada vez menor credibilidad y apoyo, donde la ciudadanía busca participar constantemente y la tecnología lo permite, parece oportuno plantear mecanismos de creación y decisión sobre las leyes que van a afectar la vida de todos los ciudadanos.

En este sentido, es paradigmático el proceso de reforma constitucional en Islandia, donde ya en el 2011 se tomaron iniciativas ciudadanas utilizando las redes sociales. Aún incipientes, existen actualmente múltiples iniciativas de parlamentos abiertos en el mundo, siendo casos conocidos los de Reino Unido y, en América Latina, los de Costa Rica, México, Chile y Brasil.

El Poder Judicial, asimismo, es quizás la rama del Estado más jerárquica, corporativa y cerrada. Aquí se encuentra un amplio terreno para avanzar en la generación de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. En esa dirección, en el seno de la Organización de los Estados Americanos (en adelante, OEA) se dio impulso al Programa de Facilitadores Judiciales, el cual tiene el objetivo de facilitar el acceso a la justicia a través de la colaboración ciudadana. A través de esta iniciativa se

lograron avances, sobre todo en Costa Rica, y ya está en agenda en otros países, como Argentina, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay.

2. La implementación del Gobierno Abierto en el nivel subnacional

Actualmente existe una progresiva tendencia a llevar el enfoque de GA a los niveles subnacionales, aprovechando la mayor cercanía con la ciudadanía. Durante las últimas décadas, los **procesos de descentralización administrativa** que se experimentaron en gran parte de los países de América Latina llevaron a un aumento considerable en las responsabilidades y funciones de los gobiernos subnacionales, los cuales representan actualmente alrededor del 30% del gasto público total en sus respectivos países (Fretes y Ter-Minassian, 2015). Este fenómeno se ha dado tanto en países federales como Argentina, México o Brasil -que trasladaron algunas de sus funciones del gobierno federal a los gobiernos subnacionales, principalmente en materia de educación, salud y parte del gasto en infraestructura-, como en los países unitarios como Chile, Colombia, Ecuador o Bolivia (Falleti, 2010).

A ese proceso se suma el contexto de creciente urbanización por el que atraviesa América Latina, donde ya tres ciudades superaron los 15 millones de habitantes, otras cuatro poseen más de 10 millones y alrededor de 28 cuentan con un millón de habitantes (Carrión Mena, 2010). Esta **rápida urbanización** significa una mayor demanda de servicios, transporte, consumo y seguridad ciudadana que necesita ser cubierta y que va de la mano de la ampliación de las responsabilidades de los gobiernos subnacionales.

En ese marco, caracterizado por el aumento de responsabilidades y el alto crecimiento urbano, tanto los gobiernos intermedios (provincias, estados, departamentos) como los locales (municipios, comunas, alcaldías), se están posicionando como arenas claves en las que se va definiendo el desarrollo de sus sociedades y la creación de las principales políticas públicas (Faletti, 2010; Snyder, 2001; Cetrángolo y Gomez Sabaíni, 2007).

Como correlato de la creciente importancia de las arenas subnacionales, también se viene experimentado una **ampliación de la participación e inclusión social en la gestión pública** (Finot, 2001). A su vez, los procesos de descentralización vinieron acompañados por la ampliación de mecanismos de elección popular de representantes locales, generando mayor cercanía entre los ciudadanos y éste nivel de gobierno (OEA, 2014).

La **mayor inclusión e interacción entre la población y las entidades de administración y los representantes elegidos** ayuda a cerrar brechas de información, al empoderamiento ciudadano y a una mayor legitimidad de las políticas públicas, dando en ese sentido una ventaja comparativa a los gobiernos locales para tener un conocimiento más profundo de las necesidades de la población y su apoyo.

Esta cercanía permite una mejor planificación y toma de decisiones, dado que se toman en cuenta no sólo la normativa formal, sino también las instituciones informales de la población, como sus creencias, tradiciones y otros aspectos culturales (North, 1990; Casson, et al.,

2010). Es decir, en los gobiernos subnacionales, los problemas de la población pueden ser más fácilmente detectados y resueltos.

En este sentido, **los niveles subnacionales son las arenas clave para la implementación de programas de GA**. Es por ello que las ciudades se han convertido en laboratorios en sí mismos para promover la innovación abierta y el trabajo colaborativo entre ciudadanos y gobiernos (Bonina, 2015).

Por estas razones -y por las limitaciones en la implementación a nivel nacional- la AGA reconoció la demanda para adaptar la agenda de GA al contexto local. En consecuencia, en abril de 2016 lanzó un programa piloto para gobiernos subnacionales en 15 ciudades del mundo, que tiene por objetivo fomentar liderazgos políticos y aumentar la participación de la sociedad civil en los programas locales de GA, así como identificar y promover mecanismos de ayuda y aprendizaje para los gobiernos locales. El programa plantea también la contextualización de los compromisos de GA y la integración de los miembros a una red de líderes multisectoriales orientados a una mayor participación en los planes de acción. Las ciudades latinoamericanas que forman parte del programa piloto son: Buenos Aires, Jalisco, La Libertad y San Pablo

A través de las entrevistas y estudios de caso que se seleccionaron para este estudio, se han logrado determinar algunos rasgos comunes que hacen a la implementación del GA en niveles subnacionales. La información se sistematiza a través de tres principales puntos: el funcionamiento del GA y los caminos adoptados por los gobiernos; la co-creación con los ciudadanos y los proyectos vinculados a seguridad ciudadana.

a. Los caminos al Gobierno Abierto

A partir del análisis de casos, se han identificado al menos **tres caminos que llevan al Gobierno Abierto:**

PRIMER CAMINO: Los gobiernos locales, antes incluso de hablarse de GA, ya habían empezado a implementar programas de “planificación participativa” en la década de los ‘90s, los cuales consistían en la convocatoria a organizaciones sociales y territoriales para que éstas colaboren en la identificación de necesidades de inversión y realicen una evaluación de los resultados (Finot, 2001). Estas iniciativas, normalmente, tienen que ver con la creación de gobiernos electrónicos y/o el uso de mecanismos de participación ciudadana, como los denominados “presupuestos participativos, que son parte de toda la fase de descentralización que han vivido varios países latinoamericanos a partir de los años ‘90s.

La existencia de estos procesos supone mayores facilidades a la hora de implementar GA, en tanto ya han generado conocimientos, plataformas tecnológicas y experiencia en la burocracia, haciendo que el GA se convierta en un paso casi natural. En Santa Fe (Argentina), por ejemplo, se empezó por una agenda de transparencia y creación de foros y asambleas con ciudadanos en el año 2007, pero fue recién en 2014 que se creó una agenda específica y una dirección de GA. Similar situación se da en Xalapa (México), donde

el GA se da como una transición a partir de un programa de gobierno electrónico anterior. En Nariño (Colombia), el GA tuvo como antecedente la Escuela de Innovación Política, la cual creó capacidades previas en varios funcionarios públicos y agentes políticos que fueron quienes después impulsaron las nuevas iniciativas de esa índole.

SEGUNDO CAMINO: es a partir de la **influencia externa**. Es decir, a través de organizaciones como la OEA, el BID o el BM, entre otros, las cuales facilitan metodologías, nociones, capacidades y formas de implementar el GA. Esta influencia ha llegado de manera directa o indirecta: la primera, en lugares como Jalisco (México) -que son apoyados de manera cercana y forman parte de la AGA- o Xalapa -en tanto tiene un vínculo directo con la OEA y su *fellowship* en GA; en otros, los funcionarios han sido capacitados o han sido beneficiados de alguna manera por las organizaciones internacionales, o bien se han usado modelos y estándares de la AGA, como el caso de San Isidro (Perú). En las entrevistas realizadas, se destaca que la pertenencia a la AGA les brinda un prestigio que pueden usar luego políticamente.

TERCER CAMINO: es a partir de **agentes innovadores en posiciones de toma de decisiones**, quienes empujan la idea en sus gobiernos y hacen lo posible para que se implemente. Estos agentes se encargan de operar la transformación hacia el GA basados en principios de colaboración, horizontalidad y la ética hacker, entre otros, los cuales son distintivos en los nuevos sujetos políticos (Bianchi et al., 2017; Riorda et al., 2016). En tres casos estudiados se pudo evidenciar la existencia de este factor: Xalapa, San Isidro y Nariño. En el primer caso, el alcalde que impulsó el GA es un aficionado a las tecnologías de la información y la comunicación, así como también es muy activo en redes sociales, especialmente Twitter. En San Isidro, de igual manera, una nueva autoridad ejecutiva fue quién decidió impulsar toda una agenda de GA a partir de una valoración propia de la capacidad de las nuevas tecnologías. También en Nariño, el GA es impulsado a partir de una autoridad joven que decide crear varios proyectos en esa línea y desarrollar el modelo desde su propia perspectiva. Si bien, como menciona Hernández en la entrevista realizada, este es un camino más o menos común en varios casos, el problema es que a largo plazo supone dificultades de continuidad, pues si la autoridad es removida o su mandato acaba, la agenda desaparece con ésta.

b. Los lineamientos y estándares para implementar el Gobierno Abierto

En los casos revisados se siguen lineamientos y estándares más o menos similares a los establecidos por la AGA, los que son básicamente los de: abrir y brindar acceso a la información pública, ampliar la base de participación ciudadana, generar proyectos ciudadanos que respondan a las necesidades del gobierno y fortalecer el uso de nuevas tecnologías para generar eficiencia, entre algunas otras más específicas por cada caso estudiado.

El mencionado esquema ha sido adoptado por Colima (México), Xalapa y Nariño. En el primero se ha impulsado el GA desde un fuerte componente de transparencia, con un sistema de solicitud de información pública, mejoramiento de la eficiencia de servicios, con

un sistema de ventanilla electrónica para la realización de trámites en línea y la participación ciudadana -de manera más tradicional- a través de redes sociales y mesas de trabajo directas.

En el caso de Xalapa, hay una clara orientación a la transparencia, en cuanto se han abierto más de 35 base de datos y más de 1 millón de registros, convirtiéndose en la institución con más datos disponibles en 2016, así como también ha creado varias iniciativas para fomentar los datos abiertos. En 2014 se organizó una de los primeros hackatones para liberar datos, el cual tuvo alrededor de 120 participantes.

Por otra parte, en 2016 se generó una Interfaz de Programación de Aplicaciones (API) pública y una app para mejorar la recolección de la basura. En términos de participación, se llevó adelante una consulta pública para la creación de un Plan Municipal, que recibió una nutrida participación (219 propuestas y 32 mil votaciones), con una activa y numerosa participación de estudiantes universitarios. Una consulta similar se ha formulado en Nariño con respecto a su Plan de Desarrollo. A su vez, en esta gobernación de Colombia se han transparentado las declaraciones de sus autoridades, los salarios de las autoridades y los informes de gestión administrativa.

San Isidro, por su parte, además de los puntos ya mencionados, ha adoptado los objetivos de mejorar la eficiencia en la gestión pública para ofrecer servicios de calidad a la ciudadanía, así como también promover la innovación abierta en el diseño, gestión y evaluación de políticas y servicios públicos. Entre sus primeras iniciativas se encuentra la creación de una Agenda Joven que, inspirada en experiencias de otros países, busca incentivar la participación de los segmentos poblacionales de entre 15 a 30 años. Otro de sus implementaciones centrales son los hackatones, en el marco de su laboratorio cívico -que será explicado a continuación.

Un caso muy particular es el de Santa Fé, dado que su orientación de GA no sigue los lineamientos básicos antes planteados sino que busca, principalmente, la modernización y consolidación de vínculos fluidos entre gobierno y ciudadanía. No obstante, más allá de su planteamiento, en esencia el esquema sigue el modelo de GA más tradicional. Así, en este nivel subnacional se han creado, por ejemplo, los denominados Santa Labs, los cuales son espacios de co-creación -que se abordarán seguidamente-, así como un canal de atención virtual para los ciudadanos, denominado *Santa Fé Responde*, que se inscribe en el eje de participación ciudadana dentro del GA.

c. Desafíos y obstáculos encontrados

A pesar de algunos avances positivos en los distintos casos estudiados, se ha identificado una serie de obstáculos al interior del gobierno y en relación con la ciudadanía que están afectando el mayor desenvolvimiento de los programas de GA.

El principal de estos obstáculos es, sin duda, la **falta de cultura política vinculada al GA**, en tanto esta ausencia resta sostenibilidad a las iniciativas y determina la posibilidad de expandirse a todo el resto de la estructura burocrática o bien quedarse delimitados a sólo su propio espacio.

En todas las entrevistas se mencionó que, si las autoridades ejecutivas no apoyan de manera proactiva y facilitando la toma de decisiones, los proyectos ni siquiera llegan a surgir y son ampliamente resistidos. Lo que es peor, la falta de una cultura institucional abierta puede hacer que el menor cambio de autoridades termine con los proyectos. En Colima, por ejemplo, se mencionó que al entrar nuevas autoridades hubo que volver a empezar y tener que convencer a éstas sobre la importancia del GA. Esta situación desgasta las energías y recursos que podrían ser usados para mejorar los proyectos.

Otro de los grandes obstáculos que evita una mayor efectividad del GA es la **poca comprensión técnica por parte de los funcionarios**. En Guadalajara (México) se mencionó la dificultad para cambiar la cultura y la lógica de los servidores públicos para que estos permitan mayor participación ciudadana, el uso de plataformas tecnológicas y se animen a crear proyectos con éstos. El impulsor del GA de Nariño, según se comentó en las entrevistas, sostuvo que los funcionarios públicos aún no perciben todo el valor de los datos abiertos y la necesidad de tener información libre. Este obstáculo hace que el GA se vea de manera ajena y no sea apropiado por cada dirección, unidad y/o equipo, aislándolo o peor -como fue mencionado en Jalisco-, siendo resistido en algún modo por la burocracia.

La **confianza entre instituciones y ciudadanos** ha sido también mencionada reiteradamente. En Colima, Santa Fé y Nariño se hizo referencia a que los ciudadanos todavía no confían en algunas entidades, por lo cual es difícil aún llegar al nivel de co-creación y alianza entre gobierno y ciudadanía. Esta falta de confianza determina que, como fuese puesto de manifiesto en Jalisco, a pesar de existir proyectos que buscan fortalecer la participación ciudadana, estos no siempre se muestran receptivos y no se apropian de los proyectos e iniciativas. En ese sentido, se vuelve necesario trabajar en una pedagogía sobre GA como una solución a la desconfianza para que estos puedan asumir también compromisos. Similar situación se da en Nariño, donde la población muestra una considerable desconfía de los espacios de participación abierta, dado que no está acostumbrada ni cree en su efectividad, por lo que sería también aquí necesario un trabajo previo para generar esa confianza. A lo anterior se suma un problema de comunicación, en tanto la falta de organización y coordinación debilita las participación y las diluye, según fue comentado en Guadalajara.

Estos obstáculos pueden afectar en que, como menciona un experto, los GA se queden sólo en una fachada de marketing de portales y repositorios de datos abiertos bonitos, pero sin avances concretos ni un valor añadido real a la gestión pública. Varios países y gobiernos que han sido fundadores de la AGA y han apoyado el GA en distintas perspectivas, no han podido evitar caer en crisis políticas y denuncias en contra de la transparencia e institucionalidad, siendo uno de estos casos el de Brasil. El GA no necesariamente implica que la corrupción, la desigualdad y los problemas sociales vayan a solucionarse o reducirse si, en su implementación, no existe una visión transversal de innovación y transformación de la gestión pública.

d. Capacidades institucionales y financieras

Existe una gran heterogeneidad, a su vez, en la cantidad y origen de los recursos con los que cuentan las agendas de GA. En Santa Fe, provincia de unos 4 millones de habitantes, los recursos son parte del presupuesto, el cual es de 700.000 U$D y que -consideran sus responsables- podría incluso ser ampliado. Una cifra menor es la de Nariño, departamento del mismo tamaño, que llega a 200.000 U$D, que cuenta con cooperación internacional y fondos sujetos a transferencias del petróleo. En Jalisco, por el contrario, apenas cuentan con recursos propios, sino que estos son prorrateados por otras subsecretarías, según sea necesaria para la implementación temática, aunque cuentan con algunos recursos propios para reuniones y eventos.

Por otro lado, un aspecto crucial, y escasamente estudiado, son las capacidades institucionales con las que cuentan los gobiernos y el espacio jerárquico que tenga el área de GA en el organigrama. Nuevamente, existe una gran heterogeneidad entre los casos.

Por su complejidad técnica y ambición de vinculación social, una estrategia de GA requiere **capacidades y conocimientos ("*know how*") específicos**. Algunos gobiernos, como el de Buenos Aires, San Pablo o Ciudad de México, tienen equipos técnicos, sofisticación en los funcionarios y recursos económicos para implementar agendas exitosas. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos no tienen recursos técnicos propios, ni la experiencia debida para hacerlo. Para poder conseguir tanto recursos como capacidades, los gobiernos subnacionales han tenido que acudir a terceros: organismos de cooperación, empresas, universidades e incluso otros gobiernos subnacionales. Al mismo tiempo, los equipos armados para implementar el GA no poseen rango de secretaría o dirección que les puedan dar atribuciones y/o competencias suficientes como para poder ejecutar sus propias políticas públicas e impulsar procesos más complejos de transformación.

En el caso de Xalapa, uno de los GA con equipo más grande, hay 17 personas dedicadas específicamente a GA. Además, se beneficia de ayuda de estudiantes universitarios, que colaboran en depurar información o en otras actividades de implementación. No obstante, no es una dirección propia sino que depende de la Dirección de Buen Gobierno y proyectos especiales. Otro caso con equipo grande es el de Santa Fe, el cual tiene 14 personas que dependen de la Subsecretaría de modernización, aunque en realidad solo 7 se dedican exclusivamente al desarrollo de las iniciativas; el resto se orienta a la comunicación y desarrollo de las plataformas digitales del gobierno, mientras la parte técnica depende de la Secretaría de Tecnologías para la gestión, es decir, no poseen recursos técnicos propios.

Los otros casos analizados tienen equipos aún más pequeños: San Isidro, que llega a 5 personas, compuesto principalmente por profesionales con experiencia en comunicación; Nariño, con un equipo de 5 personas (1 desarrollador, 2 diseñadores gráficos y 1 diseñador industrial y 1 comunicador), que es parte de un programa de innovación y no una unidad estable. Finalmente Jalisco, con apenas 1 coordinador y 1 técnico que dependen de la Secretaría de Transparencia, pero que recibe ayuda de otra Secretaría (de Planeación) la cual llega a 90 empleados y de otras, según la temática que aborden (salud, seguridad, etc.).

Entonces, a pesar de disponer de algunos recursos humanos, y tomando en cuenta que una de los mayores desafíos es la voluntad política, la dependencia de otras unidades o direcciones debilita considerablemente las capacidades institucionales de las iniciativas de GA y le resta jerarquía, pues limita la posibilidad de contar con sus propias partidas presupuestales, tener sostenibilidad a largo plazo y poder manejar una agenda propia. En la medida de lo posible, se debería promover que los equipos de GA sean unidades institucionales en sí mismas.

Los equipos intentan ser balanceados y tener varios tipos de profesionales: diseñadores, informáticos-desarrolladores, comunicadores y gestores de proyectos, entre otros. Es decir, la implementación del GA, como se está realizando en varios de los gobiernos subnacionales, no es sólo una cuestión de creación tecnológica, sino sobre todo de comunicación. Empero, ello no resuelve las múltiples necesidades y capacidades requeridas. Sin duda, la falta de recursos técnicos conlleva serias limitaciones en el desarrollo de sistemas más avanzados que puedan brindar soluciones definitivas a las diferentes necesidades de innovación y modernización de los gobiernos subnacionales. Es así que se mencionaron, en distintos casos, algunas maneras para resolver estas necesidades a través de mecanismos alternativos.

En algunos casos se establecen **alianzas** con empresas y universidades, las cuales son tercerizadas. En Colima, el 50% de los recursos humanos son técnicos prestados desde diferentes ámbitos, especialmente empresas y otros gobiernos. Similar situación se da en San Isidro, gobierno que recibe colaboración técnica por parte de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la empresa Microsoft. En Guadalajara se contrató una empresa española para desarrollar CiudadApp, la cual está destinada a fomentar la participación ciudadana y un portal de compras del Gobierno. En Xalapa se hizo referencia a la colaboración con la Universidad de Veracruz. No obstante, estos recursos no son estables, por lo que limita a los equipos de GA a hacer incursiones tecnológicas muy acotadas, lo cual restringe a su vez que no haya una innovación constantemente sino en momentos precisos.

Una segunda manera de resolver las necesidades tecnológicas a bajo costo es la adopción de **soluciones de código abierto (software libre)**, que fue una alternativa mencionada en varios casos. La adopción del software libre, al mismo tiempo, tiene que ver con la propia filosofía de lo abierto y colaborativo, por lo que resulta también simbólica. Santa Fé, por ley, tienen la obligación de usar y hacer todo con software de código abierto; en ese sentido, por ejemplo, adoptaron virtuagora.org, un software para la participación ciudadana en función a sus propias necesidades. En Nariño, de igual manera, se han apoyado en plataformas de código libre, varias de las cuales se encuentran en el repositorio CivicStack.org, para desarrollar sus aplicaciones de Declaraciones Juradas, Busco Hechos, Participación Ciudadana y Gana Control (aunque esta fue desarrollo propio). El problema, sin embargo, es que el software libre requiere constantes ajustes y adaptaciones por parte de programadores, y al ser los equipos limitados en sus recursos disponibles, las soluciones de código abierto terminan por no poder ser aprovechadas en toda su potencialidad ni adaptadas completamente a las necesidades del contexto y del gobierno subnacional que decide usarlas. Es preciso, en este aspecto, que los equipos de GA puedan contar con sus propios desarrolladores permanentes.

Otra alternativa, aunque quizás menos común, es la participación activa de **comunidades de desarrolladores**. En Xalapa se puso de manifiesto la participación de la organización Codeando, la cual facilita algunas plataformas y asesoramiento, de SocialTIC, una ONG que aboga por la apertura de datos, y de la Universidad de Veracruz. Para fortalecer esto, han instituido que cualquier reglamentación, desarrollo o resultado de un proceso de co-creación debe ser compartido en la plataforma GitHub y liberado para que sea replicable a otras comunidades.
Esas alianzas se fueron tejiendo por el hecho de formar parte del mismo ecosistema. Iniciaron con la Estrategia Digital Nacional, en la cual se ofrecieron a ser piloto de la estrategia de datos abiertos.

e. Redes y alianzas

Parte fundamental del éxito o fracaso de una estrategia de GA es la capacidad de los gobiernos para generar articulaciones con empresas privadas, universidades y organizaciones de la sociedad civil. Es por ello importante entender qué tipo de alianzas y redes han construido cada una de las estrategias estudiadas a la hora de compartir conocimiento, capacidades, formatos y tecnologías, entre otros.

Si bien ya se hizo mención al **rol de las organizaciones internacionales** en el apartado anterior, vale la pena resaltar nuevamente algunos puntos en esta sección. El apoyo actual que varios gobiernos subnacionales están recibiendo de la AGA en relación al acompañamiento de sus acuerdos, planes y el cumplimiento de los mismos resulta de gran importancia, dado que este acompañamiento se convierte en una suerte de tutoría en la cual intervienen expertos de alto renombre en la temática. En Jalisco, por ejemplo, se mencionó la importancia de este apoyo para la implementación de sus compromisos en el ámbito de seguridad, sobre todo en lo que respecta a los formatos y el asesoramiento para establecerlos -como también, de este mismo, se ha beneficiado Guadalajara. No obstante, debe decirse asimismo que no todos los gobiernos estarían en busca de sostener algún tipo de relacionamiento con la AGA, ya que hay gobiernos -como el de Nariño y Santa Fé- que destacan su alto nivel de burocratización y que los formatos no se adaptan a sus contextos.

Otros tipos de alianza que vale la pena poner de relieve, verificadas en dos casos, son aquellas realizadas con **otros gobiernos abiertos**, tanto dentro como fuera de sus respectivos países. En San Isidro, hay un estrecho trabajo establecido con los distritos de Miraflores y Lima, en los que se aprovecha las capacidades de cada cual: Miraflores es sólida en términos de comunicación, mientras que Lima lo es en datos abiertos, por lo que se van combinando para generar proyectos conjuntos en temas de seguridad. Al mismo tiempo, San Isidro está realizando trabajos de mentoría a Trujillos para que éste gobierno pueda encauzar su iniciativa de GA. Más allá de las fronteras peruanas, el gobierno de San Isidro tiene un convenio con el GA de Bahía Blanca (Argentina) para cuestiones de apoyo técnico y comunicaciones con Alvendas (España) para capacitación de funcionarios.

En Nariño, por otro lado, se hizo referencia a las buenas relaciones entabladas con el Ministerio TIC y la Procuraduría de Colombia. A nivel regional, ser parte de la Red de Innovación Política les ha permitido establecer relaciones de gestión de conocimiento con

varios actores de otros países y fortalecer su desarrollo de capacidades. A su vez, han creado acuerdos con los municipios de Bahía Blanca y sus consultores, así como con la Ciudad de Córdoba y el Ayuntamiento de Madrid.

f. Iniciativas de Co-creación

La co-creación entre el Estado y la ciudadanía, como se ha mencionado, puede ser considerada el aporte distintivo del GA en relación a procesos y enfoques anteriores de gobernanza, gobierno electrónico y otros de la gestión pública. Esta busca integrar a los ciudadanos más allá de la mera participación y la consulta, sino que apunta a volverlos parte de la creación de soluciones a través de proyectos y desarrollo de aplicaciones.

No obstante, a pesar de ser un componente fuerte, su desarrollo es aún incipiente en casi todos los casos estudiados, tanto en su utilización conceptual como en su implementación efectiva. La manera más utilizada para impulsar la co-creación ha sido la generación de **laboratorios** de innovación cívica o pública.

Los laboratorios ciudadanos-cívicos, en todos los casos, buscan ser espacios físicos para la innovación, el intercambio de ideas y la incubación de proyectos, en los que se prototipan nuevas formas de crear valor público y generar soluciones.

Entre sus características se encuentran: altos grados de experimentación ligados a proyectos riesgosos, perspectiva de trabajo vinculada al usuario final, enfoque multidisciplinario e intervención de ciudadanos a la vez que funcionarios públicos e incluso algunos expertos de empresas privadas (Acevedo y Dassen, 2016).

Diversos analistas han mencionado que ven a los laboratorios como una posibilidad excelente para avanzar en el GA. Los consideran espacios “híbridos”, ya que son parte del gobierno, pero también este último se permite experimentar otras iniciativas. A nivel regional resalta, por ejemplo, el caso de Santa Fé (Argentina).

El gobierno de esta provincia argentina canaliza la co-creación a través de los SantaLabs (hay uno en la ciudad de Santa Fé y otro en Rosario), que son espacios abiertos para todo el público y en todo momento,y que buscan ser “*la fuente de una nueva generación de derechos ciudadanos, el derecho a innovar, usando nuevas tecnologías, campos de conocimiento, estructuras económicas, sociales y culturales*”.

Tanto en su página web como su espacio en la plataforma *meetup*, se puede acceder a los múltiples eventos organizados por los propios ciudadanos, varios de los cuales son hackmeetings, editatones de Wikipedia, talleres de robótica y creación de videojuegos, reuniones sobre reciclaje y movilidad urbana, por citar sólo algunos.

Página web del SantaLab

Un caso similar es el de San Isidro, en donde se han asociado con la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y comunidades de desarrollo tecnológico para generar laboratorios de innovación, acompañados de hackatones regulares y talleres gratuitos para nivelar conocimientos. Para facilitar el funcionamiento de estos laboratorios y articularlos con las necesidades municipales, se hizo un mapeo de necesidades tecnológicas para detectar en qué temáticas hacer los hackatones y se contrató a varios ganadores para que terminaran de desarrollar sus apps. También en Xalapa se mencionó la creación de estos espacios, los cuales por ejemplo, crean concursos y eventos especiales para fortalecer las comunidades tecnológicas.

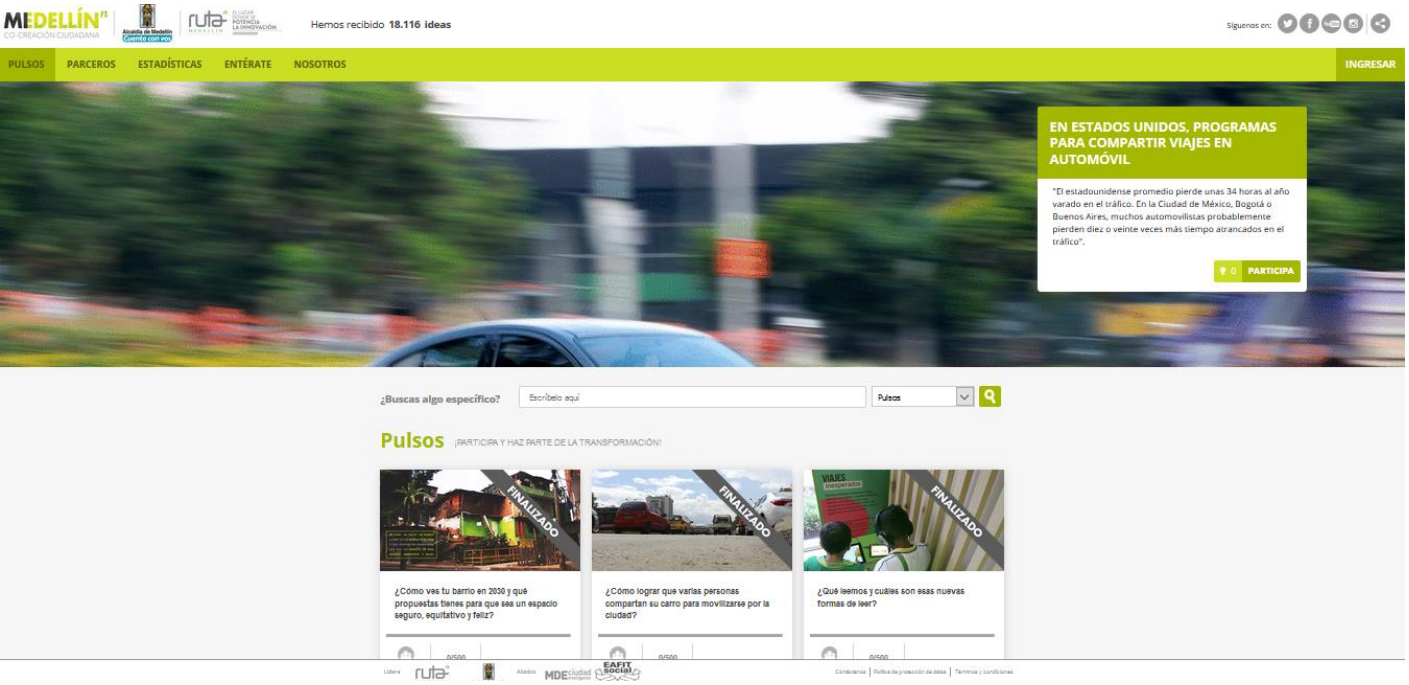
En Nariño, la idea de los labs ha cobrado más fuerza a través de la inclusión de capacitación en metodologías de innovación, como la denominada *Metodología Feeling*, la cual mezcla conceptos del *design thinking* llevados a procesos de toma de decisiones abiertas y comunitarias. Estos espacios se han convertido en algo más que un lugar para sostener hackatones y eventos activistas, sino también en espacios de deliberación y trabajo colaborativo para poder decidir sobre proyectos gubernamentales, políticas públicas y hasta marcas. Es decir, se entrecruza también la participación y la distribución del poder entre ciudadanos.

Un cuarto ejemplo es el iLab (Labix), Laboratorio de Innovación Xalapa, el cual busca crear laboratorios de elaboración de políticas públicas sobre desafíos elegidos por la comunidad: movilidad (colaboración con Ciudadanos de a Pie, Liga Peatonal) y servicios municipales. Este laboratorio surge de la participación de uno de los funcionarios en el *Fellowship* de Gobierno Abierto de la OEA.

Más allá de estos laboratorios cívicos, la otra forma de generar co-creación ha sido a través de la creación de portales de votación para proyectos e ideas ciudadanas. En estos

portales, normalmente los ciudadanos elaboran un proyecto en base a formatos pre-establecidos y someten sus ideas a votación.

El portal “MiMedellin.org” es uno de los casos más reconocidos y premiados internacionalmente, que se alinea en este tipo de implementaciones. En MiMedellin.org ya se han registrado más de 18.000 ideas ciudadanas que han sido votadas/apoyadas por más de 21.000 personas que son parte de la comunidad de co-creadores de la plataforma.



Página web www.mimedellin.org

En Nariño se ha creado la plataforma GanaPAE, un proyecto piloto para lograr participación y co-creación ciudadana en la temática de la alimentación escolar. A través de esta aplicación, los ciudadanos pueden hacer veeduría, sugerencias, denunciar malos tratos y participar directamente en el mejoramiento de la política pública sobre alimentación escolar.

Plataforma GanaPae

Entre las experiencias a las que hicieron mención los entrevistados, se destacan también los reducidos eventos en Xalapa que, con ayuda de grupos activistas, lograron una considerable trascendencia. Así, han realizado hackatones con apoyo de SIGED y BID, obteniendo más de 28 proyectos cívicos (en 2015 organizaron uno de los más grandes que se haya realizado en México).

A su vez, se hizo referencia a los distintos talleres co-realizados con la ONG Social TIC y con el grupo Codeando México, principalmente para realizar capacitaciones, mapatones (jornadas de geolocalización de lugares en la Plataforma OpenStreetMap) pero que, al ser alianzas con la sociedad civil, son formas de co-creación de valor añadido.

3. Gobierno Abierto en la agenda de Organismos Internacionales

Este apartado presenta un mapeo de proyectos y actividades relacionadas a la temática de GA que son liderados por organismos internacionales, con incidencia en la región. Con este fin, y como puede observarse en el Anexo 1, se relevaron un total de 43 iniciativas.

A continuación, se presentarán los enfoques y roles de cada organismo, los formatos y alcance de los proyectos relevados, así como también otras características importantes para entender con mayor profundidad la oferta de iniciativas de GA por parte de organismos internacionales. Finalmente, se destacarán las acciones de co-creación.

Como se ha mencionado en la sección anterior, la **Alianza para el Gobierno Abierto** (AGA) es la iniciativa multilateral que ha conseguido un gran impacto en la manera en que los gobiernos, tanto nacionales como subnacionales, entienden el GA. A partir de su apoyo, se realizaron más de 2.500 compromisos en 75 países y 15 gobiernos subnacionales participantes. Incluso en el caso de los gestores de proyectos de GA entrevistados, cuyos gobiernos no forman parte aún de la AGA, identifican dos ventajas de pertenecer a ella. Por un lado, consideran que estar en la AGA otorga reconocimiento, así como también ofrece oportunidades de entrar en contacto con otras experiencias y visibilizar las propias. Por otro lado, provee de un marco para diseñar estrategias de GA, con compromisos e instrumentos de medición concretos.

Sin embargo, muchos entrevistados también han puesto de manifiesto algunas debilidades del modelo propuesto por la AGA. En ocasiones los compromisos no se terminan ejecutando en la práctica, siendo la pertenencia a la AGA mas bien una ventaja en términos de *networking* y peso valorativo que de impacto. Asimismo, se encuentra un mayor número de compromisos enfocados en iniciativas de transparencia y apertura de datos que de aquellos referidos a la co-creación. El apoyo de organismos internacionales, dado su peso político, podría entonces resultar clave para complementar estos procesos y reforzar el diseño de compromisos, estrategias o iniciativas con impacto real.

a. ¿Cómo los organismos internacionales abordan las iniciativas de gobierno abierto?

· Divisiones institucionales

Las divisiones institucionales dentro de las cuales se lideran los proyectos encabezados por los organismos internacionales relevados muestran una determinada tendencia en la manera de abordar las iniciativas vinculadas al GA. De los organismos tomados en consideración, seis cuentan con áreas bien definidas.

La **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD)** tiene dos líneas de trabajo -**Gobiernos Innovadores** y **Gobiernos Digitales**-, que forman parte de un área más abarcativa denominada Gobernanza Pública. Esta organización pone el énfasis en el uso de las TICs en la gestión pública y la mejora de servicios públicos, ya sea a través de la apertura de datos como del uso de redes sociales por parte de las instituciones públicas. No obstante, la línea de trabajo dedicada a Gobiernos Innovadores no sólo aborda temas tales como la investigación del uso de la tecnología *blockchain* en los procesos de votación (ej. Colombia) o la utilización de tecnologías basadas en el "Internet de las Cosas" para hacer ciudades más accesibles (ej. Varsovia), sino que también aborda el rol de los ciudadanos como co-productores de servicios gubernamentales.

El **Banco Mundial (BM)** cuenta con una línea de trabajo denominada **Buen Gobierno**, dentro del Departamento de Prácticas Mundiales de Buen Gobierno. Fue precisamente este organismo el primero en introducir el concepto de Buena Gobernanza a principios de los '90s, entendida como aquella que busca la modernización de la administración pública, el fortalecimiento del imperio de la ley, la transparentación de procesos y la rendición de cuentas. Su enfoque se basa, por lo tanto, en aquel paradigma que precedió al del GA. Si bien dentro de su estrategia incluye el principio de participación ciudadana, no hace referencia directa a la co-creación de servicios públicos.

Por su parte, el **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** lidera sus proyectos de GA a través del área denominada Reforma y Modernización del Estado. Este organismo internacional es el que cuenta con un mayor número de propuestas relacionadas a la inclusión social y la participación ciudadana. De hecho, ha desarrollado **GobApp**, un laboratorio de ideas interno destinado al desarrollo de iniciativas que aborden los temas mencionados. Es interesante observar, además, que su enfoque incluye la participación ciudadana y la gestión de proyectos por parte de los beneficiarios. Esto puede observarse a partir de iniciativas relevadas, como **Somos Afro**, **Gob247** y **yoGobierno**, todas ellas surgidas a partir de Gobapp.

La **Organización de Estados Americanos (OEA)**, en cambio, lidera proyectos de GA a través del Departamento para la **Gestión Pública Efectiva**. La OEA se caracteriza especialmente por la oferta de programas de capacitación y la publicación de investigaciones e informes de alto impacto. Entre las primeras destaca el **Fellowship OEA** de Gobierno Abierto en las Américas, que ha sabido impulsar y promover una comunidad de actores con alta interacción y oportunidad de colaboración.

En lo que respecta a la **Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)**, esta desarrolla sus iniciativas de GA a través del Programa de Democracia y Gobernabilidad. Dado que el área se enmarca dentro del programa de Gobierno Abierto de los Estados Unidos de América, USAID cuenta con un marco normativo y un plan de acción consistente, así como objetivos bien definidos. Por lo tanto, sus actividades no solo significan el desarrollo de iniciativas de financiamiento y cooperación técnica con gobiernos subnacionales de la región en forma de kit o fondos, sino también el diseño e implementación de prácticas de GA dentro del mismo organismo.

Finalmente, la **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)** cuenta con una línea de trabajo de GA dentro de su eje Planificación para el Desarrollo. Dicha organización ofrece principalmente **capacitaciones virtuales** -en algunos casos, con componente presencial- y se caracteriza por el desarrollo de **publicaciones** que tienen un peso específico en los debates regionales, tales como "*Datos abiertos y ciudades inteligentes en América Latina*" y "*Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*". En este sentido, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social **(ILPES)**, organismo que forma parte de la CEPAL, cumple un rol clave para el desarrollo de investigaciones, cooperación técnica y formación. Por último, siguiendo su foco en la publicación de literatura de peso teórico, la CEPAL ha lanzado recientemente una plataforma bibliográfica relacionada al concepto de Estado Abierto. El hecho de abordar este concepto como parte fundamental del debate lo diferencia del resto de los organismos aquí analizados.

Como se ha podido observar, las divisiones institucionales dan cuenta de una heterogeneidad en la manera de abordar el tema del GA. En algunos casos esto se debe a perfiles institucionales ya definidos, dado que ciertos organismos internacionales crearon las unidades organizacionales anteriormente mencionadas hace poco más de dos décadas, cuando primaban enfoques como la Buena Gobernanza o el Gobierno Electrónico. Es curioso notar que mientras **algunos organismos relacionan el concepto de GA con la eficiencia en la gestión pública o la digitalización de servicios, otros la relacionan con el desarrollo y la democracia**.

· ***Formatos***

Si observamos el formato de los proyectos e iniciativas relevadas, podemos afirmar que estas se encuentran centralizadas en la creación de capacidades, ya sea por algún tipo de capacitación como por el desarrollo de una plataforma o instancia para la difusión e intercambio de información sobre temas relacionados al GA. Es así como, de las 43 acciones tomadas en consideración, **15 se basan en la difusión y ampliación de la información** (*toolkits*, blogs o webinarios), **10 en capacitación** (breves cursos virtuales o *fellowships*), **6 en el diseño de políticas**, estrategias o planes de acción de GA y **6 en forma de programas de investigación y divulgación** de temas relacionados al GA.

Estos tipos de formatos, si bien buscan capacitar a una gran población, suelen ser limitados a la hora de proveer soluciones específicas a problemas concretos de gobiernos nacionales o subnacionales. En menor medida, observamos entre las 43 iniciativas otros tipos de formatos, como desarrollo de aplicaciones, hackatones[1], digitalización de servicios, plataformas virtuales, concursos, eventos y redes, laboratorios de innovación, diseño de metodología de medición de impacto y presupuesto participativo.

· ***Alcance geográfico***

La mayor parte de las iniciativas relevadas tiene un alcance regional (21 proyectos), en tanto que sólo cuatro están orientadas a gobiernos subnacionales específicos. Estos son, Tegucigalpa (Honduras), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), Nariño (Colombia) y Asunción (Paraguay).

Por otro lado, solo siete de los 43 proyectos ponen énfasis en GA dentro de los gobiernos subnacionales, siendo BID, PNUD y USAID los organismos internacionales que más se centran en este tipo de programas. Asimismo, dos de estas siete iniciativas se focalizan en la digitalización de servicios públicos, poniéndose así mayor énfasis en una estrategia de gobierno electrónico. No existe un formato específico, ya que las soluciones implementadas varían desde concursos, plataformas virtuales y hackatones hasta diseño de políticas, estrategias o planes de acción de gobierno y presupuesto participativo.

b. Iniciativas de co-creación

La apuesta más innovadora dentro del enfoque de GA es la co-creación, basada en la producción colaborativa y distribuida de recursos y capitales compartidos. No obstante esta particularidad y su potencialidad, se observa una falta de estímulo en el desarrollo de iniciativas de GA que estén centralizadas en la co-creación, tanto entre gobiernos como entre los organismos internacionales. De hecho, **solo tres de las 43 iniciativas relevadas están específicamente orientadas a la co-creación**. Estas toman forma de hackatón (dos proyectos) y laboratorio de innovación (un proyecto).

En el caso de los **hackatones**, la Alcaldía de Tegucigalpa -con el apoyo técnico del BID- organizó **Hacktegus**, un hackatón para la innovación ciudadana de tres días. En este espacio los ciudadanos propusieron soluciones a cuatro desafíos identificados por la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), a saber: el saneamiento del río y zonas aledañas, la gestión de riesgos naturales, la vivienda y el comercio en el Distrito Central y la seguridad ciudadana. Los participantes reutilizaron los datos abiertos de la base publicada en el portal de Honduras.

[1] **Los hackatones son concursos organizados por instituciones en los cuales invitan a programadores para que estos puedan desarrollar alguna aplicación o programa que pueda resolver alguna de sus necesidades.**

El **Open Data Hackatón** fue una iniciativa liderada por USAID, que puso foco en la violencia y criminalidad en América Latina y el Caribe. Los más de 100 participantes, de alrededor de 50 organizaciones, crearon en total ocho proyectos usando datos abiertos que el organismo puso a disposición.

Finalmente, el **Laboratorio de Innovación** en Uruguay, fue un proyecto del BID que tuvo por objetivo el fortalecimiento institucional y la ampliación de la participación en el diseño de políticas públicas. El organismo participó como apoyo técnico de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), la agencia ejecutora del programa. En este sentido, el rol del BID fue clave como asesor para el diseño de un marco normativo y reglamentario que apoyara las actividades y la sostenibilidad del laboratorio, para dar apoyo en la asignación de recursos económicos y humanos, así como también en la realización de una experiencia piloto.

CONCLUSIONES

El Gobierno Abierto es un enfoque de la gestión pública vinculado al desarrollo sostenible que se ha convertido en una cultura para la innovación social y política, la cual cada vez tiene más apoyo a nivel internacional. Al año 2017, existen más de 75 países que lo vienen implementando desde distintas áreas y maneras. Este se ha convertido en una posible respuesta ante la pérdida de legitimidad de los gobiernos debido a problemas de corrupción y poca inclusión.

Sus pilares base son la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la co-creación ciudadana. Este último reviste gran importancia ya que puede facilitar la generación de espacios de colaboración innovadores entre Estado y ciudadanía, siendo este su aspecto más novedoso.

El GA encuentra un mayor asidero en los niveles subnacionales debido a que estos se han fortalecido después de procesos de descentralización a nivel latinoamericano, se encuentran más cercanos a la población, han ya implementado procesos de acercamiento a la ciudadanía y están cobrando importancia debido al alto crecimiento urbano.

En ese sentido, se hizo un estudio de 9 casos en la región de los cuales se pudo determinar lo siguiente:

Existen al menos tres caminos que llevan hacia la transición al GA: la implementación a partir de procesos previos similares, la influencia de actores externos y la iniciativa de agentes de cambio y/o informacionales.

La implementación en lo subnacional ha seguido los lineamientos similares a los establecidos en la AGA y aquellos seguidos por los gobiernos nacionales. En casi todos los casos, la agenda de transparencia es la más importante, aunque se evidencian oportunidades en cuanto a la profundización de la co-creación Estado-ciudadanía.

No obstante, se han identificado cuatro obstáculos que dificultan la profundización del GA: la falta de una cultura y voluntad política hacia lo “abierto”; la sostenibilidad de los proyectos; la poca comprensión técnica y disponibilidad de recursos humanos propios; y la falta de confianza entre instituciones y ciudadanos.

Los equipos de implementación aún son pequeños y no poseen suficientes recursos económicos. Es por ello que los gobiernos subnacionales han tenido que acudir a terceros: organismos de cooperación, empresas, universidades e incluso otros gobiernos subnacionales.

En algunos casos se han establecido **alianzas** con empresas y universidades, o con comunidades de activistas. Esto, sin embargo, es parte de la pluralización de los actores relacionados al GA, por lo que es un aspecto positivo.

Se ha buscado profundizar en las iniciativas de co-creación y seguridad ciudadana tomando en cuenta el contexto latinoamericano.

Con respecto al primer tema, la manera más utilizada para impulsar la co-creación ha sido la generación de laboratorios de innovación cívica o pública. Los laboratorios ciudadanos, en todos los casos, buscan ser espacios físicos para la innovación, el intercambio de ideas y la incubación de proyectos, en los que se prototípan nuevas formas de crear valor público y generar soluciones. Otra forma de generar co-creación ha sido a través de la creación de portales de votación para proyectos e ideas ciudadanas.

A nivel internacional se han logrado identificar 45 iniciativas que son impulsadas por distintas organizaciones internacionales como el BM, el BID y la CAF, entre otros, para potenciar las iniciativas de GA debido a sus múltiples beneficios. De estas 15 se basan en la difusión y ampliación de la información (*toolkits*, blogs o webinarios), 10 en capacitación (breves cursos virtuales o *fellowships*), 6 en el diseño de políticas, estrategias o planes de acción de GA y 6 en forma de programas de investigación y divulgación de temas relacionados al GA.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, S., & Dassen, N. (2016). Innovando para una mejor gestión.

ALIANZA para el Gobierno Abierto (2016). Manual de procedimientos del MRI.

BIANCHI, M., León, C., & Perini, A. M. (2016). Transformaciones de la participación política en América Latina. Revista Eletrônica de Ciência Política, 7(2).

BONINA, C. (2015). Cocreación, innovación y datos abiertos en ciudades de América Latina: lecciones de Buenos Aires, Ciudad de México y Montevideo.

CALDERÓN, C., & Lorenzo, S. (2010). Gobierno abierto. *Jaén, Algón Editores*, 11.

CARRIÓN MENA, F. (2010). Ciudad, memoria y proyecto. Quito: OLACCHI.

CASSON, M. C., Della Giusta, M., & Kambhampati, U. S. (2010). Formal and informal institutions and development. World Development, 38(2), 137-141

CEPAL (2014). Los Pueblos Indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CETRÁNGOLO, O., & Gómez Sabaíni, J. C. (2007). Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia. Buenos Aires: Cepal.

CHIODA, L. (2016). Fin a la violencia en América Latina: una mirada a la prevención desde la infancia a la edad adulta. Sinopsis. Banco Mundial, Washington, DC.

EASTON, D. (1965). *A framework for political analysis* (Vol. 25). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

FALLETI, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.

FINOT, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Cepal.

FRETES CIBILS, V., Ter-Minassian, T., Scrofina, J. S., Ortega, F., Ríos, G., Rasteletti, A. & Canavire-Bacarreza, G. (2015). Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: Por qué y cómo (Resumen ejecutivo).

GÁSCO, M. (2014), Guía de buenas prácticas en Gobierno Abierto, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

NASER, A., & Ramírez Alujas, A. (2014). Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región.

NASER, A., Ramírez-Alujas, A., Rosales, D. (ed.) (2017), Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 144, Santiago: CEPAL.

NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.

OEA (2014), Gobierno municipal abierto en América Latina: De la proximidad administrativa a la acción colaborativa.

OECD (2015), Gobierno abierto en América Latina, Estudios de la OECD sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing.

OSZLAK, O., & Kaufman, E. (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional. *Buenos Aires: IDRC-CRDI, RED GEALC, Organización de los Estados Americanos*.

RAMÍREZ-ALUJAS, A., Naser, A. (2014), Plan de Gobierno Abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Santiago: CEPAL.

SNYDER, R. (2001). Scaling down: The subnational comparative method. *Studies in comparative international development*, *36*(1), 93-110.

VERSCHUERE, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of the art in research and the future agenda. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, *23*(4), 1083-1101.

ANEXOS

Anexo 1. Programas de gobierno abierto liderados por organismos internacionales

OI	Programa	Tipo de programa	Producto	Alcance	Ubicación	Descripción y Objetivo
BID	Gob247	Gerencia de proyecto	Difusión y ampliación de la información	Regional	LAC	Manual Virtual y Colaborativo de Gobierno Abierto (Colecciones: 1. Acceso a la información; 2. Servicios públicos; 3. Control de corrupción; 4. Participación; 5. Contrataciones
BID	Yo Gobierno	Gerencia de proyecto	Difusión y ampliación de la información Publicaciones e Investigaciones académicas	Regional	LAC	La iniciativa se compone de un sitio web tipo blog y sus respectivas redes sociales (Facebook y Twitter), con más de 35.000 seguidores, y se nutre de diferentes actividades a través de esta plataforma, como ser: el Manual de Orientación para Participar en Redes Sociales, Premio Gobierno 2.0 para jóvenes comunicadores, Beca yoGobierno, Documento sobre 10 Buenas Ideas de Gobierno 2.0 en América Latina, entre otras. Blog de historias sobre GA + Informe Gobernauta
BID	Gobernarte	Gerencia de proyecto	Concurso	Regional	LAC	Concurso para identificar, premiar, documentar y difundir experiencias innovadoras de la gestión pública de gobiernos subnacionales.
BID	Somos Afro	Gerencia de proyecto	Plataforma virtual/social	Regional	LAC	SomosAfro.org es una iniciativa internacional liderada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Amunafro que busca, a través de una plataforma virtual y el uso de las redes sociales, la participación activa y propositiva de personas, colectivos, comunidades y organizaciones interesadas en el desarrollo y empoderamiento de los pueblos afrodescendientes de América Latina y el Caribe. Todos los ciudadanos están invitados a proponer ideas para solucionar problemas que afectan a las comunidades afrodescendientes, que luego serán estudiadas por alcaldes y gobernadores para dar solución a los desafíos que enfrentan sus municipios.
BID	UR-T1122 : Laboratorio de Innovación en Gobierno Abierto	Cooperación técnica	Laboratorio de innovación	Nacional	Uruguay	Creación del primer laboratorio de innovación abierta en gobierno de la región, el cual permitirá generar un ámbito de experimentación, investigación, sistematización y difusión de metodologías y herramientas así como de trasmisión de experiencias innovadoras. El objetivo general de la CT consiste en contribuir a la transparencia y la eficiencia de la gestión pública a través del fortalecimiento institucional del Laboratorio de Innovación en Gobierno Abierto, para incrementar su alcance e impacto y sentar las bases para su sostenibilidad en el largo plazo. Los objetivos específicos son: (i) Diseñar el marco normativo y reglamentario del Laboratorio para atender las condiciones que aseguren su sostenibilidad. (ii) Testear el laboratorio a través de experiencias piloto; (iii) evaluar la experiencia y recopilar las lecciones aprendidas durante el proceso.

BID	BO-T1243 : Gobierno Abierto al Servicio de la Ciudadanía	Cooperación técnica	Capacitaciones Difusión y ampliación de la información Diseño de políticas, estrategias o planes de acción de GE Publicaciones e Investigaciones académicas	Nacional	Bolivia	El objetivo general de la CT consiste en contribuir al diseño e implementación de políticas públicas que promuevan mayor integridad, transparencia y mejor relación entre el gobierno y la ciudadanía. Los objetivos específicos, son: (i) fortalecer las capacidades del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción (MTILCC) en la implementación de políticas de gobierno abierto, incluyendo el acceso a la información; (ii) apoyar las capacidades analíticas y gestión de información para una mejor provisión de servicios públicos; (iii) capacitar y concientizar a funcionarios y ciudadanos para fomentar comportamientos éticos; y (iv) fortalecer las políticas de combate a la corrupción y recuperación de activos.
BID	RG-T2399 : Gobierno Abierto para Ciudadanos	Investigación y difusión	Diseño de políticas, estrategias o planes de acción de GA Capacitaciones Difusión y ampliación de la información	Regional	LAC	Los objetivos específicos de esta CT son: (i) apoyar a los países en el diseño y seguimiento de las políticas de OG, estrategias y planes de acción; (ii) fortalecer las capacidades de los países para implementar soluciones con eficacia OG en las áreas de los servicios públicos, la integridad y la participación ciudadana; y (iii) promover la cooperación Sur-Sur y el diálogo político regional y extra-regional.
BID	RG-T2709 : Programa estímulo uso de herramientas de datos abiertos Laboratorio Ideas Gobapp	Cooperación técnica	Aplicaciones/Hackatón	Regional	LAC	El objetivo de esta cooperación técnica (CT) es apoyar los esfuerzos de los gobiernos locales para promover la creación de herramientas de datos abiertos y de transparencia que mejoren la provisión de servicios públicos y la inclusión social, a partir de la experiencia de GobApp. El proyecto ofrecerá a los gobiernos, el desarrollo de tres (3) aplicaciones de alto impacto, capaces de ser adaptadas a diferentes contextos y que apunten a mejorar la transparencia, la participación, la inclusión social, el acceso a servicios públicos y que contribuyan a responder a los retos de desarrollo de las comunidades beneficiadas.
BID	RG-T2822 : Apoyo a la Innovación, Evaluación y Difusión de Estrategias de Gobierno Abierto	Cooperación técnica	Diseño de políticas, estrategias o planes de acción de GA Medición de impacto Difusión y ampliación de la información	Regional	LAC	Los objetivos específicos son: (1) contribuir con el diseño e implementación de políticas, soluciones innovadoras y planes de acción; (2) apoyar la medición de impacto de políticas de gobierno abierto; y (3) fomentar la cooperación regional y extra-regional por medio del intercambio de experiencias en foros especializados.
BID	RG-T2976 : Datos Abiertos para la inclusión y la transparencia en LAC	Cooperación técnica	Diseño de políticas, estrategias o planes de acción de GA	Regional	LAC	El objetivo de esta Cooperación Técnica es apoyar a los gobiernos de la región en la implementación de acciones concretas dentro de sus iniciativas de datos abiertos para incrementar la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas de manera sostenible. Los objetivos específicos son: (i) apoyar a los gobiernos en el proceso de apertura de datos de calidad en toda la administración pública; (ii) fomentar el uso de datos abiertos por parte de los usuarios, generando una mayor vinculación entre la oferta y la demanda; y (iii) fortalecer el ecosistema de datos abiertos regional.
BID	Primer hackathon de innovación ciudadana	Cooperación técnica	Aplicaciones/ Hackatón	Local	Honduras - Tegucigalpa	Desarrollo de apps, premiación de las mejores. Entre ellas, temas: monitoreo caudales de ríos; estudio y análisis del Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana; reportar y generar alertas sobre el robo de auto; videojuego destinado a niños entre 5 a 12 años que permite enseñar y prevenir la contaminación del agua; otros de seguridad ciudadana (sistema de alerta ciudadana, smart 911, alarma silenciosa, sistema integrado de alerta temprana); comida; transporte, etc.
						Generar información transparente sobre cómo se recaudan y utilizan los ingresos provenientes de las industrias extractivas, para la gestión

BID	Mapa Regalías	N/A	Mapas	Nacional	Colombia	transparente de la actividad Minero Energética, desde la explotación de los recursos naturales, hasta la financiación y ejecución de los proyectos de inversión que benefician a todos los colombianos.
BM	Línea de trabajo: Prácticas Mundiales de Buen Gobierno	Investigación y difusión	Difusión y ampliación de la información	Global		Respalda los compromisos de la Alianza para el Gobierno Abierto, (i) entre ellos la contratación abierta; (i) aumentar las vías para mejorar la participación ciudadana mediante la consulta de la opinión de los beneficiarios en los proyectos financiados por el Banco Mundial, y brindar apoyo a plataformas como la Alianza Mundial para una Auditoría Social. (i). El GGP tiene una cartera de préstamos de 79 proyectos por un valor aproximado de USD 5000 millones, además de varias actividades de asesoría y donaciones.
BM	e-Government Practice Group of the Information & Communication Technologies Sector Unit	Investigación y difusión	Difusión y ampliación de la información	Global		Página web: repositorio de conocimiento de información relacionada a gobierno electrónico, mejores prácticas y casos de estudio eTransform Initiative, que busca ayudar a líderes de gobierno a acceder a experiencia global, tecnologías apropiadas, procesos eficientes, y recursos financieros para desarrollar e implementar proyectos.
BM	Open Government Data Toolkit	Gerencia de proyecto	Difusión y ampliación de la información	Global		El Open Government Data Toolkit está diseñado para ayudar a los gobiernos, al staff del BM y a los usuarios entender los preceptos básicos de los Datos Abiertos, planear e implementar programas de gobierno abierto basados en datos, al mismo tiempo que evitar los errores más comunes.
BM	Open Learning Campus	Capacitaciones	Difusión y ampliación de la información Capacitaciones	Regional	LAC	WBxTalks, WBxAcademy y WBxConnect
CEPAL	Línea de trabajo: Gobierno Abierto	Investigación y difusión	Publicaciones e Investigaciones académicas Difusión y ampliación de la información	Regional	LAC	
CEPAL	Curso de Gobierno Abierto	Capacitaciones	Capacitaciones	Regional	LAC	El curso sobre Gobierno Abierto tiene por objetivo central entregar un panorama global de los conceptos, herramientas e impactos que el Gobierno Abierto trae consigo como una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos y en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial.
CEPAL	Curso Gobierno Digital en la era del Gobierno Abierto	Capacitaciones	Capacitaciones	Regional	LAC	El Curso es organizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en colaboración con el Centro de Formación en Cartagena de Indias, Colombia; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en el marco de su Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializado (PIFTE).
CEPAL OEA	Gobierno Digital en la era de la revolución de los datos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	Capacitaciones	Capacitaciones	Regional	LAC	El curso tiene por objetivo central entregar un panorama global de los conceptos, herramientas e impactos que la disciplina del gobierno electrónico y del gobierno abierto han tenido en los procesos de modernización de la gestión pública y a sus beneficiarios directos que son los ciudadanos, las empresas y el propio sector público en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus desafíos en la agenda 2030.

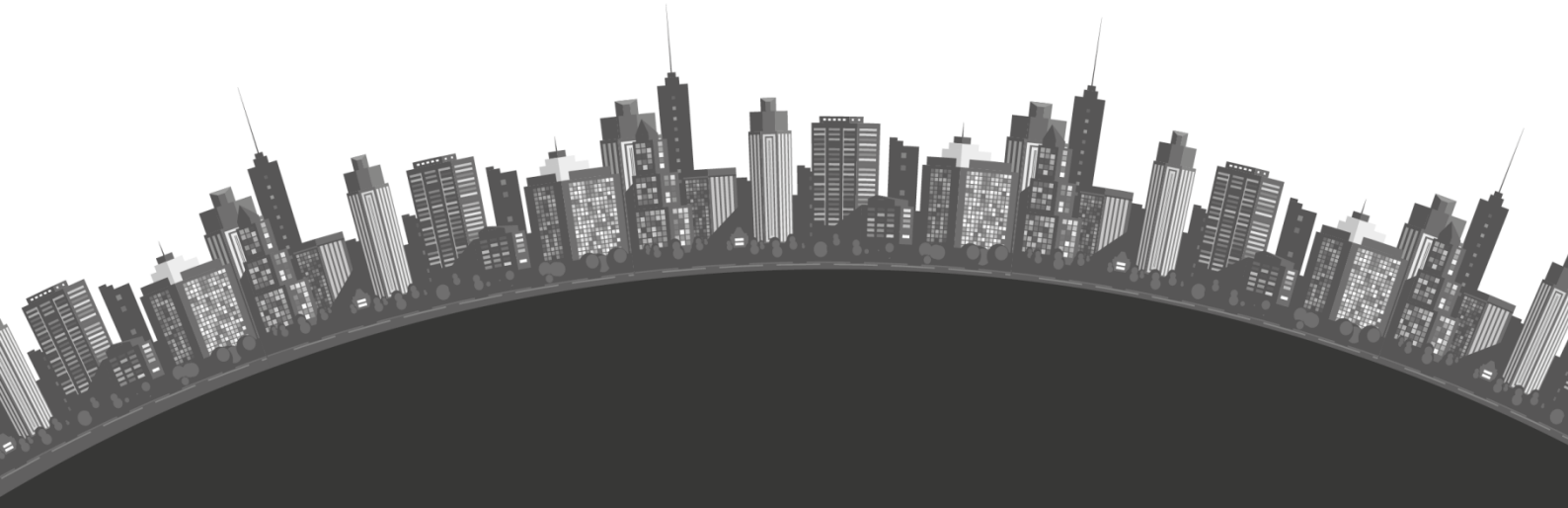
CEPAL OEA	Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA)	Gerencia de proyecto	Red Difusión y ampliación de la información Organización de eventos Publicaciones e Investigaciones académicas	Regional	LAC	Red de organizaciones de la región que busca impulsar la investigación , apropiación y uso de los Datos Abiertos. Apoyo al desarrollo de Políticas de Datos abiertos; Sensibilización y Formación a servidores públicos sobre Gobierno Abierto y Datos Abiertos; Desarrollo de estudios y fomento de uso y apropiación de los datos abiertos por diversos actores sociales.
OEA	Programa Interamericano de Estudios Avanzados sobre Innovación y Gestión de Políticas Públicas	Capacitaciones	Capacitaciones	Regional	LAC	El Programa está orientado a funcionarios de niveles directivos, responsables de elaborar e implementar políticas públicas con el fin de fortalecer las capacidades de funcionarios públicos y de la sociedad civil para abordar la complejidad de la gestión de políticas públicas utilizando técnicas de análisis de políticas innovadoras y promover el intercambio de experiencias entre los participantes.
OEA	Banco de Experiencias Innovadoras para la Gestión Pública Efectiva	Gerencia de proyecto	Difusión y ampliación de la información	Regional	LAC	Estudios, presentaciones y publicaciones sobre las experiencias innovadoras en gestión pública efectiva que las distintas administraciones públicas de las Américas vienen implementando en diversos temas como: Calidad de las Políticas Públicas Planificación y/o Evaluación de Políticas Públicas Gobierno Abierto; Coordinación Inter-institucional; y Cooperación Regional
OEA	OEA Campus Virtual	Capacitaciones	Capacitaciones	Regional	LAC	Cursos sobre gobierno electrónico, catastro, gestión pública y gobierno abierto
OEA	Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva”	Gerencia de proyecto	Concurso	Regional	LAC	Reconoce las innovaciones en gestión pública, las sistematiza, y promociona como experiencias útiles y posibles de replicar en otras latitudes.
OEA	Programa OEA para la Promoción de Gobiernos Abiertos en las Américas (OEA Fellowship)	Capacitaciones	Capacitaciones	Regional	LAC	Crea una red de jóvenes agentes de cambio. Programa de cuatro fases: - curso virtual, - primer encuentro, - fase de trabajo en equipos, - segundo encuentro
OEA	Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC)	Gerencia de proyecto	Red	Regional	LAC	Productos: Base de datos de expertos de gobierno electrónico (casi 300). Premios a la excelencia en gobierno electrónico, excelGOB Fondo de cooperación horizontal, FOCOH . Repositorio de información y documentos actualizado diariamente y disponible on-line, con acceso público, a través de esta plataforma. Biblioteca de publicaciones propias . Boletín de noticias . 8 grupos de trabajo virtuales a través de esta plataforma www.redgealc.net. Programa de investigación y promoción del m-gobierno . Cursos de formación en gobierno electrónico . Mecanismo de monitoreo del avance del e-gobierno, e-GovMonitor (lanzamiento Dic. 2008) . Sistema de información de aplicaciones de e-gobierno, e-Gobex (lanzamiento Dic. 2008)
OEA	MuNete Government (Municipios Eficientes y Transparentes)	Cooperación técnica	Diseño de políticas, estrategias o planes de acción de GE	Regional	LAC	Programa que promueve la implementación de estrategias de gobierno electrónico para mejorar la gestión municipal, tener una mejor comunicación con la población y fomentar la participación ciudadana. Hasta 2015 Durante la primera fase del programa, MuNet e-Gobierno fue implementado en once países y veinte y dos municipios. En la segunda fase, MuNet e-Gobierno trabaja intensamente con 120 municipios en Panamá, Guatemala, Paraguay y Costa Rica.

OEA	Asesoramiento en diseño Planes de Acción de GA	Cooperación técnica	Diseño de políticas, estrategias o planes de acción de GA	Nacional		En 2016, apoyo a Guatemala
OECD	OECD Open Government Data project	Gerencia de proyecto	Plataforma virtual/social Organización de eventos Publicaciones e Investigaciones académicas	Global		OURdata Index on Open Government Data (asesoría a gobiernos para implementar datos abiertos); Encuentros (E-leaders); Working papers; Publicaciones y Blog
OECD	Línea de trabajo: Innovative Government	Investigación y difusión	Publicaciones e Investigaciones académicas	Global		Publicaciones (ej. The Call for Innovative and Open Government: An Overview of Country Initiatives; Embracing Innovation in Government - Global Trends)
OECD	Observatory Public Sector Innovation	Gerencia de proyecto	Difusión y ampliación de la información	Global		Recolecta y analiza ejemplos y comparte experiencias de innovación en el sector público para proveer consejos prácticos a países.
PNUD	Apoyo al Gobierno Electrónico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Cooperación técnica	Diseño de políticas, estrategias o planes de acción de GE	Local	Buenos Aires	Instalación, puesta en marcha y desarrollo de la Agencia de Sistemas de Información del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Diseño, Implementación y coordinación de un Plan de Acción de Gobierno Electrónico.
PNUD	Prácticas de gobierno abierto y transparencia para el cumplimiento de los ODS	Cooperación técnica	Plataforma virtual/social Institucionalización de los espacios locales de diálogo y co creación Capacitaciones Diseño de políticas, estrategias o planes de acción de GA	Nacional	México	El objetivo del proyecto es contribuir al fortalecimiento de una buena gobernanza en México a partir de prácticas de gobierno abierto, participación ciudadana, transparencia y anticorrupción. Durante los tres años de implementación de las estrategias, se buscará contribuir al cumplimiento de la agenda de prevención de la corrupción del Estado mexicano, así como de los ODS. Para alcanzar el objetivo, el proyecto consta de dos componentes principales: el fortalecimiento de prácticas de gobierno abierto en los estados y el programa de integridad y fortalecimiento de la transparencia en los ámbitos federal y estatal.
USAID /Paraguay	#GobiernoAbiertoPy	N/A	Difusión y ampliación de la información	Nacional	Paraguay	Se emite los viernes a las 17.30hs por Paraguay TV HD
USAID /Paraguay	Primer Presupuesto Participativo	N/A	Presupuesto participativo	Local	Municipalidad de Asunción	El PP se implementará a través de asambleas barriales; las asambleas informativas serán para explicar el proceso y metodología, y en las asambleas deliberativas los vecinos y vecinas expondrán sus necesidades, consensuarán las urgencias de cada barrio y elegirán representantes que velarán por el cumplimiento de sus propuestas. El primero fue llevado a cabo en 2016.
USAID	Open Data Hackathon	Gerencia de proyecto	Aplicaciones/Hackatón	Regional	LAC	Evento que reunió a 100 participantes, crearon 8 proyectos, para proveer soluciones contra el crimen en la región.
USAID	Developer Resources	Investigación y difusión	Difusión y ampliación de la información	Global		Busca conectar a los desarrolladores cívicos con las herramientas que necesitan para abrir los datos.
USAID	Programa Gobernabilidad	Cooperación técnica	N/A	Local	Gobernación de Nariño	
USAID	Open Data Policy and Development Data Library (DDL)	Gerencia de proyecto	Plataforma de datos abiertos	Global		Plataforma de datos abiertos y repositorio digital
						Creación de datos geoespaciales disponibles en la web. Busca crear mapas en zonas no mapeadas en donde USAID trabaja. Ha sido usado para asistir a los equipos de búsqueda y

USAID	Mapping for Resilience	Gerencia de proyecto	Mapas	Global		rescate de USAID en Kathmandu, tras el terremoto en Nepal en 2015, para apoyar programas de seguridad alimentaria en Bangladesh; y mejorar campañas contra la malaria en Mozambique.
USAID	Youth Mappers Initiative	Gerencia de proyecto	Mapas	Global		Involucrar a estudiantes para apoyar desarrollo de programas de datos geoespaciales abiertos.

Fuente: elaboración propia

Elaborado por:

ADS
Asuntos Del Sur

CAF
BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA