

Buenas Prácticas en eDemocracia en América Latina¹

Alejandro Barros
www.alejandrobarrros.com

Febrero de 2012

Índice

INTRODUCCIÓN.....	3
MARCO CONCEPTUAL	4
DESARROLLO DIGITAL	4
EDEMOCRACIA	11
MODELO DE CALDOW.....	15
INICIATIVAS SELECCIONADAS	17
SELECCIÓN DE LAS INICIATIVAS	17
TRANSPARENCIA Y USO DE RECURSOS PÚBLICOS	22
<i>INICIATIVA 1: Portal de Transparencia, Brasil.....</i>	<i>22</i>
LAS TIC'S Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	31
<i>INICIATIVA 2: Movimiento ciudadano #internetnecesario, México</i>	<i>31</i>
TRANSPARENCIA Y TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN	40
<i>INICIATIVA 3: Transparencia Pasiva – Instituto Federal de Acceso a Información Pública, México, IFAI.....</i>	<i>40</i>
<i>INICIATIVA 4: Transparencia Activa – Consejo para la Transparencia, Chile.....</i>	<i>51</i>
MODELO DE ANÁLISIS.....	68
EVALUACIÓN	71
<i>Iniciativa 1: Portal de Transparencia, Brasil.....</i>	<i>71</i>
<i>Iniciativa 2: Movimiento ciudadano #internetnecesario, México.....</i>	<i>73</i>
<i>Iniciativa 3: Transparencia Pasiva, México</i>	<i>75</i>
<i>Iniciativa 4: Transparencia Activa, Chile.....</i>	<i>77</i>
CONCLUSIONES	81
BIBLIOGRAFÍA.....	92

¹ Documento correspondiente a capítulo 2 del documento *E-democracia: Tecnologías de la información, comunicación y democracia en América Latina y el Caribe. Experiencias exitosas*. Desarrollado por Flacso – México y Fundación Telefónica – España, 2012

Tabla de Ilustraciones

<i>Ilustración 1: Hype-curve para Sector Público</i>	10
<i>Ilustración 2: eDemocracy según OCDE</i>	12
<i>Ilustración 3: Niveles de Madurez eEngagement</i>	13
<i>Ilustración 4: eEngagement - Nivel Información</i>	13
<i>Ilustración 5: eEngagement - Nivel Consulta</i>	14
<i>Ilustración 6: eEngagement - Nivel Participación</i>	15
<i>Ilustración 7: Transparencia Presupuestaria, 2010</i>	18
<i>Ilustración 8: Países de la Región según informe ROSC, FMI</i>	19
<i>Ilustración 9: Tasa de crecimiento Portal de Transparencia</i>	24
<i>Ilustración 10: Proceso de Obtención y Generación de Información</i>	27
<i>Ilustración 11: Portal de Transparencia, Página Principal</i>	27
<i>Ilustración 12: Portal de Transparencia - Estadísticas</i>	28
<i>Ilustración 13: Agregación de Información Presupuestaria</i>	29
<i>Ilustración 14: Ejemplo de algunos post en Twitter</i>	35
<i>Ilustración 15: Solicitud de Información</i>	42
<i>Ilustración 16: Página Principal de Sistema POT</i>	43
<i>Ilustración 17: Página principal de Sistema Zoom</i>	44
<i>Ilustración 18: Página Principal de INFOMEX</i>	45
<i>Ilustración 19: Evolución de Solicitudes vía INFOMEX</i>	46
<i>Ilustración 20: Evolución de usuarios de INFOMEX (2003-2011)</i>	47
<i>Ilustración 21: Accesos a INFOMEX (Septiembre-Diciembre 2009)</i>	48
<i>Ilustración 22: Accesos a INFOMEX (2010)</i>	48
<i>Ilustración 23: Soporte Tecnológico a Transparencia</i>	49
<i>Ilustración 24: Gobierno Transparente</i>	53
<i>Ilustración 25: Banner Gobierno Transparente</i>	55
<i>Ilustración 26: Área Gobierno Transparente - Ministerio de Obras Públicas</i>	56
<i>Ilustración 27: Autoevaluación Transparencia Activa</i>	59
<i>Ilustración 28: Inicio Proceso de Autoevaluación - Transparencia Activa</i>	60
<i>Ilustración 29: Secciones Autoevaluación - Transparencia Activa</i>	61
<i>Ilustración 30: Resultado Final Autoevaluación - Transparencia Activa</i>	61
<i>Ilustración 31: Búsqueda de Información - Transparencia Activa</i>	63
<i>Ilustración 32: Declaración de Patrimonio - Transparencia Activa</i>	64
<i>Ilustración 33: Área de Datos Abiertos - Transparencia Activa</i>	66
<i>Ilustración 34: Matriz de Caldow</i>	68
<i>Ilustración 35: Modelo de Madurez - Caldow</i>	80
<i>Ilustración 36: niveles de madurez de la OCDE</i>	81
<i>Ilustración 37: Agrupación Iniciativas - Modelo Caldow</i>	83
<i>Ilustración 38: Ciclo de Vida - Políticas Públicas (OCDE)</i>	85
<i>Ilustración 39: Herramientas de eDemocracia - Consejo de Europa</i>	89

Introducción

El presente documento tiene por objeto presentar un análisis a partir de experiencias específicas en países de la región frente al estado del arte de la eDemocracia, para su análisis se utilizará el modelo teórico desarrollado en el centro de gobierno electrónico de IBM, - *Institute for Electronic Government (IEG)* - en 2004². Las experiencias que se presentan a continuación serán analizadas con ese enfoque metodológico.

El documento se ha estructurado con un marco teórico inicial, en el cual se presentan los principales componentes en el desarrollo digital y como este impacta en la eDemocracia, para luego describir las iniciativas regionales seleccionadas según criterios identificados en dicho capítulo, finalizando con un análisis de cada una de las variables definidas en el modelo de evaluación de madurez de IEG.

El documento cierra con un capítulo de conclusiones, que muestran el impacto que están teniendo este tipo de iniciativas en el mejoramiento de la democracia en la región, en particular en las áreas de acceso a información pública y en la participación en el debate y definición de políticas públicas, lo cual hasta hace muy poco era espacio exclusivo de autoridades y expertos en la materia. Las iniciativas muestran adicionalmente como el uso de las tecnologías de información y comunicaciones se han transformado en una pieza central del cambio del paradigma de interacción ciudadano-estado.

² e-Democracy: Putting down global roots, Janet Caldw, Institute for electronic government, IBM, 2004

Marco Conceptual

Los estados hoy, se están enfrentando a múltiples desafíos, pero en particular se plantean algunos elementos que hacen que la relación estado-ciudadano se va a redefinir completamente en los próximos años, desde un esquema muy jerarquizado y elitista a modelos más planos y transversales. El Foro Económico Mundial³ en su reciente documento *The Future of the Government – Lessons Learned from around the World*⁴, plantea que uno de los principales atributos para los estados modernos en el siglo XXI, está asociado al concepto inglés *flatter*, el cual en este contexto debemos traducirlo como favorecer, esto es, deben **favorecer** algunos elementos entre los que destacan los siguientes:

- Favorecer el compromiso ciudadano, estableciendo relaciones más directas a través del uso de redes sociales, dispositivos celulares y herramientas de mapeo.
- Favorecer la eficiencia administrativa del estado, lo cual implica reducir las jerarquías y transformar los procesos administrativos.
- Favorecer los procesos de toma de decisión, los cuales deben ser más eficientes y directos, con mayores niveles de participación.
- Favorecer la colaboración al interior del estado y establecer protocolos de trabajo e intercambios de información intra-estado, ir hacia un estado conectado⁵.

Desarrollo Digital

El desarrollo digital de los estados en los países de la región en los últimos años, se ha focalizado en la incorporación de interacciones electrónicas entre el estado y sus ciudadanos, en un sentido amplio del concepto, es decir, personas naturales e instituciones (empresas, academia y ONG's) adoptando el enfoque G2B⁶ y/o G2C⁷, con una mirada más transaccional tradicional. Los esfuerzos se han centrado en el “***trámite electrónico***” en su

³ <http://www.weforum.org/>

⁴ <http://www.weforum.org/news/future-government-lessons-learned-around-world>

⁵ El concepto de estado conectado lo plantea Goldsmith y Eggers en su publicación *Governing by Ntework*

⁶ Government to Business

⁷ Government to Citizen

concepción más tradicional, dejando de lado otras formas de interacción como son, acceso a información pública, participación ciudadana en diversas modalidades, co-diseño de políticas pública y en general el uso de las TIC's como herramientas de apoyo para lograr una interacción de mayor profundidad con el Estado.

El nivel de desarrollo de los países de la región, excluyendo a Estados Unidos y Canadá, según los principales rankings muestran que nos encontramos bastante lejos de los líderes, ejemplo de ello es el ranking de Naciones Unidas, *E-government development index*⁸ de 2010, en el cual la mayoría de los países de la región se encuentran bastante lejos de los primeros lugares.

País	Ranking	Índice ⁹
Chile	34	0.6014
Barbados	40	0.5714
Argentina	48	0.5667
México	56	0.5150
Brazil	61	0.5006
Perú	63	0.4923
Bahamas	65	0.4871
Venezuela	70	0.4774
Costa Rica	71	0.4749
El Salvador	73	0.4700
República Dominicana	84	0.4557
Ecuador	95	0.4322
Cuba	96	0.4341
Bolivia	98	0.4280
Paraguay	101	0.4243
Honduras	107	0.4065
Guatemala	112	0.3937
Nicaragua	118	0.3630

Fuente: *E-government development index, 2010, ONU*

Tal como se señalaba los países de la región han centrado su desarrollo digital en el aspecto transaccional de la interacción, esto es, nivel de digitalización del estado, reducción de la

⁸ <http://www2.unpan.org/egovkb/>

⁹ Valor que va entre 0 y 1

brecha y mejoramiento de la infraestructura, sin perjuicio de que estos son temas de alta prioridad, aquellos vinculados a otras áreas, tales como participación ciudadana, control social y mejoramiento de la democracia, no han estado del todo presente en los países de la región, tal como lo muestran los ranking internacionales en particular la evaluación eParticipation que realiza Naciones Unidas. Un ejemplo de ello se muestra en las prioridades definidas por los compromisos de eCLAC de 2008 en San Salvador¹⁰. Sólo algunos de los compromisos allí establecidos, se vinculan con el concepto de eDemocracia a través de su vertiente eEngagement.

Desde hace ya algún tiempo, que los estados están mirando el desarrollo digital como un concepto más amplio que el que venían trabajando los últimos años, organismos como Naciones Unidas, Foro Económico Mundial y la OCDE han estudiado ampliamente los desafíos futuros que se les presentan a los estados en estas materias y en particular las nuevas componentes que hacen a una estado moderno y a una democracia robusta.

En los últimos años, se ha planteado un cambio en los paradigmas que debe sustentar dicho desarrollo, en particular en la reunión *OCDE eLeaders* de 2008, desarrollada en La Haya¹¹, surgieron con bastante fuerza estos nuevos paradigmas que buscan incrementar el valor público. En la reciente publicación *Rethinking e-Government Services: User-centred Approaches*¹² de la misma organización, se insiste sobre el tema, de los pilares fundamentales del nuevo impulso del desarrollo del gobierno electrónico.

El driver o impulsor del desarrollo digital durante los últimos 10 años ha sido el mejoramiento de la eficiencia del quehacer del estado, con un foco en mejorar la factoría, buscando aumentar sus niveles de eficiencia y con un fuerte énfasis en la digitalización de procesos del Estado, mucho de esto se ha logrado, pero ha faltado la mirada desde el servicio entregado (service delivery) por el estado a sus ciudadanos, representados estos por

¹⁰

http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/7/32307/Compromiso_de_San_Salvador_final_8_febrero_1_2_horas.pdf

¹¹ http://www.oecd.org/document/37/0,3343,en_2649_34129_40311397_1_1_1_1,00.html

¹² http://www.oecd.org/document/7/0,3343,en_2649_34129_43864647_1_1_1_1,00.html

personas o por instituciones (empresas y otras organizaciones) a quienes finalmente el Estado se debe.

Los principales motores de digitalización del estado hasta la fecha han sido los sistemas tributarios (administraciones tributarias o impositivas) y portales de compras públicas, basta con mirar el tráfico (visitas) que estos portales tienen en cada país para verificar aquello¹³.

Sin perjuicio de lo relevante que son estas modernizaciones, es momento para detenerse y mirar como lo estamos haciendo y relanzar los procesos modernizadores del Estado, los cuales deben sustentarse en nuevos ejes, entre los que podemos destacar:

- **Ciudadano-céntrico:** La mirada de los servicios electrónicos debe centrarse en los ciudadanos, eso significa que al momento de diseñar los servicios, estos deben diseñarse desde la demanda y no desde la oferta como se ha venido haciendo por años. La pregunta que cualquier autoridad debe hacerse es: ¿cómo este nuevo servicio que estoy entregado impacta al ciudadano? ¿agrega valor público?¹⁴
- **Nuevas Arquitecturas Tecnológicas:** En los últimos años han surgido nuevos paradigmas de diseño y desarrollo de arquitecturas tecnológicas, un ejemplo de ellos son los modelos *cloud computing* o computación en la nube, en el cual nuestros servicios públicos pasan a adquirir servicios (muchas veces en modalidades de contratación del tipo suscripción) en lugar de adquirir infraestructura. Esto plantea desafíos importantes a la hora de definir los presupuestos públicos (con fuerte sesgo en privilegiar infraestructura) y de fiscalizar su cumplimiento (labores de contraloría y auditoría). Otro paradigma que se ha instalado es la movilidad, según estimaciones al 2020 los principales dispositivos de acceso a la web serán

¹³ Una forma simple de verificar esta aseveración es utilizar la herramienta de ranking de sitios web Alexa (<http://www.alexacom>) y realizar una evaluación comparativa de la posición que tienen en el ranking sitios públicos y privados en un país.

¹⁴ Leading Public Sector Innovation, Christian Bason, 2010

móviles¹⁵. No es raro ver nuevos sitios web en nuestros estados que no tienen contemplada esa nueva realidad y son diseñados para el mundo de la computación de escritorio.

- **Web 2.0:** En algunos casos se ha ido más lejos y ya no se habla de web 2.0 sino de gobierno 2.0 o Gov 2.0 , la definición que la consultora Gartner¹⁶ dio para este concepto es, *uso de las TIC por parte del Estado para socializar y comoditizar los servicios, procesos y datos*. Este, es un cambio muy fuerte ya que en muchas organizaciones ven a estas herramientas como una amenaza a la productividad del personal, pregúntense cuantas instituciones que conocen tienen bloqueados sitios tales como: youtube, facebook, twitter y otros, con el argumento de los funcionarios se distraen y bajan su productividad. Eso significa que no ven precisamente a estas herramientas como un apoyo al desarrollo digital del Estado. Por otra parte los modelos no incorporan la participación ciudadana, o más bien la cocreación de interacciones.

- **Datos Abiertos (*open data*) :** Construir relaciones estado-ciudadano no sólo desde la perspectiva transaccional tradicional, esto es, el trámite electrónico. Yo como ciudadano no sólo quiero hacer un trámite en determinado servicio sino que además quiero acceder a la información y a los datos públicos, y que estos cumplan los 8 principios de datos abiertos.

- **Relaciones Público-Privadas (PPP) :** Establecer relaciones público-privadas win-win en lugar de esquemas basados en la desconfianza mutua, lo que implica moverse desde la desconfianza entre el sector público y el privado a la colaboración, ya que buena parte de las futuras interacciones estado-ciudadano se darán con una fuerte participación de los privados en su diseño y operación posterior¹⁷.

¹⁵ Ya hay estimaciones que hablan del año 2014 cuando tendremos mayor cantidad de acceso en modalidad móvil

¹⁶ Consultora Gartner, acuñó el término Gov 2.0 definiéndolo como, "Use of IT to socialize and commoditize government services, process and data"

¹⁷ Governing by Network, Stephen Golsmith, William Eggers, Brookings, 2004

- **Decisión Política:** finalmente un elemento central, es que las máximas autoridades deben ver a este tema como una palanca de desarrollo y en consecuencia esto significa pasar de frases de buena crianza como: las tecnologías son muy importantes para el desarrollo del Estado¹⁸ a reflejar ese dicho en los presupuestos y al lugar que este tiene en la agenda pública.

Como se puede apreciar las relaciones e interacciones entre Estado y los ciudadanos van a estar marcada por rápidos avances, empoderamiento de los ciudadanos y nuevos modos de establecer dicha relación en un modelo menos jerárquicos y más horizontales.

El soporte que las tecnologías de información darán a ese proceso, van a estar marcadas por el nivel de adopción de ellas. Ese proceso de adopción tanto por parte del Estado como de los ciudadanos va avanzado con el tiempo, y los niveles de madurez que cada tecnología alcance con el tiempo va a poner en manos de los usuarios herramientas cada vez más poderosas.

Si utilizamos el modelo de adopción de tecnologías desarrollado por la consultora Gartner, denominado la curva *hype curve*¹⁹, que muestra el grado de adopción de un tecnología y lo aplicamos al sector público como se muestra a continuación, podremos observar que a futuro se contará con herramientas que permitirán modelos de interacción ciudadano-estado cada vez menos destintermediados y más directos²⁰.

¹⁸ <http://www.alejandrobarrros.com/algun-dia-nos-daremos-cuenta#content-top>

¹⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Hype_cycle

²⁰ <http://www.alejandrobarrros.com/una-propuesta-de-hypecurve-para-el-sector-publico#content-top>

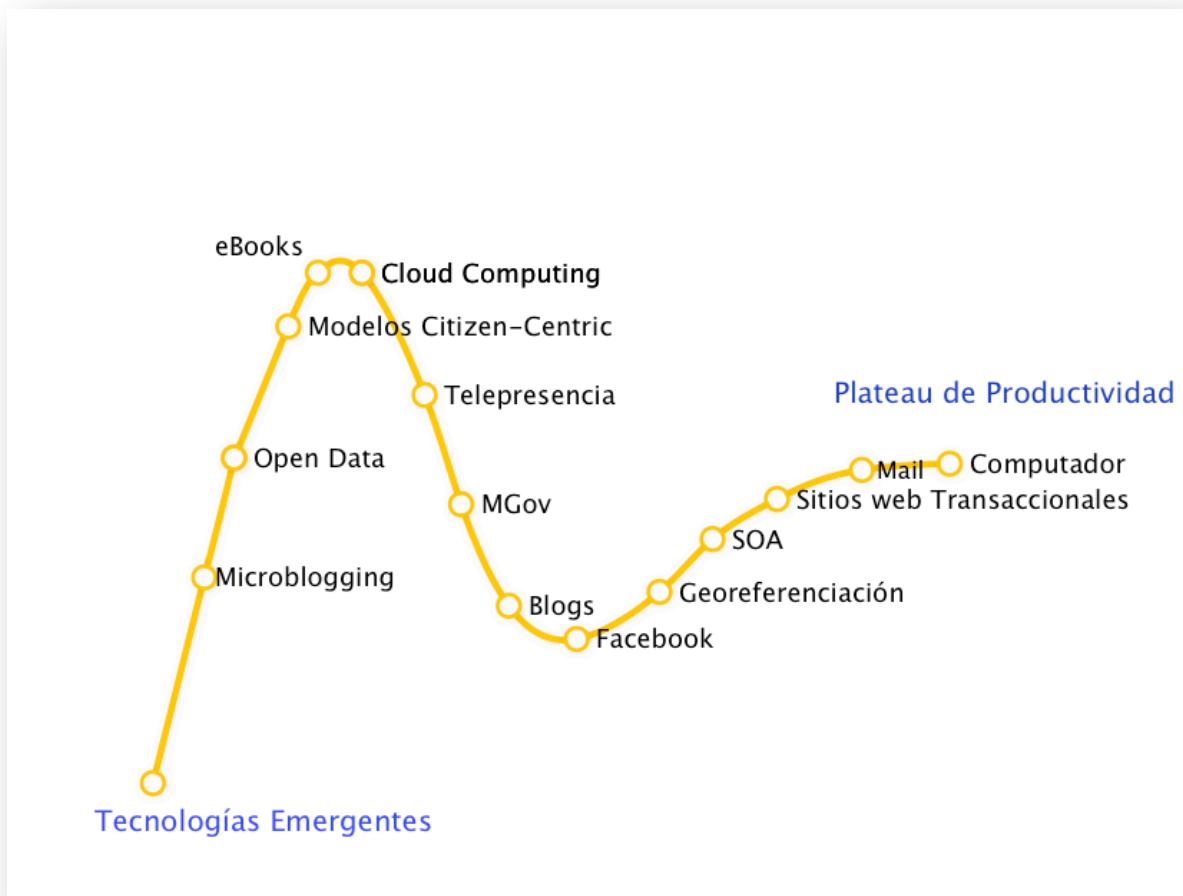


Ilustración 1: Hype-curve para Sector Público

Fuente: Desarrollo propio a partir de la Hypecurve de Gartner

Hoy existen tecnologías que se encuentran en etapas iniciales de madurez, como es el caso del open data y otras, pero que se transformarán en elementos con altos niveles de madurez y penetración en poco tiempo, llegando a un *plateau de productividad* dentro de poco tiempo, ya que otro elemento que se debe considerar es que los ciclos de maduración son cada vez más cortos, y por lo tanto el proceso de maduración de una tecnología es de pocos años, llegando a meses en algunos casos.

Las nuevas tecnologías de información en su vertiente de redes sociales y la web 2.0 están mostrando por la vía de los ejemplos prácticos en varias latitudes como estas herramientas van a ser fundamentales a la hora de establecer nuevos modos de interacción ciudadano-

estado. Ya no basta con acceder a un sitio de web de un servicio público para realizar algún trámite, obtener un certificado y/o enviar una consulta.

Las tecnologías de información se están transformando en un motor de desarrollo de la democracia, del diseño y aplicaciones de políticas públicas y de interacción entre la ciudadanía y sus gobernantes.

eDemocracia

Desde hace algunos años en diversos lugares del mundo, se ha planteado la necesidad de una mayor profundización de la democracia. Sin pretender en este análisis ingresar al área de las ciencias sociales, que no es de mi competencia. Se hace necesario establecer algunos elementos de contexto que ayuden a una mejor comprensión de los fenómenos que están ocurriendo. Clarence B. Carson en su documento *The concept of Democracy and John Dewey*, planteaba ya en 1960, que una de las palabras más utilizadas en el mundo, y sobre la cual existía menor grado de acuerdo era la palabra “***democracia***”, incluso Dewey²¹ a comienzos de siglo ya identificaba más de 30 definiciones alternativas para el concepto²², algunas de los cuales aplican al desarrollo de los conceptos del presente documento, tales como:

- i) *método por el cual se llega a una decisión a través de aceptar el punto de vista (posición) de la mayoría;*
- ii) *forma de control social;*
- iii) *forma de organizar a la sociedad*

Por lo tanto el modelo de eDemocracia podríamos parafrasearlo como ***un método de decisión, control social y organización de la sociedad sustentado en el soporte de las tecnologías de información y comunicaciones***. Según Schuler²³, lo que ocurre con la

²¹ John Dewey, 1859-1952, considerado el filósofo norteamericano más importante de la primera mitad del siglo XX, <http://www.educar.org/articulos/JohnDewey.asp>

²² John Dewey, *Democracy and Education*, New York, 1916 y John Dewey, *Problem of Men*, New York, 1946

²³ Douglas Schuler, *Online Deliberation and Civil Intelligence*, Open Government, Daniel Lathrop & Laurel Ruma, O'Reilly, 2010

Internet desde su creación es que se ha transformado en una herramienta muy potente y revolucionaria en el proceso de comunicación democrática y probablemente es la herramienta por excelencia de la eDemocracia.

La Unión Europea plantea en su documento “*Citizen speakout*”²⁴, **la democracia está en riesgo, no en la forma del golpe de estado sino por el crecimiento de la apatía de los mismos demócratas**. En la medida en que los estados no se abran a nuevas formas de interactuar y a establecer relaciones con sus ciudadanos²⁵, este fenómeno seguirá creciendo, un ejemplo claro de esto es la baja participación que en muchos países se está dando en los proceso electorarios a todo nivel, provocada por baja en la confianza en los gobiernos, poca identificación en los partidos políticos por parte de la población y un bajo nivel de creencia en la efectividad del voto.

Conceptos como eDemocracia vienen ayudar en este ámbito, la OCDE en su publicación *Promise and Problems of e-Democracy*²⁶ plantea que la eDemocracia corresponde a un concepto que agrupa el eEngagement²⁷ y el eVoting²⁸.

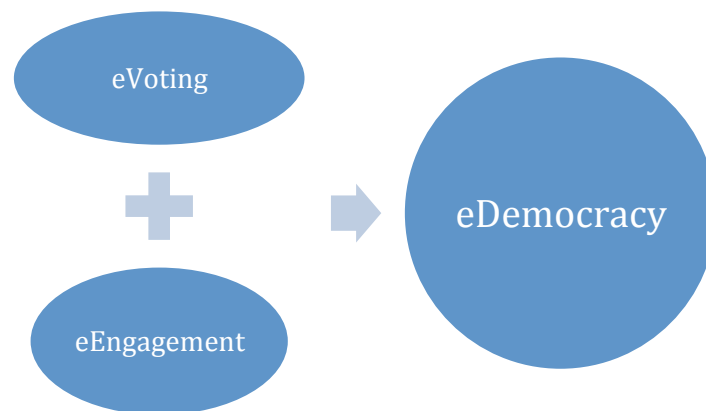


Ilustración 2: eDemocracy según OCDE

²⁴ http://ec.europa.eu/information_society/events/eparticipation/2009/about/docs/eparticipation_brochure.pdf

²⁵ Entrevista a Ismael Peña-López académico de la Universidad abierta de Catalunya en el congreso EDEM10 (eDemocracy 2010) http://www.youtube.com/watch?v=Zr_QKPppUvo

²⁶ Promise and Problems of e-Democracy, OCDE, 2003

²⁷ Participación y compromiso ciudadano expresada a través (usando como soporte) las tecnologías de información y comunicaciones

²⁸ Votación electrónica

El análisis para el presente documento se centra en la participación ciudadana y por lo tanto está más vinculada al eEngagement, la cual puede darse según la misma OCDE²⁹ en 3 niveles de evolución o madurez:

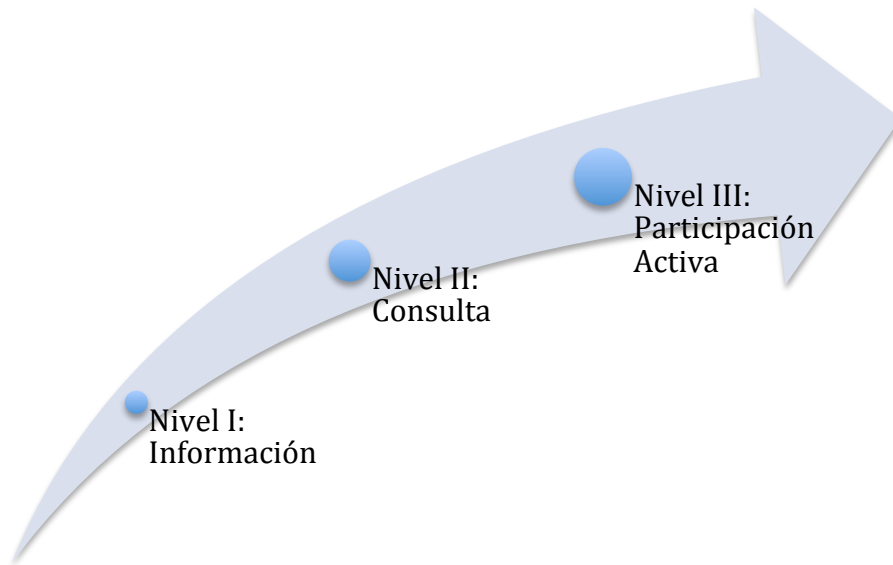


Ilustración 3: Niveles de Madurez eEngagement

Primer Nivel: Información



Ilustración 4: eEngagement - Nivel Información

Relación en un sentido (de una vía), en la cual el estado produce información y la entrega a los ciudadanos a través de diferentes canales de comunicación tanto virtuales como

²⁹ Citizen as Partners, OCDE, 2001

presenciales. Este nivel cubre el acceso pasivo (modalidad *pull*) a la información desde la demanda de los ciudadanos hasta las medidas más activas (modalidad *push*) por parte del estado para divulgar dicha información en forma de transparencia activa y otras modalidades.

Segundo Nivel: Consulta

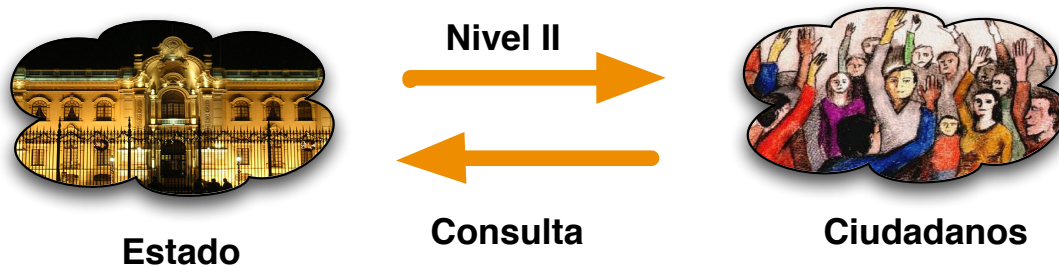


Ilustración 5: eEngagement - Nivel Consulta

Relación en dos sentidos (de 2 vías) en la cual los ciudadanos retroalimentan al estado a partir de la información que este pone a su disposición. Se basan en definiciones previas del estado y es quien inicia el proceso. El ciudadano tiene más bien un rol de retroalimentador del dialogo iniciado desde el Estado.

Tercer Nivel: *Participación Activa*



Ilustración 6: eEngagement - Nivel Participación

Relación basada en una alianza ciudadano-estado, en la cual los ciudadanos participan activamente en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas. Se asume un rol activo de ambas puntas en un modelo de co-diseño y co-ejecución de políticas públicas.

Un elemento habilitante de la evolución en los niveles de madurez de la relación como los definidos por OCDE, son las tecnologías de información y comunicaciones, en particular la web, las cuales están jugando un papel determinante en este proceso de evolución.

Modelo de Caldow

Desde hace ya algún tiempo los organismos internacionales y multilaterales, la academia y los centros de pensamiento vienen analizando el fenómeno de la eDemocracia, incluso han trabajado herramientas para su medición.

El centro de investigación de la empresa IBM, dedicado a temáticas de gobierno electrónico³⁰, de la mano de su investigador-director Janet Caldow³¹ desarrolló un modelo de medición del nivel de madurez y profundidad de eDemocracia que se tiene, sea que nos referimos a un país, a gobierno local o a una institución pública en particular.

³⁰ <http://www-01.ibm.com/industries/government/ieg/>

³¹ <http://www.linkedin.com/in/janetcaldow>

Las experiencias que se presentarán en el documento serán analizadas con el referido modelo, el cual se va a describir en detalle en el capítulo *Modelo de Análisis* después de la descripción de cada iniciativa.

El modelo no se ha querido presentar al inicio del documento, ya que en opinión del autor es preferible que el lector analice cada una de las iniciativas presentadas y saque sus propias conclusiones para luego realizar la evaluación con el modelo de Caldow.

Iniciativas Seleccionadas

En este capítulo se procederá a la descripción de las iniciativas seleccionadas, pero previo a ello se ha estimado pertinente identificar los criterios de selección de las iniciativas seleccionadas, los cuales se basan en los atributos de cada una de ellas y su vinculación a procesos de profundización de la eDemocracia, cabe señalar que pueden existir otras iniciativas de mayor impacto y/o profundidad, pero creemos que se trata de un conjunto de buenas prácticas que muestran diferentes aristas en el desarrollo de la eDemocracia en la región.

Selección de las Iniciativas

En el presente análisis se identificaron cuatro iniciativas de Brasil, Chile y México, que en opinión del autor representan de mejor forma en la región el desarrollo de los conceptos asociados a la eDemocracia en el ámbito de la participación ciudadana, la transparencia y acceso a la información pública.

Uno de los ejes que se analizan en las prácticas de eDemocracia, están asociados a la transparencia presupuestaria, la cual se ha transformado en un elemento sustancial del desarrollo de la democracia en la región, recordemos que uno de los principales cuestionamientos a los gobiernos y estados de la región es como se gastan los recursos públicos. La organización *International Budget Partnership-IBP*³², cuyo objetivo es promover la transparencia presupuestaria, desarrolla hace ya tiempo evaluaciones de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas públicas en diferentes países. La organización cuenta con un ranking mundial que mide estos indicadores. El reporte publicado en su portal³³ analiza a 94 países, desde un punto de vista de sus prácticas de información presupuestaria. En la última evaluación, correspondiente al año 2010, los países latinoamericanos mejor ubicados correspondieron a Chile y Brasil.

³² <http://www.internationalbudget.org>

³³ <http://www.openbudgetindex.org>

En el caso de Brasil, obtuvo 71 puntos de un máximo de 100, en la gráfica siguiente se muestran al ranking de algunos de los países de la región:

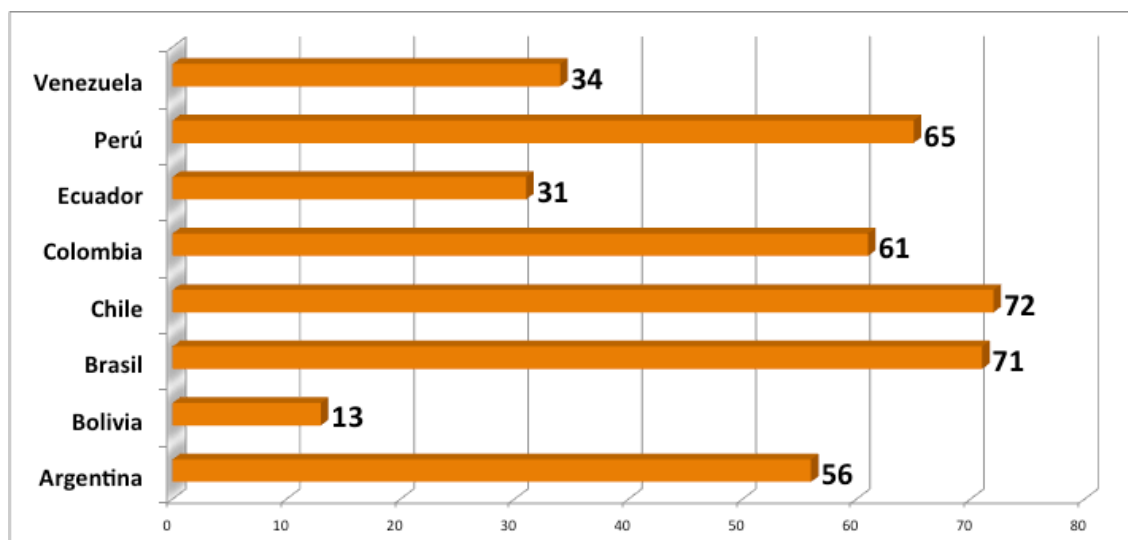


Ilustración 7: Transparencia Presupuestaria, 2010

Fuente: Ranking Transparencia Presupuestaria, 2010, IBP

En los últimos años, Brasil ha destacado en la región con puntajes bastante altos y mostrando sólo una leve baja de 74 puntos en 2008 a 71 puntos en 2010. La escala que se utiliza en este ranking cuenta con 5 tramos, el valor obtenido por Brasil corresponde al nivel: *provisión significativa de información al público en materias de documentación presupuestaria durante el año.*

Por otra parte, la evaluación que realiza el Fondo Monetario Internacional (FMI), en su informe *Report on Observance of Standards and Codes-ROSC*³⁴, uno de los estudios más completos respecto de transparencia y prácticas presupuestarias, muestra los siguientes resultados:

³⁴ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01217.pdf>

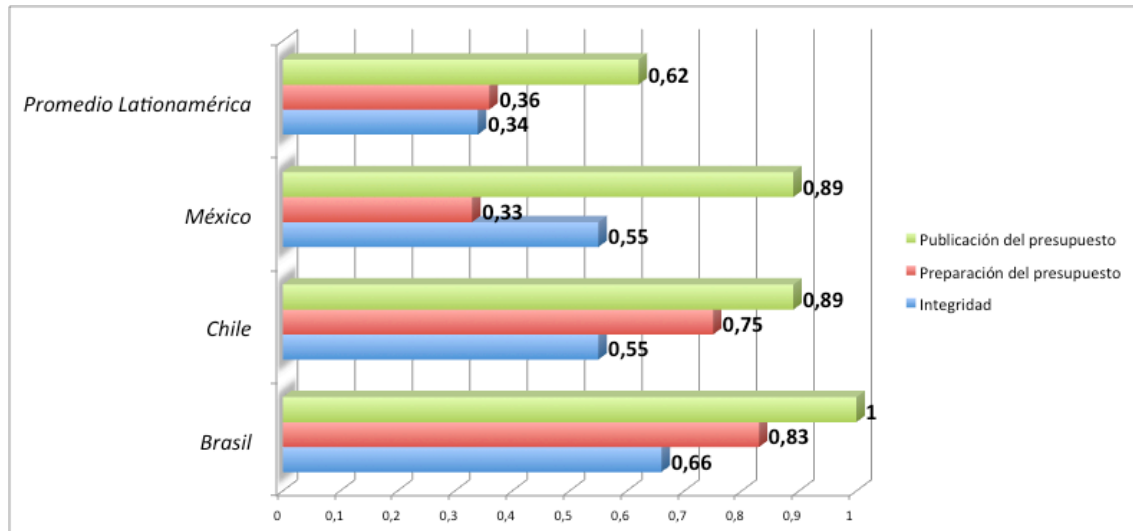


Ilustración 8: Países de la Región según informe ROSC, FMI

Fuente: Informe ROSC, Fondo Monetario Internacional,

El informe del FMI, destaca que tanto Chile como Brasil muestran estándares de transparencia presupuestaria comparables con países desarrollados muy por sobre el promedio latinoamericano.

Una experiencia relevante en esta materia es el portal de transparencia del gobierno federal de Brasil³⁵, el cual se ha transformado en la principal herramienta de transparencia presupuestaria y combate a la corrupción de ese país. Hoy considerado una práctica de clase mundial en materias de transparencia presupuestaria.

Otro elemento sustancial de desarrollo de la democracia, es el nivel de compromiso de sus ciudadanos con el quehacer público, en los últimos 30 años se viene dando una reducción gradual de la participación ciudadana, según lo han reportado Abramson y Aldrich en 1982; Putman en 2000 y Verba, Scholzman y Brady en 1995. Mossberger en su publicación *Digital Citizenship*³⁶ planteó que las causas para esa desafección no están del todo claras y no es fácil resolverla mediante una única solución, pero a su vez plantea que las

³⁵ <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

³⁶ *Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation*, Karen Mossberger, Caroline J. Tolbert, Ramona S. McNeal, MIT Press, 2007

tecnologías de información y en particular la Internet se han transformado en una herramienta central para revertir la baja en los niveles de compromiso.

Uno de los elementos que ayudan en ese sentido, son los procesos de acceso a la información pública, sean estos en modalidad activa o bien pasiva, entendiendo como transparencia pasiva, aquella que es iniciada por el ciudadano a través de solicitudes de información a algún órgano del estado y a transparencia activa al modelo *push* en el cual es el estado el que pone a disposición de los ciudadanos información a través de diversos canales, sin mediar una solicitud previa.

En el caso de la transparencia pasiva, la experiencia regional que debe ser destacada es la de México, a través del desarrollo de su modelo de transparencia pasiva, promovido por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública - IFAI³⁷, la transparencia pasiva es el primer paso que dan los países en materias de acceso a la información pública. México en esta materia hace ya varios años viene trabajando. Su ley de transparencia se ha transformado en un referente en la región, una cantidad importante de países de la región, entre los que se cuentan: El Salvador, Guatemala, Chile, Honduras, República Dominicana y Perú tomaron como fuente de inspiración para sus marcos legales nacionales la ley mexicana de acceso a la información. En el caso de Chile existió un arduo trabajo conjunto con el estado mexicano para el desarrollo del marco legal chileno.

En lo que respecta a la transparencia activa, si bien no existen muchas experiencias en la región, y esta es una práctica poco común, ya que los estados en sus diferentes niveles tienden a ser más bien secretistas y basarse en modelos que privilegian la *información confidencial* por sobre el acceso de los ciudadanos a los datos en poder del estado, destaca la experiencia reciente desarrollada por el gobierno de Chile a través de su nueva ley de transparencia, la cual en un relativo corto plazo ha definido mecanismos de publicación de información pública en todos los portales web del gobierno central, estableciendo un modelo de Transparencia Activa con amplia difusión.

³⁷ <http://www.ifai.org.mx>

La eDemocracia tiene una fuerte componente de participación ciudadana, sea esta incentivada por las autoridades o bien partiendo desde los ciudadanos, el cambio que se está produciendo en muchas sociedades, se basa en el empoderamiento que las tecnologías de información les entregan a los ciudadanos. En los últimos años hemos visto variados ejemplos de ello, desde las elecciones en Irán³⁸, el golpe de estado en Honduras³⁹, pasando por varios de los acontecimientos ocurridos en los últimos meses en países del norte de África⁴⁰. Los ciudadanos se empoderan y pasan a ser actores relevantes a la hora de definir o impulsar políticas públicas, una prueba de ello fue la iniciativa #internetnecesario en México, la cual reflejó precisamente este modelo de participación que parte desde la ciudadanía. Esta iniciativa liderada por un grupo de ciudadanos, logró en muy pocos días, haciendo uso intensivo de las tecnologías de información influir en el proceso de toma de decisiones legislativo, lo cual hace pocos años atrás hubiera sido impensado.

Estas experiencias resumen algunos de los elementos que pueden ser considerados como fundamentales a la hora de establecer los niveles de eDemocracia de algún país, esto es:

- i. difusión y transparencia de uso de recursos públicos
- ii. sistemas de solicitud de información a las administraciones públicas
- iii. incentivo a la apertura de los estados en términos de acceso a información pública y finalmente ejercicio de los derechos ciudadanos cuando existe poca participación y *accountability*⁴¹ en procesos de toma de decisión que afectan directamente a los ciudadanos.

³⁸ <http://www.washingtontimes.com/news/2009/jun/16/irans-twitter-revolution/>

³⁹ http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/06/090628_1430_honduras_arresto_med.shtml

⁴⁰ Algunos ejemplos del uso de las tecnologías de información en las protestas masivas en el norte de África han sido destacadas por diferentes medios de comunicación, Social Networking's Role in Middle East Protests (Associated Press), - <http://www.youtube.com/watch?v=7XgtxAg-TSk>, Social Media Help Keep the Door Open to Sustained Dissent Inside Saudi Arabia, New York Times - <http://www.nytimes.com/2011/06/16/world/middleeast/16saudi.html>

⁴¹ Concepto que habitualmente se traduce como “rendición de cuentas” pero que es más amplio que ello, más adelante se utilizará rendición de cuentas.

Transparencia y Uso de Recursos Públicos

Hoy en día, los estados utilizan grandes sumas de dinero en programas sociales de toda índole en áreas que cubren educación, alimentación, salud y viviendas entre otras. Los presupuestos destinados a estas áreas representan porcentajes muy altos del presupuesto público, representando más del 15% del PIB en la región de América Latina⁴², es muy frecuente escuchar dudas y cuestionamiento al uso de estos recursos en diferentes ámbitos, por lo tanto la presión por conocer e identificar el destino de los recursos es cada vez más fuerte. El gobierno federal de Brasil⁴³ ha desarrollado un portal de transparencia presupuestaria, denominado *Portal da Transparência do Governo Federal*⁴⁴, cuyo objetivo es precisamente identificar el destino y uso de los recursos públicos en los principales programas sociales en los tres niveles de la estructura política de Brasil, esto es, gobierno federal, estatal y municipal.

INICIATIVA 1: Portal de Transparencia, Brasil

Desde los años 90, y en particular en la última década, Brasil se ha sumado a muchos otros países, desarrollando políticas públicas y reformas que mejoren las prácticas y los niveles de transparencia. La aprobación de la ley de responsabilidad fiscal en el año 2000 y el mejoramiento de su sistema de gestión financiera denominado SIAFI⁴⁵, así como la reforma de su Sistema de Compras y Contratación Pública⁴⁶ iban en la misma dirección, dotar a Brasil de un adecuado marco de gestión y transparencia de los recursos financieros por parte del Estado.

El marco jurídico, no sólo vela por una adecuada gestión de los recursos fiscales, sino que además contempla importantes exigencias en materia de transparencia. En el año 2009, se

⁴² Tendencias del Gasto Público Social en América Latina, Ernesto Espíndola, CEPAL, 2007

⁴³ Según el mismo estudio de CEPAL, el gasto social de Brasil representa más del 19% de su PIB

⁴⁴ <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

⁴⁵ Sistema Integrado de Administração Financeira

⁴⁶ Creación del sistema de compras y contratación pública Comprasnet

desarrolló una modificación al marco legal⁴⁷ la cual ampliaba las competencias de transparencia a todas las esferas de gobierno (federal, estatal y municipal).

Producto del nuevo marco jurídico, el órgano contralor del ejecutivo, Contraloría General de la Unión (CGU)⁴⁸ crea el portal de transparencia en 2004. El portal nace con el objeto de proveer libre acceso a los datos de presupuesto y ejecución del gasto, sin la necesidad de accesos autorizados, abierto a todos los ciudadanos y a cualquier usuario que visite el sitio web.

Desde su lanzamiento el portal ha visto crecer constantemente las visitas y el acceso a dicha información, desde mayo de 2010 la informaciones se actualiza en forma diaria.

El portal de transparencia da a conocer las transacciones financieras que el estado brasilero a través de sus diferentes programas sociales realiza. En lo referido al sitio web este entrega en forma detallada cada una de las transacciones en las que el estado realiza transferencias de dinero a un beneficiario según los criterios definidos para ello.

⁴⁷ Ley complementaria número 131/2009

⁴⁸ <http://www.cgu.gov.br/espanol/default.asp>

El uso de portal ha tenido un incremento de uso medido en visitas exponencial en los últimos años, lo cual pone de manifiesto un claro interés por conocer el uso de los fondos públicos, como lo muestra la gráfica siguiente:

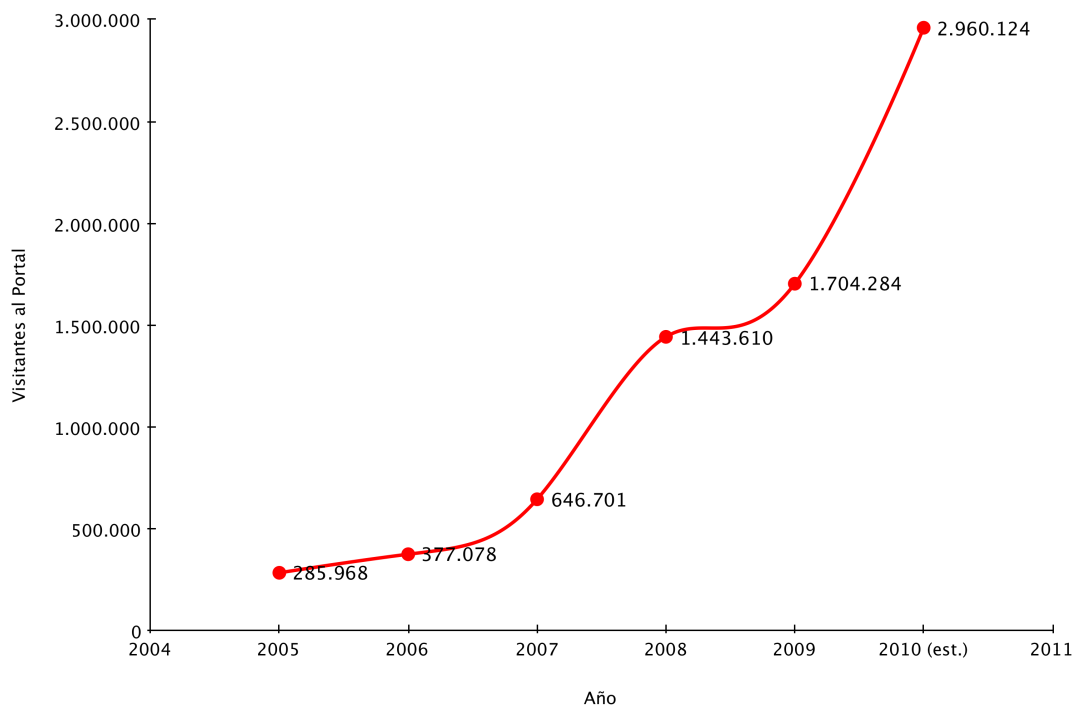


Ilustración 9: Tasa de crecimiento Portal de Transparencia

En el portal se despliega información con diferentes niveles de agregación y segmentación de las transferencias de recursos desde el gobierno federal a los estados, municipalidades y el distrito federal; fondos transferidos directamente a los ciudadanos, ONG's e instituciones privadas, un ejemplo de ello es el Programa Bolsa Familia⁴⁹ programa emblemático de la administración del Presidente Lula. Otras informaciones del portal corresponden a fondos transferidos para la entrega de determinados servicios, gasto directo del gobierno federal

⁴⁹ Programa social de transferencias monetarias condicionadas más grande del mundo, a finales del 2008, había llegado a más de 11 millones de familias y 46 millones de habitantes, con un costo anual de 4.500 millones de dólares (0.4% del PIB), según estudio "Bolsa Familia en Brasil: Contexto, Concepto e Impacto", OIT, Ginebra, 2009.

producto de sus procesos de adquisición y/o contratos públicos; y los gastos que se realizan utilizando las tarjetas de pago⁵⁰.

El portal permite búsquedas prearmadas por diferentes conceptos y criterios como los que se detallan en la siguiente tabla.

Categoría	Consulta
Gasto Directo Gobierno Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de gasto • Ministerio/Institución • Programa y subprograma (por organización, ONG's, individuos, razón social y actividad económica) • Viajes y viáticos • Pagos a través de tarjeta de gastos (por organización y usuario)
Transferencia de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias a estados y municipalidades • Transferencias por las acciones de gobierno • Transferencias a: <ul style="list-style-type: none"> ○ Instituciones gubernamentales ○ ONG's ○ Personas legales por actividad económica ○ Personas naturales
Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones públicas • Tipo de ingreso
Convenios	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias a: <ul style="list-style-type: none"> ○ Estados ○ Municipios ○ Organismos públicos • Transferencias por periodos semanales y mensuales
Registro de Empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre o número de registro de personas jurídica • Tipo de sanción
Servidores públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Por nombre o número del registro nacional • Por cargos • Otros

Los datos tienen su origen en múltiples bases de datos provenientes de varios servicios públicos, incluyendo instituciones financieras y bancos. La frecuencia de actualización es diaria y la información se organiza de forma tal que los ciudadanos puedan tener una visión comprensiva del gasto financiero y presupuestario del estado en sus diferentes esferas⁵¹.

La información está estructurada de forma tal que un ciudadano puede consultar tanto por los nombre oficiales de los programas, definidos en la ley de presupuestos, como por el

⁵⁰ Federal Government Payment Card, tarjetas de débito gubernamentales, habitualmente operadas por las grandes marcas de tarjetas de crédito.

⁵¹ Federal, Estatal y Municipal

nombre con que comúnmente se denominan algunos programas, tal es el caso del programa Bolsa Familia definido en la ley de presupuestos como: “Acción número 8442 – “Transferencia de renta directa para Familias en condición de pobreza e extrema pobreza”, mejorando los niveles de usabilidad del mismo, al utilizar un lenguaje más ciudadano.

Adicionalmente, permite la suscripción para obtener información y actualizaciones, vía correo electrónico cuando se producen cambios en un programa específico, la cantidad de suscriptores se ha incrementado desde 10.000 a más de 30.000 en los últimos dos años.

El portal se ha desarrollado tomando en consideración las siguientes directrices:

- Acceso fácil, no requiere de ningún tipo de perfil ni clave (contraseña) para obtener información.
- Lenguaje ciudadano, esto es, utilizar un lenguaje de uso común y con una nomenclatura de uso habitual.
- Navegación simplificada de forma que no requiera de altos niveles de alfabetización digital para acceder a la información

Algunas de sus métricas de uso son:

Item	Valor
Montos acumulados	4.4 trillones de dólares USD
Pagos registrados	+ 1.000.000.000
Accesos promedio mensuales (octubre 2010)	246.677
Suscriptores	32.757
Base de datos	18 bases de datos, 700 Gbytes de datos, actualización diaria de 400 Mbytes

Fuente: CGU, 2010

El portal ha recibido diversos premios de gestión pública tanto nacionales como internacionales. En 2008 Naciones Unidas lo destacó como una de las cinco mejores prácticas de transparencia⁵² y lucha contra la corrupción en el mundo.

⁵² <http://www.unodc.org/southerncone/es/corruptcao/acoec.html>

El procesamiento de los datos para el portal tiene varias fase que se grafican en el diagrama siguiente:

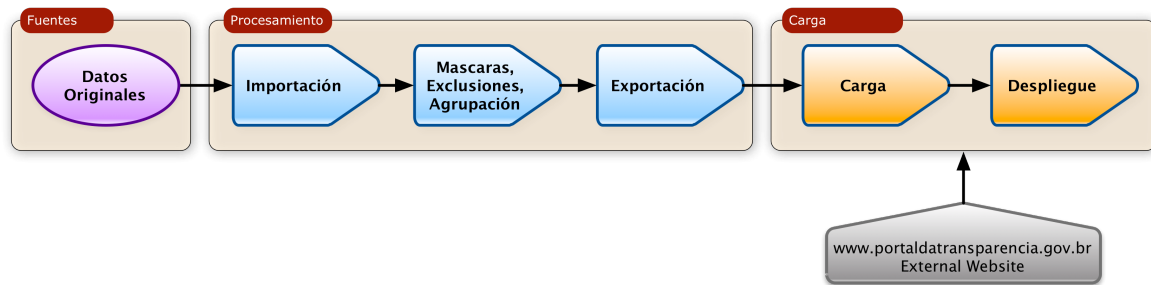


Ilustración 10: Proceso de Obtención y Generación de Información

En la imagen siguiente se muestra una impresión de la página inicial del portal



Ilustración 11: Portal de Transparencia, Página Principal

El portal permite realizar búsquedas por diferentes conceptos y tipos de gastos. Adicionalmente la información puede ser agrupada por localidad geográfica, llegando hasta el nivel de programa específicos. El usuario puede navegar desde información bastante agregada hasta información de detalle de programas puntuales. El portal permite desplegar información estadística y algunas series de tiempo, como lo muestra la pantalla siguiente:

Presidência da República
 Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA
 do Governo Federal

Transparência nos Estados - Rio de Janeiro (Governo do Estado)

EM DESTAQUE
 Número de Convênios por Concedente

Concedente	Cor
Min. Saúde	Red
Min. Educ.	Blue
Min. Cidades	Green
MCT	Yellow
MJ	Orange

PAINEL

Repasses do Governo Federal para o Governo do Estado em Setembro de 2010:
 ⇨ R\$ 537.154.952,38

Repasses do Governo Federal para o Governo do Estado acumulado em 2010:
 ⇨ R\$ 7.825.814.114,21

RECURSOS RECEBIDOS DO GOVERNO FEDERAL EM 2010

Recursos Recebidos por Área		Recursos Recebidos por Ação	
Encargos Especiais	R\$ 6.336.339.546,95	Royalties	R\$ 3.529.365.413,05
Saúde	R\$ 512.600.155,10	Royalties	R\$ 1.543.034.926,87
Segurança Pública	R\$ 326.489.157,75	FPE- CF art. 159	R\$ 427.481.406,66
Saneamento	R\$ 204.136.581,23	TETO MAC	R\$ 346.048.480,69
Urbanismo	R\$ 203.831.140,61	Cota-Parte IPI -LC n.º 61	R\$ 328.200.144,85

MAIS TRANSPARÊNCIA NO ESTADO
[Prestando Contas ao Cidadão - Governo do Rio de Janeiro](#)

Ilustración 12: Portal de Transparencia - Estadísticas

Desafíos y desarrollo futuro

Los desafíos que el portal de transparencia tiene a futuro, están vinculados a mejorar la forma de presentar los datos, esto es, poder cumplir las expectativas de públicos con intereses diversos, con un lenguaje ciudadano y desarrollar modelos de visualización de datos que permitan una mejor comprensión de la información allí contenida. El portal

debiera moverse desde un modelo de un *gran repositorio de datos* hacia un *centro de información del gasto social*, lo cual implica esfuerzo en procesamiento (agregación, filtrado y otros) de los datos que mejoren su calidad de información.



Ilustración 13: Agregación de Información Presupuestaria

Según la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP⁵³), hoy no existe información respecto del impacto real que la publicación de información presupuestaria tiene en el ciudadano, la presión ejercida para que se publiquen datos e información presupuestaria por muchas organizaciones sociales y ONG's no llevan de la mano una evaluación del impacto final en el ciudadano, lo cual plantea un desafío al estado y estas organizaciones a acercar esta información a su quehacer cotidiano.

El gobierno de Brasil ha definido que a futuro el portal cumpla con los principios de datos abiertos definidos por la W3C⁵⁴, esta evolución debe definirse en términos de una carta más clara de navegación en tal sentido.

⁵³ <http://www.asip.org.ar/es/content/transparencia-y-control-social-en-el-gobierno-federal-brasile%C3%B1o-an%C3%A1lisis-de-los-principales->

⁵⁴ <http://www.w3c.br/divulgacao/pdf/dados-abertos-governamentais.pdf>

Un desafío complementario, es la incorporación de nuevas fuentes de datos que permitan potenciar y enriquecer los datos hoy existentes, esta iniciativa debiera tener un correlato en las otras esferas del estado, esto es, nivel estadual y municipal, ya que existen importantes recursos en estos niveles que son asignados y que no cuentan con un nivel de transparencia y acceso a la información equivalente.

Un elemento que debe evaluarse a futuro, es la protección de datos confidenciales y personales, los países de la región tienen marcos jurídicos bastante débiles en esta materia y estos sistemas de entrega de datos asociados a los ciudadanos pueden vulnerar esos principios asociados a la información de carácter personal. La tensión entre acceso a la información pública y protección de datos personales es permanente y no existe un criterio único al respecto.

Por otra parte debe transformarse este mar de datos, en información, los millones de registros que cuenta el portal de transparencia están creciendo en forma significativa, en un futuro próximo los volúmenes de datos serán inmanejables y la verdad es que no le entregarán un mayor nivel de empoderamiento al ciudadano. En los últimos años ha existido un boom por dar acceso a datos públicos, pero esto no ha asegurado ciudadanos más empoderados y que esos datos hayan permitido una mayor participación en la asignación de recursos públicos.

Al momento que se desarrollaba este documento, otros países de la región implementaron iniciativas similares, tal es el caso del gobierno federal de México, el cual durante el mes de junio de 2011, inauguró un portal de transparencia presupuestaria similar a su par brasilero, denominado *Transparencia Presupuestaria – Observatorio del Gasto*⁵⁵, no sería extraño que a futuro viéramos otras iniciativas similares en países de la región.

⁵⁵ <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

Las TIC's y la Participación Ciudadana

En los últimos años se ha generado una discusión muy relevante y fructífera en torno a las iniciativas que buscan abrir el que hacer de los estados a los ciudadanos, el concepto de Open Gov⁵⁶ y sus iniciativas como la desarrollada por Barack Obama en Estados Unidos⁵⁷ y otros países que han seguido la iniciativa, tales como: Reino Unido⁵⁸ y Australia⁵⁹, en particular el modelo Open Data⁶⁰, que buscan promover el acceso a la información pública y el empoderamiento de los ciudadanos a través de su uso están mostrando el interés que existe y como esta es una tendencia creciente.

En la región existen algunas iniciativas incipientes en esta materia y han tenido más bien un desarrollo impulsado por los propios ciudadanos que por políticas públicas explícitas en la materia.

INICIATIVA 2: Movimiento ciudadano #internetnecesario⁶¹, México

En el año 2009 en el contexto de la discusión presupuestaria del gobierno federal de México, el poder ejecutivo, producto de la crisis económica por la que atravesaba el país, propuso incrementar la carga tributaria a los servicios de telecomunicaciones. Para ello se proponía un impuesto específico a las telecomunicaciones denominado IEPS⁶², el cual significaría gravar adicionalmente los servicios de telecomunicación con un 4% de impuesto sobre los montos de facturación de dichos servicios.

Los argumentos para introducir este impuesto a los montos facturados, se basaron en los fuertes problemas económicos de la economía mexicana producto de la crisis internacional y la relevancia que tiene la facturación en la industria de las telecomunicaciones en

⁵⁶ Open Government, Daniel Lathrop, Editorial O'Reilly, 2010

⁵⁷ <http://www.whitehouse.gov/open>

⁵⁸ <http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/government-licensing/about-the-ogl.htm>

⁵⁹ <http://agimo.govspace.gov.au/2010/07/16/declaration-of-open-government/>

⁶⁰ Más información sobre Open Data en <http://opendatamanual.org/>

⁶¹ <http://www.alejandrobarrros.com/content/view/full/652114/Movimientos-ciudadanos-por-la-web-internetnecesario.html#content-top>

⁶² Impuestos Especiales sobre la Producción y Servicios a las telecomunicaciones

términos de monto y estabilidad, ya que esta es menos sensible que otras industria a este tipo de crisis y por otra parte un impuesto como el planteado es de fácil recaudación.

Desde un comienzo, la iniciativa tuvo fuerte oposición por parte de las asociaciones gremiales del sector⁶³, ya que esto impactaría directamente a los usuarios finales, viéndose reflejado en el precio de los servicios. La posición de la industria al menos logró una reducción de la propuesta original de gravar con un 4% adicional a 3% sobre monto facturado.

A partir de allí, a instancias de un grupo de ciudadanos, liderados entre otros⁶⁴ por el académico Alejandro Pisanty⁶⁵ se inicia una campaña para revertir la decisión de aumentar la carga tributaria a las telecomunicaciones producto del impacto negativo que esto tendría en el acceso a Internet y finalmente en el desarrollo de México.

Algunos estudios desarrollados por la industria demostraron el impacto negativo que este impuesto tendría, expresado entre otros, en una reducción importante de oportunidades de acceso para un grupo muy significativo de personas. Las estimaciones iniciales arrojaron cifras que van entre 2.5 y 3.5 millones de personas que no podrían acceder a estos servicios producto de su aumento de precio, incrementando las tasas de brecha digital en México, cabe recordar que México tiene la más alta de los países miembros de la OCDE⁶⁶.

En la tarde del 19 de octubre de 2009, Alejandro Pisanty escribió un mensaje en la red social Twitter vinculando un artículo en su blog respecto del tema⁶⁷ y del impacto negativo que este impuesto generaría⁶⁸. Al día siguiente, este mensaje en twitter se difundió por

⁶³ Cámara Nacional de la Industria Electrónica y de TI (CANIETI) <http://www.canieti.com.mx>, Asociación Mexicana de las Tecnologías de Información (AMITI) <http://www.amiti.org.mx>, Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) <http://www.amipci.org.mx>, Asociación Nacional de Televisión (ANATEL)

⁶⁴ El liderazgo de este grupo siempre estuvo muy distribuido entre varias personas y así lo mantuvieron durante todo el proceso, característica muy común en este tipo de movimientos

⁶⁵ <http://www.linkedin.com/in/pisanty>

⁶⁶ Understanding the Digital Divide, OCDE, 2001

⁶⁷ <http://pisanty.blogspot.com/2009/10/oposicion-impuestos-especiales-las.html>

⁶⁸ <http://www.youtube.com/watch?v=bLRm9u1g4fc>

todo México y a las pocas horas la etiqueta #internetnecesario⁶⁹ se transformó en un tema tendencia⁷⁰ en twitter.

En poco tiempo se desarrollaron en una modalidad de construcción colectiva utilizando diversas herramientas en la web, tales como: blogs, grupos de discusión, twitter, wikis y otros, un conjunto de argumentos para rechazar el proyecto ley producto de su impacto negativo en la economía y sociedad mexicana. Algunas de las principales razones argumentadas por diferentes partícipes de la campaña son⁷¹:

- Encarecer las telecomunicaciones y el acceso a Internet, excluyendo a una parte apreciable de la población – precisamente los sectores con menor capacidad económica – es contrario a los proyectos, tanto oficiales como de muchas organizaciones, que buscan incorporar a México a la Sociedad de la Información y extender los beneficios del dominio de la información y el conocimiento a toda la población a través del acceso cada vez más extendido y accesible a las redes, y en particular a Internet.
- En consecuencia, encarecer el acceso a las redes y a Internet es contradictorio con el propósito enunciado por el propio gobierno, en el Plan Nacional de Desarrollo⁷², en los planes sectoriales, y en los discursos de numerosas autoridades, de extender el acceso y el uso de las redes en beneficio de la población. Cabe recordar que el programa del gobierno desde 2007 se ha anunciado y definido con los ejes “convergencia, cobertura y competencia”, y la reducción de 2.5 o más millones de oportunidades de acceso sería contradictoria con la meta de cobertura.
- El IEPS es un tipo de impuesto que se ha aplicado principalmente a bienes y servicios suntuarios y a los que en la mayoría de las sociedades se tasan por no ser imprescindibles como las bebidas alcohólicas y el tabaco. La aplicación de un impuesto de esta naturaleza a las telecomunicaciones resulta flagrantemente

⁶⁹ <http://www.internetnecesario.org/>

⁷⁰ Concepto de la red twitter para identificar los temas que se transforman en los más seguidos, viene del inglés *Trending Topic*

⁷¹ Recopilación realizada por Alejandro Pisanty y algunos de los colaboradores iniciales

⁷² Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Presidencia, México - <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

contradictorio también con el impulso que se observa al uso de las telecomunicaciones por parte de sectores cada vez más amplios de la población de menores recursos económicos. Para el público y para muchos analistas la aplicación de impuestos a las empresas, como en este caso, se tiene que analizar inevitablemente a través de la proyección de que serán repercutidos a los clientes.

- El argumento de que el impuesto es fácil de cobrar por la alta concentración de las empresas del sector de telecomunicaciones es leído por la comunidad como una penosa confesión de parte que acepta un fracaso – al menos hasta 2009, fecha de la iniciativa – del lineamiento de competencia de la política enunciada por el gobierno federal. Las telecomunicaciones en México siguen mostrando un alto grado de concentración en pocas compañías.

En cuestión de unas pocas horas esta conversación en la red social Twitter pasó a otros espacios y se difundió en diferentes redes sociales, tales como: Flickr⁷³, Youtube⁷⁴ e incluso manifestaciones presenciales como la desarrollada en octubre de 2009 en Parque Hundido en el Distrito Federal de México⁷⁵.

En la gráfica siguiente se muestra la entrada de Twitter de León Felipe Sánchez Ambía⁷⁶ el 19 de octubre de 2009, con la primera aparición del Hashtag #InternetNecesario, capturado el 7 de noviembre de 2010:

⁷³ <http://www.flickr.com/photos/maloof/4070015222/in/pool-1231146@N24>

⁷⁴ <http://www.youtube.com/watch?v=2Du6Ae9ZFm4>

⁷⁵ <http://www.youtube.com/watch?v=AbCh57efwG0>

⁷⁶ Miembro de ISOC-Mexico (Internet Society), <http://www.isocmex.org.mx/> y de la ONG Creative Commons – Mexico



Ilustración 14: Ejemplo de algunos post en Twitter

En los primeros días los mensajes en esta red social, según los líderes del movimiento reflejaban diversas reacciones⁷⁷, lo que quedaba claro es que a muy pocos dejaba indiferente:

- a. Reflejos, repeticiones y variaciones de los mensajes iniciales de la campaña.
- b. Un sentimiento de agresión personal recibida al saber de un posible aumento en costos de servicios muy apreciados por el/la participante, expresado a través de expresiones tajantes, duras, y en ocasiones soeces.
- c. Ejemplos personales de uso de las telecomunicaciones e Internet.
- d. Ejemplos del uso de las telecomunicaciones e Internet por parte de terceros.(conocidos, anecdóticos, estadísticos, o de otro tipo) para el desarrollo.
- e. Textos y estadísticas ilustrativas para mejorar la argumentación.
- f. Discrepancias con los iniciadores de la campaña o entre los participantes, de las cuales la mayoría daba lugar a la mejor comprensión de puntos de vista e información
- g. Burlas, descalificaciones y agresiones contra la campaña y algunos o todos los participantes en la misma, de distintos tipos y orígenes:

⁷⁷ Recopilación realizada por Alejandro Pisanty de la campaña

- a. *Ad hominem*
- b. Calificando a la campaña de timorata
- c. Descalificando a la campaña por no tomar medidas más radicales como manifestaciones en las calles
- d. Descalificando a la campaña por no ocuparse de otros asuntos (soluciones a problemas nacionales de mayor escala, oposición a otras medidas del paquete fiscal como el aumento al IVA)
- e. Mensajes disruptivos
- h. Respuestas a las discrepancias, burlas, agresiones y descalificaciones:
 - a. Respuestas a los anteriores, en particular expresiones tajantes de muchos participantes en el sentido de que participaban en esta campaña precisamente por su oposición a las manifestaciones en las calles
 - b. Llamados a superar diferencias

A 36 horas de iniciada la campaña por Twitter el hashtag #internetnecesario, ya había 12.000 emisores de mensajes, al final de esa semana ya habían circulado 110.000 mensajes por esta red.

A tres días de iniciada la campaña, periodistas de medios tradicionales especializados empezaron a interesarse en el tema. Las primeras aproximaciones de la prensa tradicional era conocer que decían *esos twitteros*, por lo que el grupo iniciador de la campaña tuvo que partir por dar a conocer el tema y que la campaña no era un problema que iba a afectar a un pequeño grupo de *geeks*⁷⁸ sino a toda la economía y sociedad mexicana.

Una vez en la prensa tradicional, el tema se instaló en la agenda política, esta llegó rápidamente a un grupo de congresistas que convocaron a estos activistas para conocer directamente su postura, el día 22 de octubre de 2009, en sesión abierta presidida por el Presidente del Senado, Senador Carlos Navarrete⁷⁹ y miembros de las comisiones de ciencia y tecnología, entre los convocados, había unas 50 personas, habían de todas las

⁷⁸ Geek del inglés, es un término que se utiliza para referirse a personas fascinadas por la tecnología y la computación

⁷⁹ <http://alt1040.com/2009/10/el-movimiento-internetnecesario-da-sus-frutos>

edades y tendencias políticas. Uno de los miembros del grupo divulgó la sesión por Internet, utilizando la tecnología webcast⁸⁰. En la sesión convocada por el congreso, los iniciadores del movimiento pudieron dar a conocer el problema y su posición al respecto.

Utilizando las mismas redes sociales, se convocó a una foto masiva en Parque Hundido a la cual acudieron unas 140 personas y que sirvió como material gráfico para difundir posteriormente la campaña. La foto fue difundida en forma local e internacional, llegando incluso a la BBC⁸¹ y otros medios internacionales tales como CNN⁸² y Reuters⁸³. A partir de allí se desarrollaron diversos sitios web, cuyo propósito era difundir los ejes centrales de la campaña, tal es el caso de <http://internetnecesario.org>, <http://www.internetnecesario.info> y múltiples entradas en diversos blogs, incluyendo algunos muy influyentes como el blog que aborda temas de tecnologías en inglés <http://boingboing.net>⁸⁴

Finalmente, llegó el momento de la votación de la iniciativa en el congreso, la votación se desarrolló a finales octubre de 2009⁸⁵ y fue seguida directamente por miles de personas. El resultado final de la votación fue aprobar la aplicación del IEPS de 3% a las telecomunicaciones y eximir del mismo a la mayoría de los contratos de acceso a la Internet. En sólo algunas semanas este movimiento había logrado un triunfo importante.

Todos los iniciadores de la campaña la consideraron exitosa, la cual arrojó, en opinión de estos líderes algunos aprendizajes adicionales a la sociedad mexicana:

1. Conocimiento esencial acerca de telecomunicaciones
2. Conocimiento esencial acerca de Internet, desde aspectos puramente operacionales hasta una vuelta a la raíz en busca de sus valores fundamentales de

⁸⁰ Tecnología que permite transmitir imágenes y sonido en vivo utilizando la web

⁸¹ Artículo en la BBC en castellano aparecido el 24 de octubre de 2009,
http://www.bbc.co.uk/mundo/participe/2009/10/091024_0046_mexico_impuestos_twitter_jrg.shtml

⁸² Entrevista en CNN en Español: <http://www.youtube.com/watch?v=VfYNIB375Cg>

⁸³ <http://www.reuters.com/article/2009/10/20/mexico-economy-telecom-idUSN2045404920091020>

⁸⁴ <http://boingboing.net/2009/10/20/mexico-net-advocates.html>

⁸⁵ Diario el País,
http://www.elpais.com/articulo/opinion/cruzada/Internet/Necesario/elpepuopi/20091028elpepuopi_1/Tes

interoperabilidad, principio de punta a punta (*end to end*), y derivados de ellos y de la forma de operar de la IETF⁸⁶, horizontalidad, servicio, equidad

3. Competencias en el uso de las herramientas de interacción
4. Desarrollo de capacidades de liderazgo y escucha
5. Conocimiento de la casuística del uso de telecomunicaciones e Internet en México, en muchos casos a través de sus propios autores – miles de miembros de la comunidad participante expusieron y explicaron sus actividades profesionales, estudiantiles, personales, sociales y recreativas dependientes de Internet, y su conocimiento de proyectos positivos y problemas superados (o no) en los mismos
6. Evaluación del estado de las telecomunicaciones e Internet, su economía y sus mercados, en México y en el mundo
7. Mecanismos de construcción de identidad y confianza en Internet
8. Mayor entendimiento y acompañamiento del proceso legislativo
9. Un aprendizaje incuantificable pero igualmente inestimable acerca de los muchos lugares y espacios de la sociedad, en todo el país, en los que el entusiasmo por Internet sigue creciendo, y que hay personas dispuestas a luchar para que su expansión como una red abierta siga siendo posible y se acelere

Desafíos y desarrollo futuro

Las redes sociales, hoy por hoy se han transformado en una herramienta muy poderosa a la hora de construir opinión y generar movimientos ciudadanos de rápido crecimiento y con un grado de influencia grande. Cada vez se dan nuevos ejemplos, como fue el caso de #internetnecesario en el cual los ciudadanos toman una causa y a través del uso de herramientas tecnológicas, algunas de ellas bastante sofisticadas y que requieren usuarios con mayores niveles de infoalfabetización, logran como en este caso reducir un impuesto, convocar a una movilización, detener la construcción de una central eléctrica, llegando incluso a promover derrocamiento de gobiernos, como se ha visto en los últimos meses.

⁸⁶ Internet Engineering Task Force, <http://www.ietf.org>

Los principales desafíos que estos movimientos presentan son poder encausar adecuadamente las demandas, y que ellos logren converger a hacia un espacio de soluciones. En ocasiones se quedan en la denuncia fácil, con pocos argumentos y sin claridad respecto del espacio de soluciones.

Así como es un tema encausar el movimiento, resulta fundamental lograr adecuados niveles de adhesión, ya que por el sólo hecho de aceptar participar en una causa en la web no se genera una real adhesión al movimiento, así lo hemos visto en ocasiones, un ejemplo claro de ello son las causas de Facebook, en las cuales el nivel de adhesión es relativamente bajo.

Otro elemento relevante, es el modelo de gobernabilidad que se le da a estos espacios, ya que para el Estado no es fácil dialogar con una masa de ciudadanos que no tienen una estructura clara y que en ciertas ocasiones incluso tiene planteamientos contradictorios. Sobre esto existen diversas miradas, y en general estos movimientos concentran múltiples visiones y no existen una opinión única, lo cual genera dificultades a la hora de establecer acuerdos, en aquellos casos en los cuales no existen posiciones únicas, al menos el gran logro que tienen es aumentar el control social por parte de los ciudadanos al ejercicio del poder por parte de las autoridades y por ende cambiar la agenda pública, como fue en el caso mexicano respecto de lo que se pensaba era un proyecto de ley menor, sin demasiado impacto y que sería aprobado sin mayores contratiempos en el poder legislativo.

Muchos estados están tomando medidas concretas a la hora entender lo que está ocurriendo en estas redes, un ejemplo de ello es una decisión que ha generado bastante polémica del gobierno chileno de monitorear las redes sociales⁸⁷. Más allá de cómo se zanjará esta discusión, asociada a la datos personales, no cabe duda que estas redes son espacios relevantes y cada vez más significativos a la hora de diseñar y ejecutar políticas públicas.

⁸⁷ <http://knightcenter.utexas.edu/blog/chilean-governments-decision-monitor-social-networks-sparks-debate-about-internet-privacy-threa>

Transparencia y Tecnologías de Información

Quizás lo más tradicional del uso de las TI en este ámbito corresponden al soporte que prestan para transparentar el quehacer de los estados y sus autoridades. Existen dos modelos respecto del acceso a la información, esto es, modelo *push* o **transparencia activa**⁸⁸, en el cual la institución pública entrega y hace disponible información sin mediar una solicitud de los ciudadanos y el modelo *pull* o **transparencia pasiva**, la cual se expresa a través de solicitudes de acceso a información que los ciudadanos realizan a las instituciones públicas.

Existen dos ejemplos en la región que se han transformado en las mejores prácticas y modelos a seguir, nos referimos al IFAI en México en su desarrollo de transparencia pasiva y al Consejo para la Transparencia de Chile en lo que respecta a transparencia activa.

INICIATIVA 3: Transparencia Pasiva – Instituto Federal de Acceso a Información Pública, México, IFAI⁸⁹

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública del Gobierno Federal de México, lleva años desarrollando un modelo de solicitudes de acceso a información, denominado INFOMEX⁹⁰ que le ha valido ser base y práctica a imitar para muchos otros estados de la región. La plataforma INFOMEX le permite a los ciudadanos realizar requerimientos de información a los servicios públicos.

En el año 2001, el gobierno publicó una agenda presidencial con seis líneas de acción, entre las cuales se encontraba presente promover un gobierno transparente, honesto y digital. Respecto de los primeros puntos el gobierno logró en forma unánime la aprobación de la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental⁹¹ en abril de

⁸⁸ Modelo push

⁸⁹ <http://www.ifai.org.mx/>

⁹⁰ www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action

⁹¹ Denominada en algunos casos con las siglas LFTAIPG

2002. La referida ley garantiza el derecho de cualquier ciudadano a acceder a información pública que el gobierno federal posee o produce. En un principio esta ley fue vista como un balance de poder entre los ciudadanos y el Estado⁹². La ley fue aprobada el 30 de abril de 2002 y publicada en la gazeta oficial el 11 de junio de 2002, la ley plantea en su artículo 4:

Proveer todo lo necesario para que cada persona pueda acceder a la información pública por un procedimiento rápido y simple, con el objeto de hacer la gestión pública más transparente, divulgando la información de su gestión, promoviendo la rendición de cuentas a los ciudadanos y contribuyendo a la democratización de la sociedad mexicana.

Los procedimientos de solicitud de información, según lo regula la ley consta de dos etapas:

- i) Etapa de solicitud de información ante el servicio público que mantiene dicha información, el cual tiene 20 días hábiles para responder, dicha solicitud puede ser hecha presencialmente, por escrito o en forma electrónica a través del portal web.
- ii) Si la agencia se niega a entregar la información, se puede solicitar la intervención del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública – IFAI, agencia autónoma quien debe intervenir en el proceso indicando al servicio público si la información solicitada debe ser entregada o no. La decisión del IFAI no puede ser apelada ante ningún otro órgano del estado.

⁹² E-Government for Transparency in Mexico – Advances and Limits in promoting government and citizen engagement, Cristina Galindez-Hernández, Ernesto Velasco-Sánchez, 2010

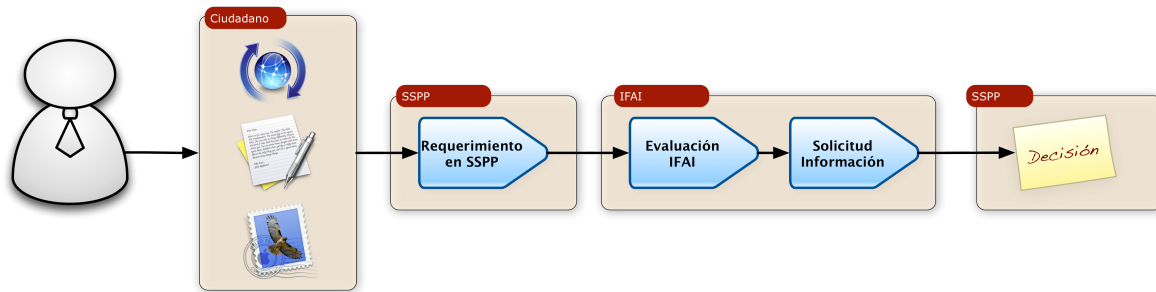


Ilustración 15: Solicitud de Información

Adicionalmente, la ley establece que la obligación de las instituciones del gobierno federal a hacer públicas las consultas realizadas a proyectos de ley o normativas que requieren de firma del ejecutivo al menos 20 días hábiles antes de su entrega a discusión, como parte del marco jurídico definido.

La ley de transparencia en su momento, tomó en consideración el soporte electrónico como un mecanismo básico para proceder y se vinculó con algunos proyectos emblemáticos de la época, esto le valió a México lograr muy buenas ubicaciones en los rankings y evaluaciones internacionales⁹³ en materia de desarrollo digital, tal es el caso de la iniciativa e-Mexico⁹⁴ y Gobierno Digital⁹⁵. Las áreas en las cuales México lograba los mejores resultados eran las vinculadas a desarrollo del eGov, participación ciudadana, acceso a información y transparencia.

Hoy IFAI cuenta con una plataforma de tres sistemas aplicativos que dan el soporte tecnológico requerido para la aplicación del marco jurídico de transparencia pasiva:

⁹³ Foro Económico Mundial con su ranking Networked Readiness Index- NRI <http://www.networkedreadiness.com/gitr/> y el ranking de Naciones Unidas denominado Global e-Government Readiness Report <http://www2.unpan.org/egovkb/>

⁹⁴ <http://www.e-mexico.gob.mx>

⁹⁵ <http://www.gobierno-digital.gob.mx>

- **Portal de Obligaciones de Transparencia (POT)**⁹⁶: Portal que le facilita el acceso al ciudadano a la información que las instituciones del Gobierno Federal deben hacer disponible, según lo regulan las obligaciones de transparencia de la ley. Estas obligaciones señalan que las instituciones del gobierno federal deben publicar al menos: (a) estructura organizacional, (b) directorio de servidores públicos, (c) remuneraciones, (d) transacciones, (e) presupuesto definido y ejecutado e (f) indicadores de desempeño.

Portal de Obligaciones de Transparencia
Administración Pública Federal

INICIO

Portal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Portal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene como objetivo fortalecer la democratización del país; así como establecer una relación entre el gobierno y la sociedad basada en la rendición de cuentas. En cumplimiento de dicha ley, publicamos la información señalada en el Artículo 7 en lo relativo a obligaciones de transparencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

I Estructura orgánica operativa	II Facultades
En esta sección se presenta la estructura orgánica, básica, no básica y homólogos de las dependencias y entidades. Búsqueda por Institución	En esta sección se presentan las facultades y atribuciones de las unidades administrativas de las dependencias y entidades. Búsqueda por APF Búsqueda por Institución
III Directorio	IV Remuneraciones
En esta sección se presenta el directorio de los servidores públicos. Puede ser consultado por orden alfabético, por áreas y por una búsqueda avanzada. Búsqueda por APF Búsqueda por Institución	En esta sección se presenta la remuneración mensual y el sistema de compensación aplicable a los servidores públicos y el personal contratado por honorarios, así como las plazas vacantes de las dependencias y entidades. Búsqueda por APF Búsqueda por Institución
V Unidad de enlace	VI Metas y objetivos
En esta sección se presentan los datos para contactar a la Unidad de Enlace (la cual recibe las solicitudes de información), el responsable del sitio, los integrantes	En esta sección se presentan las metas y objetivos de cada unidad administrativa, así como los avances

Ilustración 16: Página Principal de Sistema POT

⁹⁶ <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/>

- **Zoom**⁹⁷: Motor de Búsqueda de solicitudes de información, sus resultados y los dictámenes del IFAI al respecto. La utilidad de la aplicación Zoom, reside en que un ciudadano pueda buscar información respecto de un determinado ítem en forma previa a iniciar un procedimiento de solicitud de información. Zoom opera de forma similar a los conocidos buscadores de Internet tales como Bing, Yahoo o Google.



Ilustración 17: Página principal de Sistema Zoom

- **Infomex**⁹⁸: Plataforma de solicitudes de información, la cual permite que un ciudadano sin mediar un proceso previo, pueda realizar un requerimiento de acceso

⁹⁷ <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>

⁹⁸ <http://infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>

de información y verificar el estado de avance del requerimiento por la misma plataforma. Adicionalmente, esta plataforma busca transformarse en el modelo estándar para solicitar información en los tres niveles de gobierno, por lo que el IFAI ha instalado Infomex en varios de los gobierno estatales mexicanos. Las solicitudes se realizan a través del portal desde cualquier parte del mundo las 24 horas al día. Un elemento interesante de la plataforma es que no requiere de autenticación ni identificación segura de los solicitantes, lo cual en algunos casos puede presentar una barrera de entrada.



Ilustración 18: Página Principal de INFOMEX

El año 2009, se presentaron a nivel federal 117.597 solicitudes, de las cuales menos de un 3% fue en forma manual.

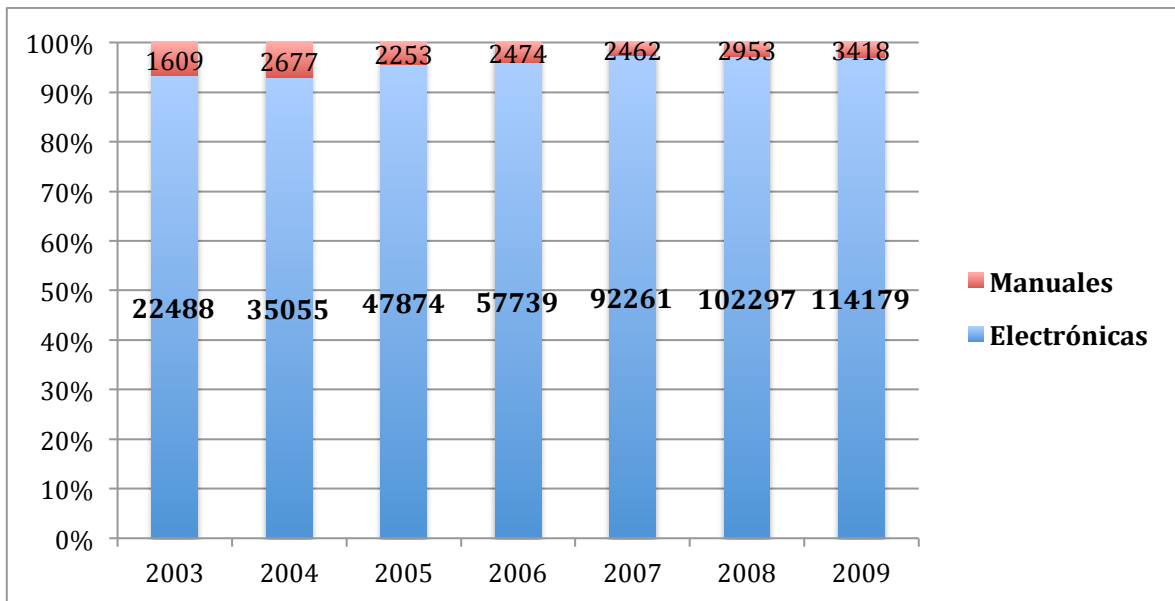


Ilustración 19: Evolución de Solicitudes vía INFOMEX

Fuente: IFAI, 2010

En el año 2010, la cifra aumentó a 120.228 con un porcentaje muy pequeño de ellas realizadas en forma manual. Actualmente la plataforma INFOMEX no sólo opera a nivel federal, sino que ha sido implementada en varios de los Estados Mexicanos, y se ha transformado en el estándar para el proceso de solicitudes de información a todo nivel, no sólo en el nivel del gobierno federal.

La plataforma INFOMEX ha recibido varios reconocimientos internacionales, destacando una buena ubicación en la evaluación internacional *Innovations Award in Transforming Government*⁹⁹ de la Universidad de Harvard de los Estados Unidos de Norteamérica.

Cantidad de usuarios y su evolución en el tiempo

En los años que lleva operando la plataforma INFOMEX el incremento de usuarios ha sido muy significativo, llegando a más de 300.000 usuarios a febrero de 2011. La tabla siguiente muestra la evolución respecto usuarios de la plataforma Infomex del Gobierno Federal.

⁹⁹ <http://www.innovations.harvard.edu>

Año	Nuevos Usuarios	Acumulado
2003	13,740	13,740
2004	21,289	35,029
2005	28,028	63,057
2006	31,566	94,623
2007	48,817	143,440
2008	52,289	195,729
2009	55,276	251,005
2010	50,436	301,441
2011 ¹⁰⁰	4,856	306,297

Fuente: IFAI, 2011

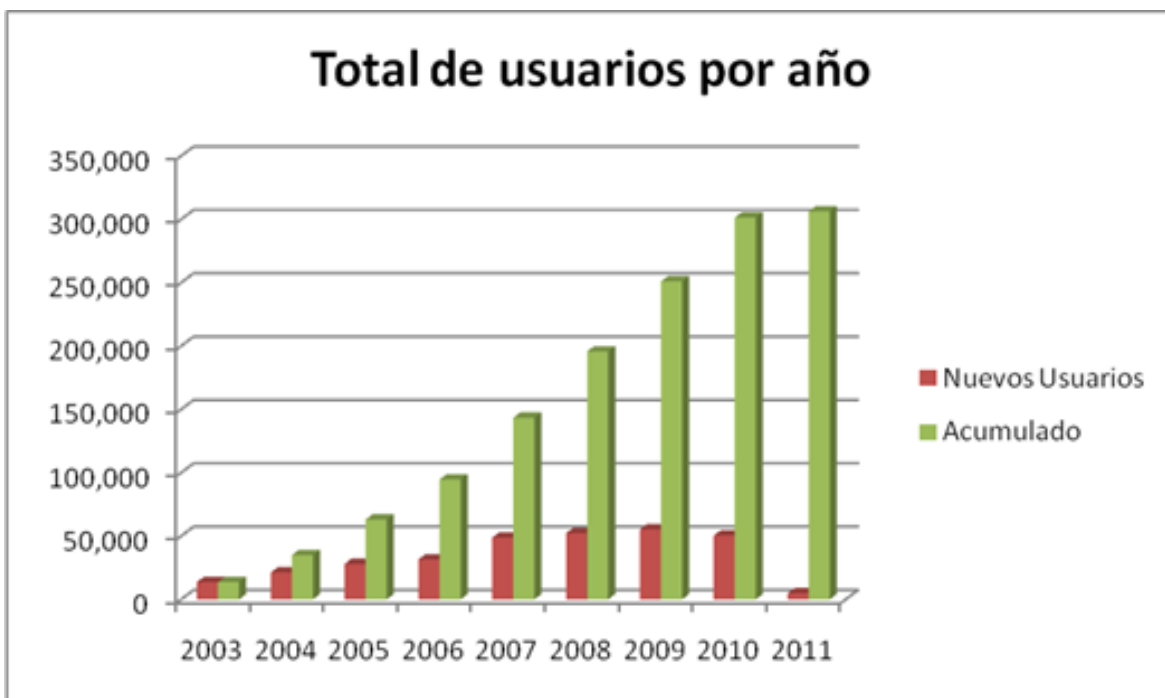


Ilustración 20: Evolución de usuarios de INFOMEX (2003-2011)

¹⁰⁰ Cifras a febrero de 2011

Accesos al portal por año

A continuación se presentan los accesos registrados en el sistema INFOMEX del Gobierno Federal. Los datos presentados fueron tomados del registro de Google Analytics¹⁰¹ de Septiembre del 2009 a enero del 2011. No se muestran datos de fechas anteriores debido a que no se contaba con un mecanismo de registro de visitas.

Año	Accesos	Páginas consultadas	Páginas visitadas en promedio
2009	176,384	568,827	3.22
2010	651,172	2,064,584	3.17
2011	47,133	151,951	3.22

Fuente: IFAI, 2011

El año 2010 existieron más de 650,000 accesos y más de 2 millones de páginas consultadas en INFOMEX Gobierno Federal, lo cual da un promedio de 1,784 accesos por día al sitio web. Los accesos tienen tiempos promedios de más de 3 minutos.

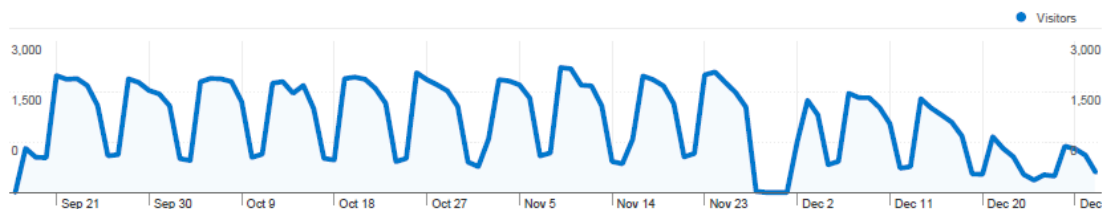


Ilustración 21: Accesos a INFOMEX (Septiembre-Diciembre 2009)

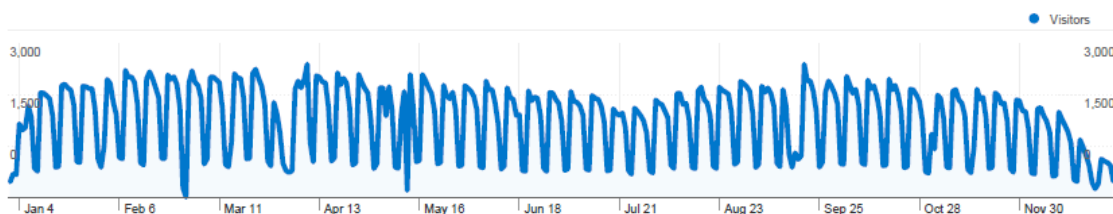


Ilustración 22: Accesos a INFOMEX (2010)

¹⁰¹ Herramienta de análisis de tráfico de sitios web desarrollada por le empresa Google y ampliamente utilizada para monitoreo - <http://www.google.com/analytics/>

El ecosistema mexicano de transparencia pasiva, está basado en las tres plataformas descritas, esto le ha dado a México una posición de liderazgo en la región respecto del proceso de solicitud de información.

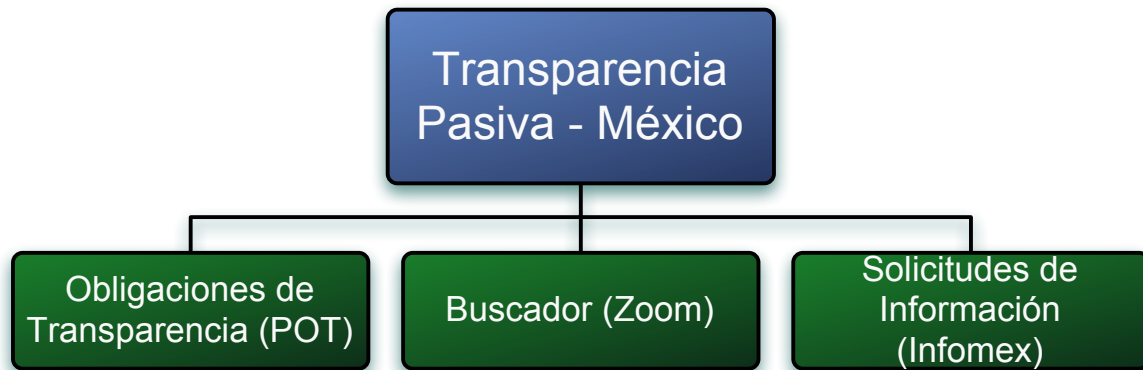


Ilustración 23: Soporte Tecnológico a Transparencia

Algunas métricas de uso de las plataformas mencionadas se resumen en la siguiente tabla:

Sistema	Métricas
POT	<ul style="list-style-type: none"> • 650 mil consultas mensuales (2 millones de visitas mensuales) • 37 millones de consultas acumuladas (100 millones de visitas, acumuladas de febrero de 2007 a la fecha)
Zoom	<ul style="list-style-type: none"> • 5 millones de consultas acumuladas (de julio de 2007 a la fecha)
INFOMEX	<ul style="list-style-type: none"> • 600 mil solicitudes con Infomex Gobierno Federal (290 mil solicitantes) • 230 mil realizadas con Infomex DF • 1.5 millones solicitudes de 2003 a la fecha en todo el país (los tres poderes, los tres órdenes de gobierno, organismos autónomos, etc.) <ul style="list-style-type: none"> ○ 90% hechas con Infomex ○ 450 mil al Poder Judicial Federal

Fuente: IFAI, 2011

Desafíos y desarrollo futuro

El desarrollo de este ecosistema de transparencia pasiva presenta variados desafíos a futuro, en primer lugar se debe converger hacia una sola plataforma con las funcionalidades anteriormente descritas, su desarrollo fue por separado, lo cual hoy genera importantes niveles de duplicación de funcionalidades y significativos esfuerzos de mantención. Adicionalmente el hecho de contar con una sola plataforma simplifica su uso, ya que se establece una interfaz única de cara al usuario y por lo tanto se establece un proceso de interacción consistente.

Estas plataformas debieran transformarse en un estándar a nivel nacional y que su proceso de puesta en operación en los estados faltantes continúe. Por otra parte, si bien estas aplicaciones entregan herramientas relevantes para aumentar los niveles de transparencia del estado mexicano, se debe instalar más los conceptos asociados a mayor rendición de cuentas del estado y que estas iniciativas deben ir de la mano de una mayor profundización del acceso a las nuevas tecnologías y de reducción de la brecha digital¹⁰² por parte de los ciudadanos.

El impacto que están teniendo estas plataformas es aún bajo, si se llevan la cantidad total de solicitudes presentadas en 2009, esto es, 114.179 a la tasa de presentación diaria, esto equivale aproximadamente a 313 solicitudes/día¹⁰³, lo cual respecto de la cantidad total de interacciones que el Estado tiene diariamente es un porcentaje muy menor, y por otra parte la cantidad de usuarios hoy registrados¹⁰⁴ en la plataforma representa cerca del 1% de los

¹⁰² Hoy México cuenta con 36 millones de usuarios de un total de 112 millones.

¹⁰³ Esto tiene el supuesto que las solicitudes se distribuyen uniformemente, no existiendo estacionalidades y durante todos los días del año, este promedio sube a 476 solicitudes/día considerando días hábiles. Es probable que si existan estacionalidades y el promedio de solicitudes sea mayor en día hábil que en día no hábil.

¹⁰⁴ Suponiendo que se trata de personas distintas ya que la modalidad de registro que tiene no valida en forma robusta.

usuarios de Internet de México¹⁰⁵ y menos del 0.3% de la población total. Lo cual muestra que su alcance actual es bastante acotado.

INICIATIVA 4: Transparencia Activa – Consejo para la Transparencia, Chile¹⁰⁶

La transparencia activa hoy influenciada entre otros por los movimientos Open Data, presenta pocos avances en la región y probablemente el principal desafío de esto, es el cambio del paradigma en la cual las decisiones, información, datos y en general el que hacer del Estado deben publicarse sin mediar una solicitud de los ciudadanos. Dicho de otra forma, no es más transparente un estado que tiene una mayor cantidad de solicitudes de información resueltas, sino aquel en el que hay pocas solicitudes y los ciudadanos acceden a la información pública en forma directa.

El Consejo para la Transparencia de Chile ha generado una política en los últimos años para promover el uso y la entrega de información por parte de las instituciones del estado a los ciudadanos, inicialmente a través de un conjunto de instrucciones generales y normativas que obligaron los servicios a dicha práctica¹⁰⁷.

Definición de Transparencia Activa

Es la obligación que tienen los órganos y servicios de la Administración del Estado de publicar en su sitio web cierta información sobre sus principales actividades, presupuestos y políticas para que el público general pueda conocer lo que están haciendo, pueda participar en los asuntos públicos y pueda controlar la gestión pública. Se debe poner a disposición de todas las personas a través de sus sitios web institucionales, información general acerca del órgano o servicio, de forma permanente y actualizada, al menos una vez al mes.

¹⁰⁵ Según la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) los usuarios de Internet en 2010 eran de 30.6 millones de personas.

¹⁰⁶ <http://www.consejotransparencia.cl>

¹⁰⁷ <http://www.consejotransparencia.cl/instrucciones-de-transparencia-activa/consejo/2010-02-05/132601.html>

Las iniciativas asociadas a transparencia activa se inician en Chile con un instructivo presidencial que data de diciembre de 2006¹⁰⁸, en el cual se plantea por primera vez en forma muy tímida la obligación de publicación de los organismos del gobierno central (instituciones dependientes directamente del poder ejecutivo central) de cierta información, esto es, información asociada a adquisiciones, contratistas, personal¹⁰⁹, transferencias de fondos, leyes, reglamentos y otros actos administrativos en las plataformas web de servicios públicos y ministerios. No fue sino hasta la promulgación de la ley de transparencia en agosto de 2008 y su reglamento¹¹⁰ en el cual se regulan los conceptos de transparencia activa y derecho a acceso.

A partir de allí, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia¹¹¹ y el órgano rector, Consejo para la Transparencia¹¹² creado por ley¹¹³ dictan un conjunto de normas para regular el accionar de los ministerios y servicios públicos del gobierno central, municipios y órganos autónomos¹¹⁴ respecto de transparencia activa.

A inicios del año 2009, mediante oficio N° 106 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se regula explícitamente la información a publicar, así como las normas técnicas que se deben cumplir para dicha publicación. En el oficio 106 se define que la regulación y normas asociadas a la publicación de información pública se entregarán a través del sitio <http://www.gobiernotransparente.cl/> en el cual se detalla toda la información técnica necesaria para la publicación y cumplimiento de la exigencias de la ley.

¹⁰⁸ Instructivo Presidencial N° 008/2006

http://www.gobiernotransparente.cl/asistente/oficios/Instructivo_Presidencial_008.pdf

¹⁰⁹ No es claro en la información que se debe publicar.

¹¹⁰ Ley N 20.285 de Transparencia <http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/276363.pdf> Reglamento de la Ley 20.285 en <http://www.gobiernotransparente.cl/asistente/oficios/Reglamento%20DiarioOficial.pdf>

¹¹¹ Ministerio de carácter político que en algunos países se conoce como la Secretaría de Gobierno y/o Secretaría de la Función Pública.

¹¹² <http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/edic/base/port/inicio.html>

¹¹³ Inicialmente la tarea le correspondió al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, ya que el Consejo para la Transparencia no estuvo funcionando a plena capacidad sino hasta mediados del año 2009.

¹¹⁴ El marco jurídico deja fuera del alcance de la ley a las empresas públicas.

Lo anterior obligó a que cada repartición pública estableciera un área específica en su presencia web para publicar la información definida por la ley y su reglamento, si bien esta ya se venía desarrollando en forma escalonada a partir del instructivo presidencial anteriormente señalado. En la gráfica siguiente se muestra un ejemplo correspondiente a un ministerio de la aplicación de la normativa.



Ilustración 24: Gobierno Transparente

Cómo se aprecia el sitio web de cada servicio y repartición pública debe contener un banner – Gobierno Transparente, claramente visible en su página principal. La información que contiene el área “*Gobierno Transparente*” del sitio es al menos la siguiente:

- Marco normativo institucional, potestades, competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas del organismo respectivo, leyes y reglamentos que regulan su función, instrucciones y resoluciones, incluidas las referidas a su organización.

- Actos y documentos del organismo que hayan sido objeto de publicación en el Diario Oficial¹¹⁵.
- Estructura orgánica del organismo y las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos.
 - Estructura orgánica
 - Dotación de personal y todos sus antecedentes (cargo, títulos profesionales, renta y otros)
- Compras y Adquisiciones
- Presupuesto
 - Ejecución presupuestaria
 - Auditorías
- Trámites del organismo
- Participación Ciudadana
- Subsidios y beneficios entregados
- Declaración de intereses de autoridades
- Enlace a sistema de gestión de solicitudes de información (transparencia pasiva)
- Actos y documentos calificados de secretos o reservados y las razones para ello

Hoy el banner utilizado y que debe ser incrustado en cada sitio del estado de aquellos ministerios y servicios públicos que son parte del gobierno central¹¹⁶ se obtiene desde el sitio www.gobiernotransparente.cl

¹¹⁵ Corresponde a la gaceta donde se publican las leyes, normativas, decretos y otros actos administrativos.

¹¹⁶ Ministerios y Servicios públicos que forman parte de la administración central del Estado, no se consideran organismos autónomos, ni empresas públicas, ni municipios.



Ilustración 25: Banner Gobierno Transparente

La información que debe incluir el área gobierno transparente, está regulada en su contenido y formato, para lo cual se han desarrollado una serie de instructivos que lo regulan. Al interior del banner, la información se presenta en el mismo orden y estructura, la URL¹¹⁷ de esta área además debe ser la misma en cualquier sitio, esto es, <http://transparencia.serviciopublico.cl> lo cual simplifica la navegación y comprensión para el usuario final. La pantalla siguiente muestra el área gobierno transparente del Ministerio de Obras Públicas, todos los ministerios y servicios tienen un área similar en sus sitios web.

¹¹⁷ Uniform Resource Locator (URL), localizador uniforme de recursos, y se refiere a la dirección única que identifica a un sitio web.

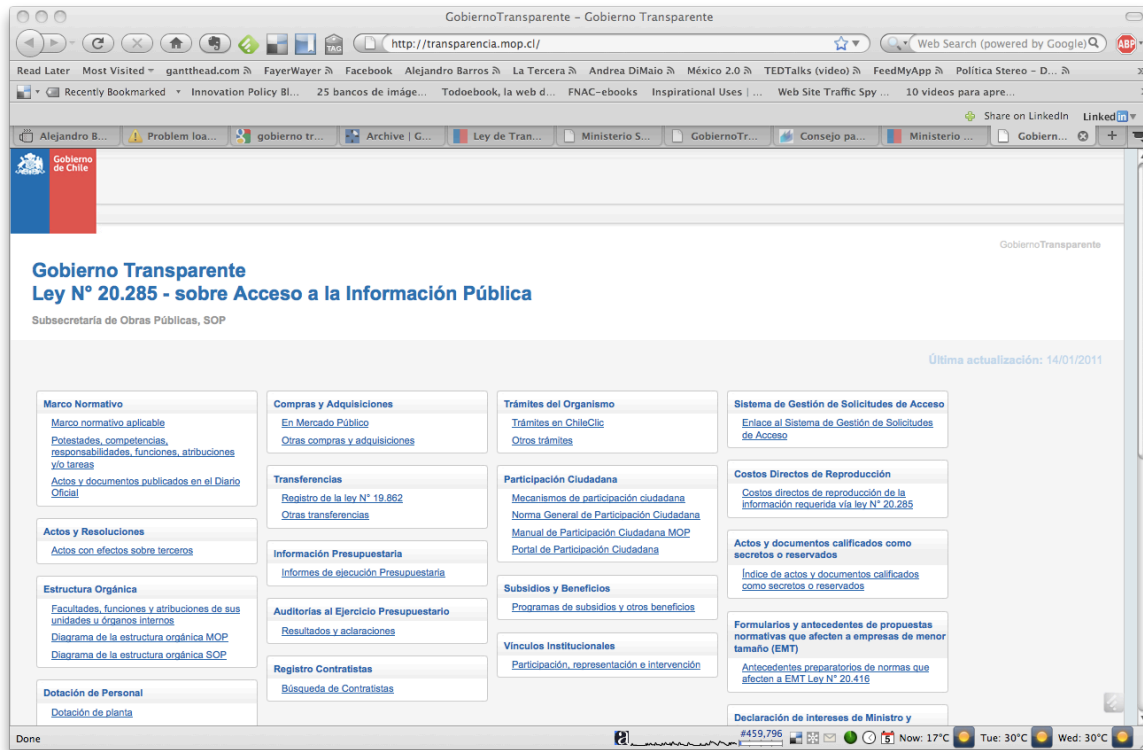


Ilustración 26: Área Gobierno Transparente - Ministerio de Obras Públicas

Los instrucciones generales emanadas del Consejo para la Transparencia que dieron origen a este proceso, tuvieron como objetivo homologar y estandarizar la información, tanto en contenido como en formato, que los servicios públicos y en general las entidades del estado regidas por el marco legal de transparencia debían publicar.

El siguiente paso, en materias de transparencia activa, lo dio el Consejo para la Transparencia durante el año 2010, poniendo a disposición de los servicios públicos un método de autoevaluación del cumplimiento del marco normativo y jurídico de Transparencia Activa¹¹⁸. El objetivo planteado para el método fue promover, apoyar y facilitar el cumplimiento de las disposiciones de transparencia activa por parte de los órganos de la Administración del Estado, y permitir la autoevaluación en forma previa a los

¹¹⁸ Modelo de fiscalización de transparencia Activa
http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20100909/asocfile/20100909090751/modelo_ta.pdf

procesos de fiscalización que el propio Consejo realiza en forma periódica conforme a las exigencias que establece el marco jurídico.

Esta herramienta de evaluación, le permite a cada organismo evaluar su nivel de cumplimiento en base a métricas precisas y cuantitativas, y en consecuencia mejorar sus prácticas conforme al marco normativo existente. La herramienta cubre todos los aspectos definidos en la ley y se han generado ponderadores para cada área, el resultado final de la evaluación corresponde a un nivel de cumplimiento respecto de las buenas prácticas identificadas por el Consejo, expresada en términos porcentuales. Las áreas que se evalúan y su respectiva ponderación en la nota final son:

Área	Descripción	Ponderación
Aspectos generales	<ul style="list-style-type: none"> • Banner visible y operativo, actualización, acceso formulario de solicitudes, lista de archivos reservados, costos de reproducción, etc. 	<i>10%</i>
Actos y decisiones del organismo	<ul style="list-style-type: none"> • Actos y documentos del organismo que hayan sido objeto de publicación en el diario oficial. • Actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros. • Antecedentes preparatorios de las normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño. 	<i>10%</i>
Organización Interna	<ul style="list-style-type: none"> • Potestades, competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas del organismo respectivo, y el marco normativo que le sea aplicable, el que comprenderá las leyes, reglamentos, instrucciones y resoluciones que las establezcan, incluidas las referidas a su organización. • La estructura orgánica del organismo y las facultades, funciones y atribuciones de cada una de las unidades u órganos internos. • Todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica. 	<i>15%</i>
Personal y Remuneraciones	<ul style="list-style-type: none"> • El personal de planta, a contrata y el que se desempeñe en virtud de un contrato de trabajo, y las personas naturales contratadas a 	<i>10%</i>

Área	Descripción	Ponderación
	honorarios, con las correspondientes remuneraciones.	
Compras y Licitaciones	<ul style="list-style-type: none"> Las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso. 	8%
Subsidios y Transferencias	<ul style="list-style-type: none"> Las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que éstas o aquéllas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios. El diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el respectivo órgano, además de las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución. 	20%
Presupuesto y Auditoría	<ul style="list-style-type: none"> La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos previstos en la respectiva Ley de Presupuestos de cada año. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan. 	20%
Relación con la ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> Los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano. Los mecanismos de participación ciudadana. 	7%

El proceso de autoevaluación se realiza a través de la Extranet del Consejo, a la cual acceden cada una de las contrapartes del Consejo en cada repartición pública, denominados *Enlaces*. La autoevaluación la pueden repetir todas las veces que quieran y a esta información sólo accede el servicio público, incluso el mismo Consejo no puede ver los

resultados parciales o finales de las autoevaluaciones en curso. En la gráfica siguiente se muestra un ejemplo de pantalla de la evaluación para la evaluación del área de Auditorías.

The image shows a web-based evaluation form for 'Auditorías'. The form is divided into three columns by red arrows pointing to labels above the form: 'Columna 1', 'Columna 2', and 'Columna 3'. The form has a navigation bar at the top with tabs for 'Inicio', 'Fiscalización', and 'Etranet'. Below the navigation bar, there is a breadcrumb trail 'Inicio > Fiscalización' and a 'Usuario conectado:' field. The main content area has a tabbed interface with tabs for 'Inicio', 'General', '1.1', '1.2', '1.3', '1.4', '1.5', '1.6', '1.7', '1.8', '1.9', '1.10', '1.11', '1.12', '1.13', and 'Resultados'. The '1.12' tab is selected. The form contains several sections of questions with radio button options. The first section is '1.12|1 - General' with questions: '¿Existe?', '¿Se encuentra operativo?', and 'El organismo indica "NO ha realizado auditorías al ejercicio presupuestario durante el año en curso"'. The second section is '1.12|1.1 - Situación institución.' with options 'Muestra Información' and 'No Muestra Información'. The third section is '1.12|1.1 - Título de la auditoría.' with options 'Si' and 'No'. The fourth section is '1.12|1.2 - Indicación de la entidad que hizo la auditoría.' with options 'Si' and 'No'. The fifth section is '1.12|1.3 - Indica la materia de la auditoría' with options 'Si' and 'No'. The sixth section is '1.12|1.4 - Fecha de inicio.' with options 'Si' and 'No'. The seventh section is '1.12|1.5 - Fecha de término.' with options 'Si' and 'No'. The eighth section is '1.12|1.6 - Periodo auditado.' with options 'Si' and 'No'. The ninth section is '1.12|1.7 - Fecha de publicación del informe de auditoría.' with options 'Si' and 'No'. The tenth section is '1.12|1.8 - Link al texto íntegro del informe final y sus aclaraciones.' with options 'Si' and 'No'. The eleventh section is '1.12|1.9 - Operatividad link.' with options 'Si' and 'No'. The twelfth section is '1.12|1.10 - Respuesta del servicio. (Si corresponde).' with options 'Si', 'No', and 'N/A'. The thirteenth section is '1.12|BP|1 - Buenas prácticas para auditorías.' with options 'Cuenta con Buenas Practicas' and 'No cuenta con Buenas Practicas'. There is a 'Grabar' button at the top left of the form area. A note at the bottom left of the form reads: '1.12 - Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan'.

Ilustración 27: Autoevaluación Transparencia Activa

Las columnas 1 y 2 corresponden a filtros que permiten segmentar el tipo de preguntas, ya que existen algunos ítems que para ciertos servicios públicos no son aplicables. Al finalizar la evaluación el sistema le arroja su puntaje.

Proceso de Evaluación

La secuencia del proceso de autoevaluación se muestra en las siguientes pantallas:

1) Inicio del Proceso y material de apoyo

Nombre	Descripción
Descripción de Sistema extranet_descripcion_sistemaV1.2.pdf	Manual descriptivo del sistema Extranet y Auto Evaluación de Transparencia Activa
Forma de Evaluación evaluacion_respuestas.pdf	¿Cómo evalúa las respuestas el Sistema?
Ponderaciones ponderaciones.pdf	¿Cómo Pondera El Sistema los Ítems para el Cálculo del Puntaje Final?
Preguntas Frecuentes preguntas_frecuentes_instructivo.pdf	Manual de Preguntas Frecuentes Instructivos
Preguntas Frecuentes preguntas_frecuentes.pdf	Manual de Preguntas Frecuentes de Auto Evaluación

Ilustración 28: Inicio Proceso de Autoevaluación - Transparencia Activa

2) **Índice General de la Evaluación**, se puede abordar cada una de las secciones por separado y la evaluación se puede desarrollar con tiempo, dejando grabado resultados intermedios para retomar luego

3) **Secciones**: Ejemplo de una de las secciones que aborda la evaluación

consejo para la Transparencia Extranet Sistema de Autoevaluación de Transparencia Activa Cerrar sesión
Usuario conectado:
Inicio Fiscalización Notificaciones

Inicio G 1.1 1.2 1.3 1.4 1.5 1.6 1.7 1.8 1.9 1.10 1.11 1.12 1.13 1.14 Resultados

Institución:
Grabar
Recuerde Guardar antes de pasar a otra Sección

1.14 - Antecedentes preparatorios de las normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño	1.14 1 - General	1.14 1 1 - Situación institución. <input checked="" type="radio"/> Muestra Información <input type="radio"/> No Muestra Información
	¿Existe vínculo (link) a este ítem? <input checked="" type="radio"/> Si <input type="radio"/> No	1.14 1.1 - Se presenta planilla con antecedentes <input checked="" type="radio"/> Si <input type="radio"/> No
	¿Se encuentra operativo? <input checked="" type="radio"/> Si <input type="radio"/> No	1.14 1.2 - Indica la fecha de publicación del formulario en la página de TA <input checked="" type="radio"/> Si <input type="radio"/> No
	El organismo informa que "Desde el 1 de sep. 2010, no ha dictado, modificado o derogado normas que <input type="radio"/> Si	1.14 1.3 - Indica organismo que dicta la norma <input checked="" type="radio"/> Si <input type="radio"/> No
		1.14 1.4 - Indica tipo de norma <input checked="" type="radio"/> Si <input type="radio"/> No
		1.14 1.5 - Indica denominación, título o nombre de la propuesta normativa <input checked="" type="radio"/> Si <input type="radio"/> No
		1.14 1.6 - Indica efectos de la norma (crea, modifica o deroga) <input checked="" type="radio"/> Si <input type="radio"/> No
	1.14 1.7 - Existe link directo al "Formulario de estimación de impacto regulatorio a EMT" <input type="radio"/> Si <input type="radio"/> No	

Ilustración 29: Secciones Autoevaluación - Transparencia Activa

4) Finalizar Evaluación, arroja los resultados y nivel de completitud de la evaluación

Inicio G 1.1 1.2 1.3 1.4 1.5 1.6 1.7 1.8 1.9 1.10 1.11 1.12 1.13 1.14 Resultados

Finalizar Simulación

Estado: Finalizada
Puntaje: 13,96 %
% Avance: 100%

Ilustración 30: Resultado Final Autoevaluación - Transparencia Activa

En caso de que un servicio no haya terminado el proceso la plataforma le entrega un estado de avance de sus respuestas, y este puede retomar en forma posterior su evaluación.

Los procesos de auditoría y evaluación de cumplimiento de la ley de transparencia que realiza el Consejo utilizan la misma pauta. Cabe mencionar que el primer proceso de auditoría fue realizado durante el transcurso del año 2010, por lo que la evaluación previa les permitió a los servicios públicos mejorar sus prácticas en forma previa a la visita del Consejo. A la fecha se han realizado 282 autoevaluaciones, las que se distribuyen en:

Descriptor	Cantidad
Evaluaciones	282 para el periodo 30/8/2010 al 20/12/2010
Funcionarios públicos que lo han utilizado	160 Enlaces (contrapartes con el Consejo)
Instituciones	149 instituciones públicas, de los cuales son 37 municipios y 112 de la administración central

Desafíos y desarrollo futuro

Los principales desafíos para este modelo de transparencia activa es lograr mayores niveles de usabilidad, la publicación de la información si bien cuenta como se vio con estructuras estándares, adolece de varios problemas entre los que podemos mencionar:

- No se cuenta con mecanismos adecuados de búsqueda de información, un ejemplo de ello es la imagen adjunta que muestra un buscador en el listado del personal contratado en un Ministerio, permitiendo buscar sólo en esa página y con estructuras de búsqueda bastante simples.

Dotación a Honorarios

A continuación se presentan las contrataciones a honorarios de este Ministerio.

Buscar en esta página:

Apellido paterno	Apellido materno	Nombres	Descripción de la función	Calificación profesional o formación	Grado EUS	Región	Unidad Monetaria	Honorario Bruto
ABALOS	KONIG	JOSE	ASESOR DIVISIÓN COORDINACION INTERMINISTERIAL	GEÓGRAFO	NO	13	Pesos	2.395.558
ABOGABIR	MENDEZ	MATIAS	ASESOR COMISIÓN ASUNTOS INDÍGENAS	DIPLOMADO ACADÉMICO INGENIERÍA ESTRUCTURAL	NO	13	Pesos	2.900.000

Ilustración 31: Búsqueda de Información - Transparencia Activa

- No existen mecanismos para realizar descargas de la información en archivos con formatos estándares, tales como: CSV, TXT u otro. Esto permitiría, como lo plantea el modelo open data que terceros puedan procesar en forma más simple que lo que hoy se puede hacer.
- Mejorar la estructura de navegación ya que la existente no lo es del todo usable, no permite saltar entre áreas, hay que subir hasta la raíz del banner gobierno transparente para acceder a otra área de información.
- Un elemento relevante es el uso de documentos procesables, la imagen adjunta muestra la declaración de patrimonio de un Ministro de Estado como lo regula la normativa. La información se encuentra en un formato no procesable, ya que se trata de un archivo PDF pero obtenido desde la digitalización de una imagen y no desde un documento electrónico propiamente tal. Este tipo de información no puede ser procesada en términos de búsqueda, ordenamiento, filtrado u otro tipo de procesamiento que se quiera realizar. Por lo tanto más allá de poder leer el referido documento es muy poco lo que se puede hacer con el.



**DECLARACIÓN DE PATRIMONIO PARA FUNCIONARIOS Y AUTORIDADES
FORMULARIO DEL DS. N° 45, DE 2006,
DEL MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA**

I. DATOS DE LA DECLARACION

FECHA DE LA DECLARACION			CIUDAD	REGION	TIPO DE DECLARACION <input checked="" type="checkbox"/> Primera declaración <input type="checkbox"/> Actualización periódica <input type="checkbox"/> Actualización por cese de funciones <input type="checkbox"/> Actualización por nuevo cargo <input type="checkbox"/> Otra actualización
09	04	2010	Santiago	Metropolitana	

II. DATOS DEL DECLARANTE

APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	NOMBRES
LARROULET	VIGNAU	CRISTIAN PATRICIO
R.U.T.	PROFESIÓN U OFICIO	ESTADO CIVIL
4.687.837-K	Ingeniero Comercial	<input checked="" type="checkbox"/> Casado/a <input type="checkbox"/> Soltero/a
RÉGIMEN PATRIMONIAL DEL MATRIMONIO		DOMICILIO

Ilustración 32: Declaración de Patrimonio - Transparencia Activa

A futuro, en el ámbito de la transparencia activa, el desafío que tiene el Consejo es instalar y profundizar las mejores prácticas, por otra parte la incorporación de prácticas asociadas a los enfoque de datos abiertos, sea a través de las recomendaciones de la OCDE¹¹⁹ en materia de publicación de información pública como de los propios principios de Open Data¹²⁰ desarrollados por el *Open Government Working Group*¹²¹ esto es:

1. Completitud, toda la data es pública, no sólo lo que la autoridad estime pertinente (preprocesada).

¹¹⁹ <http://www.alejandrobarrros.com/content/view/718580/Que-hacer-con-la-informacion-del-Sector-Publico-segun-la-OCDE.html#content-top>

¹²⁰ <http://www.alejandrobarrros.com/content/view/1021227/Open-Gov-Nueva-fuente-de-Innovacion-Publica.html#content-top>

¹²¹ <http://www.opengovdata.org/home/8principles>

2. Fuente primaria, los datos deben ser de la fuente primaria (raw data).
3. Oportuna, debe poner a disposición en forma inmediata o al menos con poca demora.
4. Disponible a todo tipo de usuarios (sin discriminación).
5. Procesable, esto es, datos estructurados que puedan ser procesados por un computador.
6. No discriminatoria, disponible a cualquiera sin necesidad de registro previo.
7. No propietaria, esto es, que no puede estar en formatos asociados a alguna entidad o bien que requieran de algún tipo de herramienta propietaria para su uso.
8. Licenciamiento libre, no sujeta a ningún tipo de copyright, patente u otro tipo de derecho respecto de su uso.

Hoy en día el Consejo se encuentra en un tímido proceso de introducir el Open Data y en su portal ya ha incorporado un espacio en marcha blanca de publicación de datos en esta modalidad de datos abiertos¹²².

¹²² <http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20101102/pags/20101102094712.html>

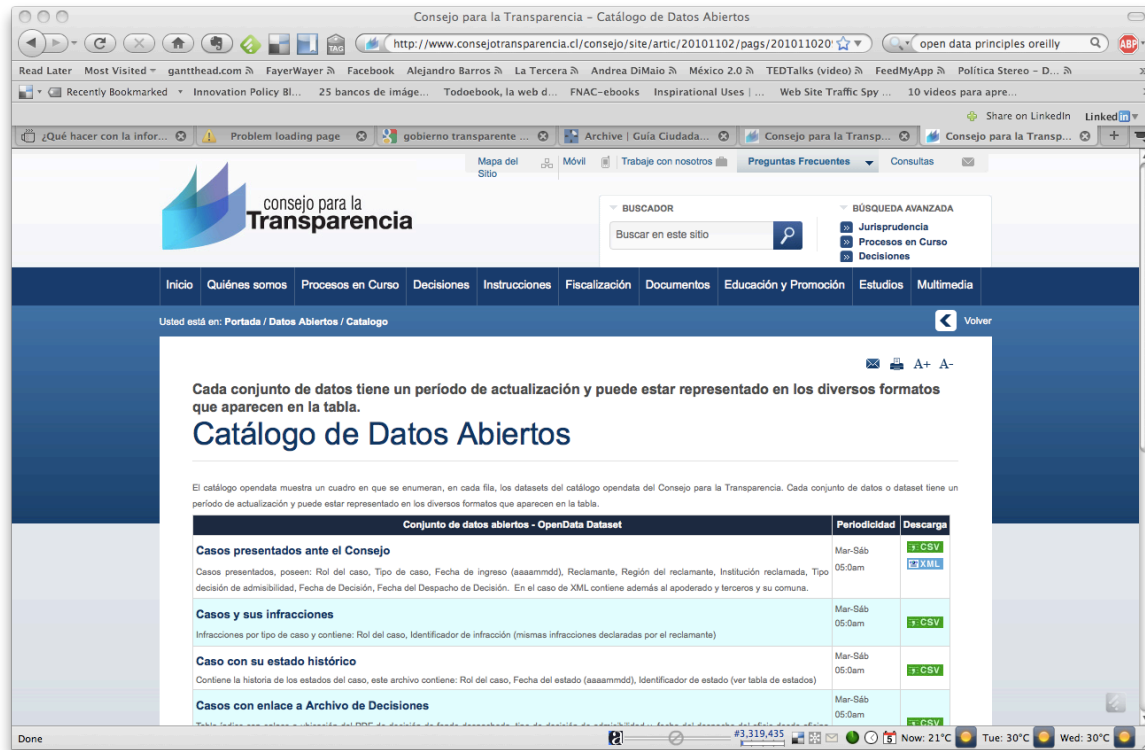


Ilustración 33: Área de Datos Abiertos - Transparencia Activa

En este catálogo se han incluido los datos asociados a:

- Casos presentados el consejo
- Casos con sus infracciones, y su estado histórico
- Casos con enlace a archivo de decisiones
- Personas y casos asociados

Todos estos conjuntos de datos (datasets) están publicados en estándares abiertos del tipo CSV¹²³. Hoy esta iniciativa se encuentra en etapa de marcha blanca pero el consejo ha definido una clara vocación por avanzar en esta dirección.

Otros desafíos que presenta son establecer de mejor forma los límites de los datos personales y la información pública, ya se han presentado algunos casos, asociados a

¹²³ Comma Separated Values, formato de archivo estándar y abierto como coma delimitado

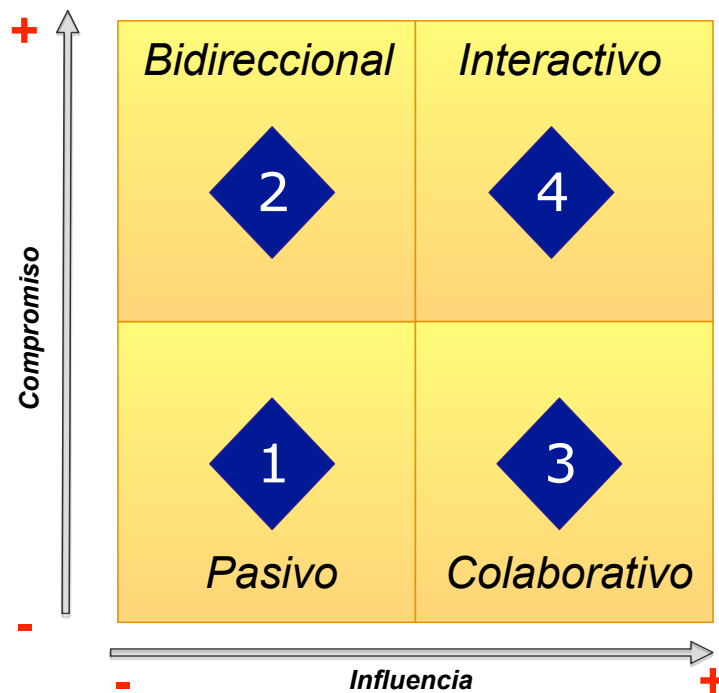
divulgación de los registros electorales por parte del Servicio Electoral¹²⁴ y a la divulgación de la información de los concursos públicos para acceder a cargos directivos en el gobierno central¹²⁵. Estos casos y otros han generado un amplio debate por la prensa y en algunos centros de pensamiento, ya que el marco jurídico de Chile en términos de protección de datos personales es bastante débil, por lo que el rol del Consejo para la Transparencia en esta materia es fundamental, estableciendo los límites respecto de la información que se debe publicar.

¹²⁴ Diario El Mostrador, <http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/06/09/la-traicion-del-consejo-de-la-transparencia/>

¹²⁵ Discusión sobre que información de los concursos públicos se debe publicar sin afectar la confidencialidad la protección de datos personales de los postulantes <http://www.leydetransparencia.gob.cl/multimedia/prensa/inquietud-en-alta-direccion-por-fallo-de-consejo-para-la-transparencia>

Modelo de Análisis

A mediados de la década pasada, Caldow (2004)¹²⁶ y su equipo de investigadores del *Institute for Electronic Government de IBM* desarrollaron un modelo análisis para identificar el nivel de madurez de prácticas asociadas a la eDemocracia¹²⁷. El modelo propone un método de análisis basado en cuadrantes, cuyos ejes miden nivel de influencia y de compromiso, identificando cuatro cuadrantes:



Fuente: Desarrollo en base Cuadrantes Caldow (2004)

Ilustración 34: Matriz de Caldow

¹²⁶ Caldow, Janet .2004 . E-Democracy: Putting Down Global Roots . Institute for Electronic Government, IBM.

<http://www-1.ibm.com/industries/government/ieg/pdf/e-democracy%20putting%20down%20roots.pdf>

¹²⁷ El modelo toma en consideración los aportes de:

- Baum, C., y Di Maio, A. (2000). Gartner's four phases of e-government model. Stamford, Ct., Gartner Group, 21, 12– 6113

- Deloitte and Touche (2001), "The citizen as customer" CMA management. Vol 74 No. 10, p.58

- Hiller, Janine, and France Belanger. 2001. Privacy Strategies for Electronic Government. E-Government Series. Arlington, VA: PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government

- **Pasivo, una vía y asíncrono (Cuadrante Uno):** Entrega de información en modalidad *top-down*¹²⁸, permite comunicación desde el estado a los ciudadanos (personas naturales y jurídicas). Posibilita al ciudadano realizar acciones tales como: buscar información, seguimiento a legislaciones, monitoreo de información publicada sobre sus legisladores o representantes. El nivel de compromiso así como de influencia es relativamente bajo.

- **Bidireccional, Asíncrono Táctico (Cuadrante Dos):** El énfasis está en el intercambio regulado de información en modalidad *top-down* y de dos sentidos. Posibilita al ciudadano realizar acciones como: uso del correo electrónico, participar en encuestas de opinión en línea, sondeos en línea, recepción de alertas electrónicas, participación en cuestionarios electrónicos. El nivel de compromiso así como el de influencia es medio-bajo.

- **Colaborativo e Interactivo (Cuadrante Tres):** El énfasis está en el intercambio de colaboración y participación entre ciudadanos, ya sea a través de canales y medios creados por el Estado o bien por los propios ciudadanos (*top-down* pero también *bottom-up*¹²⁹ y de dos vías, permite comunicación G2C, G2B, C2G, C2C y B2G). Posibilita al conjunto de ciudadanos realizar acciones como: monitoreo dinámico de las noticias de interés públicos que aparecen en los medios tradicionales así como en los medios digitales; uso de canales virtuales para reclutar voluntarios en temas de interés ciudadano y/o electoral; recaudar fondos; creación de foros en línea, entre otros. Aunque los canales disponibles favorecen la comunicación bidireccional, este cuadrante ofrece básicamente medios de carácter asíncronos.

- **Interactivo estratégico (Cuadrante Cuatro):** El énfasis está, tanto consolidar una participación inclusiva, como en empoderar al ciudadano en forma paralela para lograr una integración máxima de los servicios de Estado (*top-down* pero también

¹²⁸ Desde el Estado hacia el Ciudadano

¹²⁹ Desde el Ciudadano hacia el Estado

bottom-up y de dos vías, permite comunicación G2C, G2B, C2G, C2C y B2G). Posibilita al conjunto de ciudadanos realizar acciones como: e-peticiones (solicitudes de trámites en línea); e-consultas (requerimientos de interés ciudadano expresadas electrónicamente al gobierno); acceso y seguimiento actualizado a políticas de interés ciudadano; canales abiertos para intercambiar problemas, necesidades así como para discutir posibles soluciones: transparencia a la información relacionada con la gestión y el presupuesto público; estrategias orientadas a reducir la brecha digital (tanto la del acceso a las nuevas tecnologías como aquella relacionada con el uso de las mismas). Este cuadrante ofrece medios que permiten la interacción en *tiempo real* ya que se busca que la ciudadanía tenga la posibilidad de formar parte en los procesos de decisión, puesto que se promueve la deliberación pública inserta en el marco constitucional.

Algunos de las variables que deben ser analizadas al momento de utilizar el modelo de Caldow son:

- **Alcance:** cantidad de beneficiarios que un determinado tipo de interacción genera.
- **Tipología de la interacción:** tipo de interacción que la iniciativa tiene, esto es, estado-personas (G2C), estado-empresas (G2B), personas-personas (C2C). La tipología debe además establecer la dirección del inicio de la interacción, esto top-down o bottom-up.
- **Aspectos:** áreas de eDemocracia que se incluyen en la práctica. Si bien el planteamiento metodológico de Caldow, contempla, básicamente cuatro áreas, esto es, transparencia del estado, participación ciudadana en política nacional y local y defensa de los derechos de los ciudadanos.
- **Exigencia usuarias:** nivel de exigencia que la interacción requiere desde la punta usuaria, esto es, niveles de alfabetización digital, infraestructura tecnológica requerida u otros elementos necesarios para establecer la interacción.
- **Nivel de Influencia:** Corresponden al nivel de influencia que la interacción puede desarrollar en la política pública, cuanto puede influir en el diseño y/o implementación de la misma.

- **Nivel de Compromiso** que la interacción exige a los participantes a lo largo del proceso.
- **Participación del Estado:** Modo de participación del Estado, es decir, si la participación es compartida con los ciudadanos o más bien es el Estado quien la debe impulsar y administrar.

Evaluación

La evaluación según las dimensiones de Caldwow para cada una de las iniciativas presentadas son:

Iniciativa 1: Portal de Transparencia, Brasil

Dimensión	Nivel	Observaciones
Alcance (stakeholders)	Alto	Si bien ha aumentado en forma importante la cantidad de usuarios del portal, estos aún representan un porcentaje muy bajo de la población total.
Tipología de la Interacción	G2C y G2B	La interacción se inicia en el estado, quien entrega la información. La tipología es de carácter <i>top-down</i> . Tiene poca bidireccionalidad, en general el nivel de participación que los usuarios tienen es muy acotado.
Aspecto	Transparencia	El portal apunta a aumentar los niveles de transparencia de la gestión del estado, en particular en lo ámbitos de gestión financiera.
Exigencias	Medio	Si bien las exigencias desde un punto de

Dimensión	Nivel	Observaciones
		vista tecnológico son bajas, esto es, no requiere de un proceso de inducción especial y se utiliza navegación web simple, la información está presentada en forma poco usable para el usuario final y tiene más bien un enfoque de <i>finanzas públicas</i> que de ciudadano común y corriente.
Nivel de Influencia	Bajo	El nivel de influencia que los ciudadanos pueden ejercer es relativamente bajo, ya que por ser este un portal en el cual se publica información oficial de la ejecución del gasto, el ciudadano tiene más bien un rol receptor. La influencia puede incrementarse en la medida que el portal se transforme en una efectiva herramienta de control social.
Nivel de compromiso	Bajo	El compromiso se establece desde el Estado en términos de la publicación en forma periódica de la información en el portal.
Participación del Estado	Total	Es el Estado quien administra y procesa la información a publicar, no existe un rol compartido por parte del ciudadano.

Iniciativa 2: Movimiento ciudadano #internetnecesario, México

Dimensión	Nivel	Observaciones
Alcance (stakeholders)	Alto	El alcance que logró el movimiento en un periodo muy corto fue muy amplio, se sumaron a la iniciativas varias decenas de miles de adherentes por la web, a través de publicaciones en blogs, twitter y otras redes sociales.
Tipología de la Interacción	C2G y C2C	La interacción se inicia desde los ciudadanos, esta es muy activa entre ciudadanos que participan del movimiento. Algo de bidireccionalidad con el Estado se logra en etapas tardías producto de la presión ejercida por los ciudadanos y la cobertura que se le dio en los medios de prensa tradicional.
Aspecto	Defensa de derechos de los ciudadanos	El movimiento abordó fundamentalmente la defensa de los ciudadanos respecto de un alza de impuestos a la telecomunicaciones inconsulta y que vulneraba derechos de estos.
Exigencias	Altas	Las exigencias desde el punto de vista de <i>infoalfabetización</i> son altas ya que en el proceso se utilizaron en forma intensiva diferentes medios tecnológicos, fundamentalmente redes sociales y otros elementos que para lograr mayores niveles de participación se requerían competencias avanzadas en uso de tecnologías de última generación.

Dimensión	Nivel	Observaciones
Nivel de Influencia	Alto	El nivel de influencia lograda por los ciudadanos fue alto, el movimiento logró que tanto el poder ejecutivo como el poder legislativo se abrieran a dialogar con un grupo de ciudadanos preocupados por el proyecto de ley sin una institucionalidad formal que los respalde, logrando finalmente un cambio en dicho proyecto.
Nivel de compromiso	Medio	El compromiso que se logra es puntual, centrado en objetivo de corto plazo y no establece relaciones más allá. Este se logra producto de la presión ejercida y no genera compromisos de los miembros, todos voluntarios, ni del Estado para futuras interacciones.
Participación del Estado	Compartido	Se establece una participación del estado en forma posterior y producto de la presión política y comunicacional ejercida por el movimiento.

Iniciativa 3: Transparencia Pasiva, México

Dimensión	Nivel	Observaciones
Alcance (stakeholders)	Bajo	El alcance que ha logrado a la fecha es aún bajo, si bien ha tenido un incremento importante en el tiempo, los <i>stakeholders</i> impactados son relativamente acotados, 0.3% de la población total del país.
Tipología de la Interacción	C2G y G2C	La interacción se inicia desde los ciudadanos a través de las solicitudes de información, lo cual genera una comunicación bidireccional posterior producto de la respuesta del Estado a la solicitud.
Aspecto	Transparencia	El modelo de transparencia pasiva y de acceso a la información está centrada en el aspecto vinculado a transparencia. Como consecuencia de ello se logra abordar otro de los aspectos, la defensa de los derechos de los ciudadanos.
Exigencias	Bajas	Si bien las exigencias desde un punto de vista tecnológico son bajas, esto es, no requiere de un proceso de inducción especial y se utiliza navegación web simple. La navegación es guiada a través de formularios interactivos. Probablemente una exigencia desde un punto de vista de usabilidad, es la falta de un portal único y el hecho que los usuarios deban recorrer diferentes plataformas (Infomex, Pot y Zoom) para resolver

Dimensión	Nivel	Observaciones
		temas vinculados.
Nivel de Influencia	Medio	El nivel de influencia está dado por la exigencia planteada para la publicación de información pública. Dado que los instrumentos sancionatorios al cumplimiento con que cuenta el IFAI son bastante acotados.
Nivel de compromiso	Medio	El nivel de compromiso logrado por parte del ciudadano es alto ya que existe un interés real por acceder a información que no se encuentra publicada y que afecta sus derechos.
Participación del Estado	Compartido	Se establece una participación del Estado en forma posterior y producto de la solicitud de información. Adicionalmente el Estado debe velar por que a futuro se respete la jurisprudencia respecto de tipologías de información y su exigencia a que sea pública.

Iniciativa 4: Transparencia Activa, Chile

Dimensión	Nivel	Observaciones
Alcance (stakeholders)	Medio	El alcance en términos del sector público es acotado ya sólo afecta al gobierno central. Desde un punto de vista de los ciudadanos si bien su uso se ha incrementado hoy no es del todo masivo. Los medios de comunicación han utilizado esta información en forma parcial y para relevar casos puntuales.
Tipología de la Interacción	G2C, G2B	La interacción se inicia desde el estado y es unidireccional, los ciudadanos acceden como consumidores de información pero no existen espacios de intercambio y retroalimentación.
Aspecto	Transparencia	El modelo de transparencia activa está centrada fundamentalmente en el aspecto vinculado a transparencia. Como consecuencia de ello se logra abordar otro de los aspectos como es la defensa de los derechos de los ciudadanos.
Exigencias	Baja	Si bien las exigencias desde un punto de vista tecnológico son bajas, esto es, no requiere de un proceso de inducción especial y se utiliza navegación web simple. La navegación es simple ya que se ha estandarizado la estructura de esta área de los sitios en todo el estado, pero tiene un modelo de navegación poco depurado.

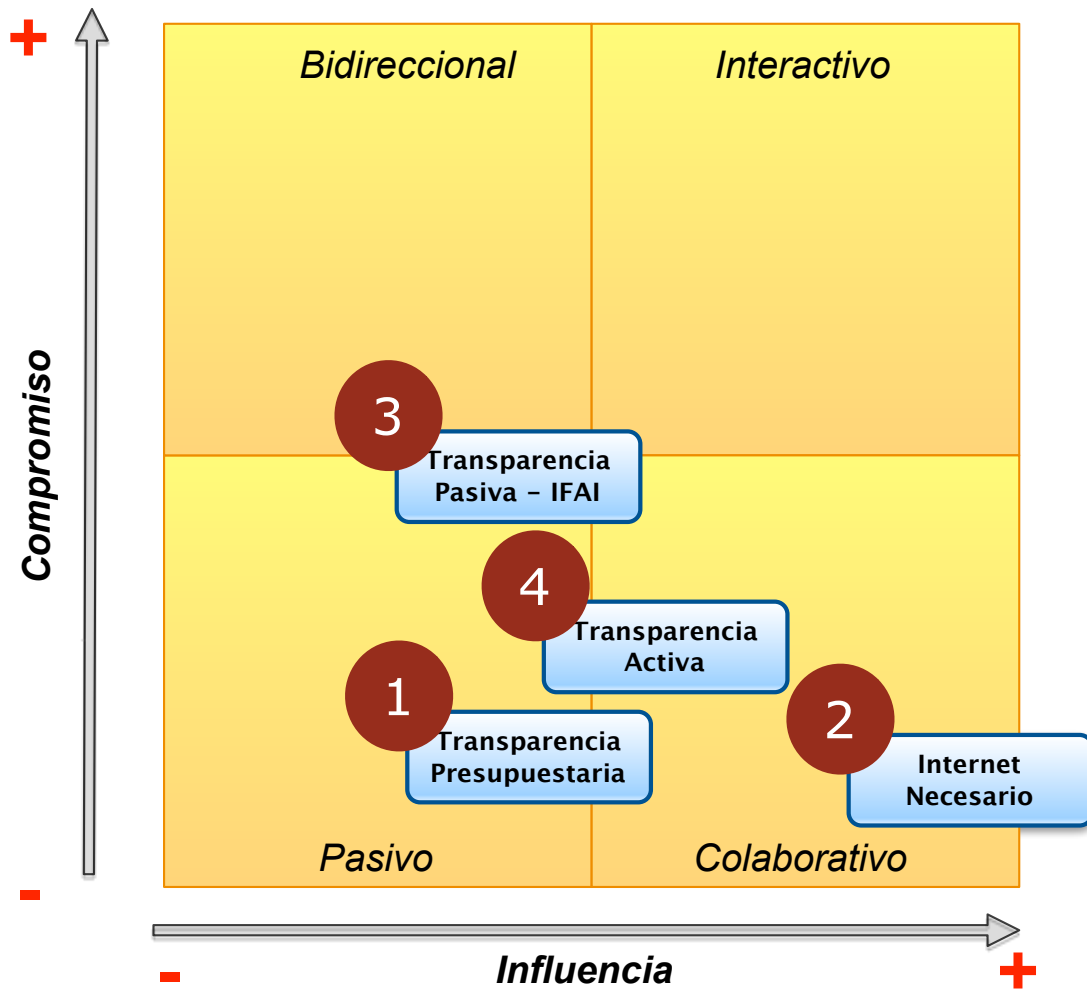
Dimensión	Nivel	Observaciones
Nivel de Influencia	Medio	El nivel de influencia está dado por la exigencia planteada para la publicación de información pública.
Nivel de compromiso	Medio	El compromiso en este ámbito está regulado por la ley y su marco normativo, los servicios públicos deben publicar y actualizar en forma periódica. Existe además la fiscalización permanente del órgano rector sea por iniciativa propia o por denuncias de no cumplimiento
Participación del Estado	Total	El estado es quien publica la información no existe una mayor participación de los ciudadanos en el proceso salvo como receptores pasivos.

Al analizar las iniciativas presentadas bajo el enfoque metodológico de Caldw, se puede concluir que las iniciativas se encuentran en los siguientes cuadrantes:

Id	Iniciativa	Cuadrante	Justificación
1	Portal de Transparencia, Brasil	1	<ul style="list-style-type: none"> • Es un modelo G2C y G2B • Top-down • Búsqueda de información presupuestaria • Poca o nula interacción con el ciudadano • Portal informacional y pasivo • Alfabetismo digital bajo
2	Movimiento ciudadano #InternetNecesario, México	3	<ul style="list-style-type: none"> • Es un modelo C2C y C2G • Parte <i>bottom-up</i> y luego en sentido inverso • Desde los ciudadanos para que luego intervenga el Estado • Uso intensivo de medios digitales para convocatoria y instalar la agenda • Logra cambio de política pública desde abajo
3	Solicitudes de Información, Transparencia Pasiva, IFAI, México	1+	<ul style="list-style-type: none"> • Es un modelo G2C • De dos vías muy incipiente, probablemente está en la frontera del cuadrante 1 y 2 • Manejo de algunas alertas y cuestionarios en línea • Alfabetismo digital medio
4	Transparencia Activa, Consejo para la Transparencia, Chile	1+	<ul style="list-style-type: none"> • Es un modelo G2C, G2B y G2G • Utilización de sondeos en línea y cuestionarios electrónicos • Modelo de dos vías en lo que dice relación a Open Data • Alfabetismo digital medio

La ubicación de estas iniciativas en los cuadrantes se muestra en gráfica siguiente:

Modelo Madurez eDemocracia



Fuente: Desarrollo en base Cuadrantes Caldwell (2004)

Ilustración 35: Modelo de Madurez - Caldwell

Conclusiones

El desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones han puesto a disposición de los ciudadanos, herramientas que les permiten interactuar con el Estado en forma más simple y directa, mejorando la relación.

El modelo de madurez de la OCDE, descrito en el capítulo marco conceptual, identifica tres niveles, en los cuales a medida que se profundiza la relación, la participación de la ciudadanía y la interacción con el Estado se hace más rica y fructífera.

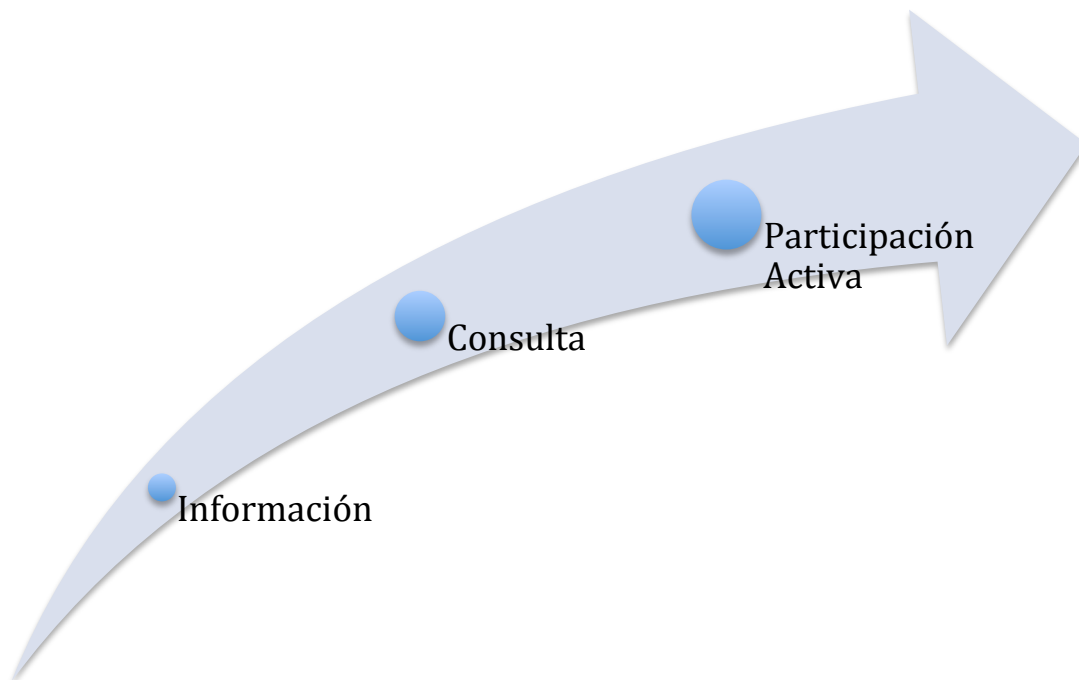


Ilustración 36: niveles de madurez de la OCDE

Por otra parte, los Estados están buscando diferentes caminos para mejorar el valor público, entendiendo como tal, *valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones*. En una democracia, estos valores son definidos en última instancia por el

público usuario o receptor del servicio, esto es, desde la demanda y en particular por el ciudadano y no exclusivamente desde quien otorga el servicio.

Ya en 2002 Kelly, Mulgan y Muers¹³⁰ proponen tres fuentes de creación de valor público, las cuales tienen implícita la mirada en el receptor del accionar del Estado:

- i. servicios facilitados, financiados o entregados por el gobierno,
- ii. impactos o efectos que inciden en el bienestar de las comunidades y familias y
- iii. mantenimiento de confianza y legitimidad a través de la una adecuada entrega de productos y servicios públicos.

Las tecnologías de información y comunicaciones están reduciendo las barreras para lograr avances más significativos en esa interacción, tal como lo hemos visto en las iniciativas presentadas.

Tal como lo mencionábamos en la introducción el desarrollo digital de los estados ya no pasa sólo con dotar al Estado de nuevas plataforma (software y hardware) con el objetivo de hacerlo más eficiente. Los principales líderes de dicho desarrollo han señalado que los nuevos pilares sobre los cuales se debe construir dicho desarrollo son: modelos ciudadano-céntricos, nuevas arquitecturas tecnológicas, web 2.0, datos abiertos, profundas relaciones público-privadas y una fuerte decisión política al respecto. El Foro Económico Mundial lo reitera en su reciente documento *The Future of The Government*, en el cual plantea que los Estados deben ser *FAST*¹³¹. Dado este nuevo escenario es que las iniciativas de eDemocracia en sus vertientes eEngagement y eVoting serán cada vez más frecuentes y profundas.

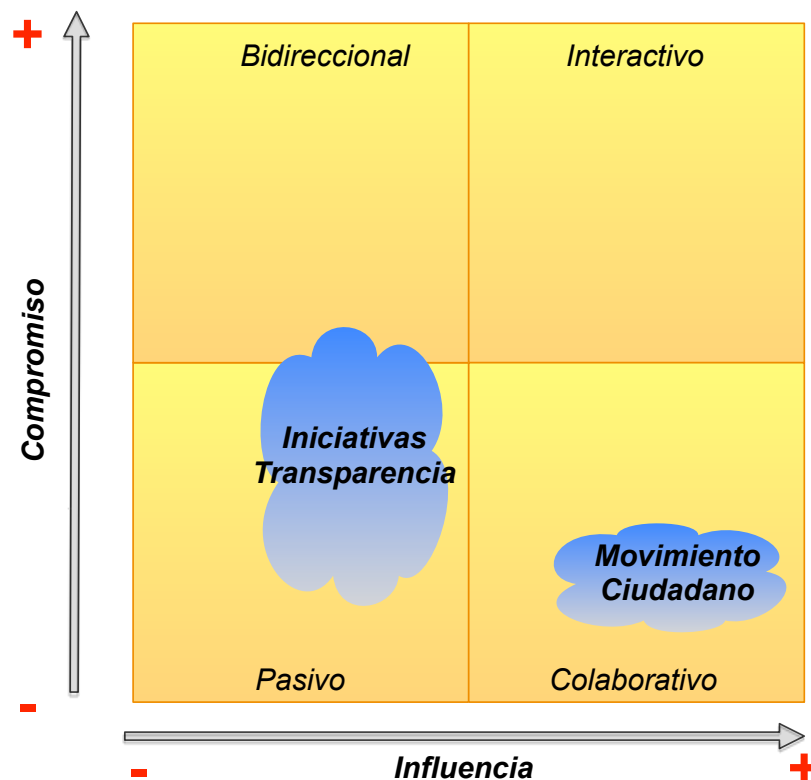
Al observar el estado del arte de iniciativas vinculadas al desarrollo de la eDemocracia en la región y aplicar el modelo de evaluación de Caldow, se constata que el nivel de nuestros

¹³⁰ From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications, Janine O’Flynn, The Australian National University, 2007

¹³¹ <http://www.alejandrobarrros.com/estados-modernos-deben-ser-fast#content-top>

países es bastante bajo, tal como lo muestran los cuadrantes del Caldow en capítulo anterior.

De las cuatro iniciativas que se analizaron, las cuales corresponden a las mejores prácticas en su área en la región, se desprende que los países de la región se encuentran en etapas tempranas de su desarrollo de la práctica de eDemocracia, considerando que tres de las cuatro iniciativas asociadas al concepto de transparencia se encuentran en el cuadrante denominado *Pasivo* y sólo una asociada a movimiento ciudadanos en el cuadrante *Colaborativo*, en ambos casos con niveles bajos en los ejes compromiso e influencia.



Fuente: Desarrollo en base Cuadrantes Caldow (2004)

Ilustración 37: Agrupación Iniciativas - Modelo Caldow

Otro elemento que llama la atención es que todas las iniciativas asociadas a Transparencia en sus diferentes modalidades y cuyo origen se encuentra en el Estado están concentradas en el cuadrante *Pasivo* con bajos niveles en los ejes de compromiso e influencia.

En el caso de la iniciativa del movimiento ciudadano #internetnecesario y cuyo origen se da en la ciudadanía este tiene altos niveles de participación y el diseño colaborativo es una de sus características fundacionales está ubicada en el cuadrante *Colaborativo*, esto es, con altos niveles de influencia, pero bajos niveles de compromiso.

Por lo tanto, si analizamos en función de un conjunto más acotado de parámetros. Las iniciativas asociadas a transparencia no solo su origen está en el Estado sino que además prácticamente no existe participación de los ciudadanos en sus etapas de diseño y muy poca participación en su implementación, salvo por tratarse de receptores del servicio. Esto presenta importantes desafíos en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas a futuro, esto es, incorporar la participación ciudadana desde los inicios del proceso.

En el caso de las iniciativas que tienen su origen en la ciudadanía, el principal desafío a futuro es, más allá de las estructuras internas que se han dado, definir un esquema de gobernanza que permita un diálogo más fluido con el Estado, el cual no está acostumbrado en primer lugar a que los ciudadanos participen el proceso y menos a interactuar con contrapartes poco definidas y muy atomizadas.

Si bien las iniciativas que se pueden agrupar bajo la denominación eDemocracia son diversas y sus características difieren, estas deben adoptar al menos ciertos elementos que les son comunes:

- Amplia participación de los ciudadanos, involucrados en el proceso desde el principio.
- Estado debe establecer para sus interacciones un lenguaje ciudadano.

- Acceso a la información pública sin restricciones de ningún tipo, adoptando las mejores prácticas, por ejemplo las recomendaciones de la OCDE¹³².
- Adaptar los procesos de interacción ciudadano-estado a las nuevas tecnologías, en particular, redes sociales, mashups y georreferenciación entre otras.

Un desafío importante a futuro es que las iniciativas de eDemocracia en la región tomen en consideración el ciclo de vida de las políticas públicas y como las diferentes herramientas tecnológicas pueden participar en las etapas del proceso. Recordemos que el ciclo de vida según la OECD tiene 5 fases y en el caso del desarrollo de la eDemocracia estos también se encuentran presentes.



Ilustración 38: Ciclo de Vida - Políticas Públicas (OCDE)

Fuente: Citizen as Partners, OCDE, 2001

¹³² OECD Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information, OECD Ministerial Meeting, Corea 2008

Dependiendo de la etapa del ciclo de vida de políticas públicas, es el soporte que pueden aportar las tecnologías de información, por lo tanto su selección difiere dependiendo de la etapa del ciclo en la cual nos encontramos, los criterios de selección deben sustentarse en los requerimientos de cada etapa: (i) reactivar y comprometer a la mayor cantidad de ciudadanos, (ii) proveer información en forma oportuna y accesible, (iii) habilitar procesos deliberativos más profundos, (iv) mejorar los procesos de análisis de las contribuciones, (v) mejorar la retroalimentación y (vi) monitoreo y evolución de los resultados.

Cada día los ciudadanos realizarán mayores exigencias a los estados, lo anterior potenciado por el acceso cada vez más masivo a herramientas tecnológicas de alta sofisticación y que presionan por nuevos modos de interacción, más centrados en la demanda que en la oferta.

Desde un punto de vista de la eDemocracia y en particular de su vertiente eEngagement se presentan grandes desafíos a futuro. Resulta pertinente complementar el análisis del modelo de madurez de Caldow con el modelo de evolución de eDemocracia planteado por el Consejo de Europa, organización internacional que busca promover los valores de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho. El Consejo ha diseñado un conjunto de herramientas para evaluar el estado de eDemocracia, denominado *A Set of Generic e-Democracy Tools*¹³³, para ello identifica las diferentes prácticas y luego las asocia a niveles de madurez, estas prácticas son:

ID	Nombre	Descripción
1	eCampaña	Uso de TIC's en campaña electorales
2	eDiscusión	Discusión de temas que les preocupan a los ciudadanos utilizando TIC y otras herramientas de la eDemocracia
3	eInformación	Herramientas innovadoras que permiten el acopio y acceso a información pública, permitiendo su agregación y visualización
4	ePeriodismo	Uso de TIC para la publicación de información y noticias, en diferentes modalidades y no sólo en medios tradicionales
5	eParlamentario	Uso de TIC por los organismos legislativos de los países, en sus procesos de discusión y trabajo legislativo
6	ePartido Político	Los partidos políticos utilizan TIC's para soportar todas sus actividades (agenda, temas, propuestas y otros)
7	ePolítico	Políticos utilizan TIC's para dar a conocer su trabajo y tareas que realizan, además utilizan estas herramientas para interactuar con el resto de la ciudadanía
8	Movimientos de masa	Interacción entre ciudadanos para promover temas y debate político, así como difundir acciones.
9	Navegador del votante	Herramientas que le permiten a los votantes seguir a los candidatos y sus propuestas.
10	Analfabetismo digital	Acciones que se emprenden para reducir la brecha digital y aumentar la infoalfabetización
11	eReclamo	Herramientas que los servicios públicos y gobiernos ponen a disposición de los ciudadanos para que puedan

¹³³ A Set of Generic e-Democracy Tools, Robert Krimmer y Manuel J. Kripp, Consejo de Europa, 2008

ID	Nombre	Descripción
		presentar reclamos y establecer mecanismos de resolución de conflictos
12	eConsulta	Modelos estructurados para recopilar opiniones en forma masiva y utilizando herramientas tecnológicas.
13	eInclusión	Actividades que buscan promover la inclusión de minorías, tercera edad y grupos marginados en la eDemocracia, promoviendo la participación ciudadana
14	eVecino	Iniciativa de nivel local que buscan la participación de los ciudadanos a nivel local utilizando tecnologías.
15	ePetición	Solicitudes y peticiones con soporte de herramientas tecnológicas
16	Interactividad gobierno en modalidad C2C	Gobiernos que establecen mecanismos de interacción con sus ciudadanos para integrarlos en los procesos legislativos y deliberativos
17	eObstáculos	Reducción de los problemas y obstáculos de
18	Portales gubernamentales	Portal de gobierno en el cual se concentran la mayoría de las interacciones ciudadanas
19	Actividades en redes sociales	Uso de las redes sociales para iniciativas de promoción de la democracia y participación ciudadana.
21	eCiRM	Modelo de provisión de información del estado al ciudadano en un esquema interactivo
22	eVoting	Modelos de votación electrónica presencial y/o en remoto (online)
23	Modelo de eDemocracia en partidos y asociaciones	Establecimiento de modelos de participación interna en partidos y asociaciones ciudadanas utilizando las herramientas de la eDemocracia

Fuente: A Set of Generic e-Democracy Tools

Al analizar estos conceptos y como ellos se presentan en la evolución de los países, en particular respecto de las experiencias identificadas en la región, se aprecia al igual que como ocurrió con el modelo de madurez de Caldow, un nivel bastante bajo de adopción de prácticas de eDemocracia.

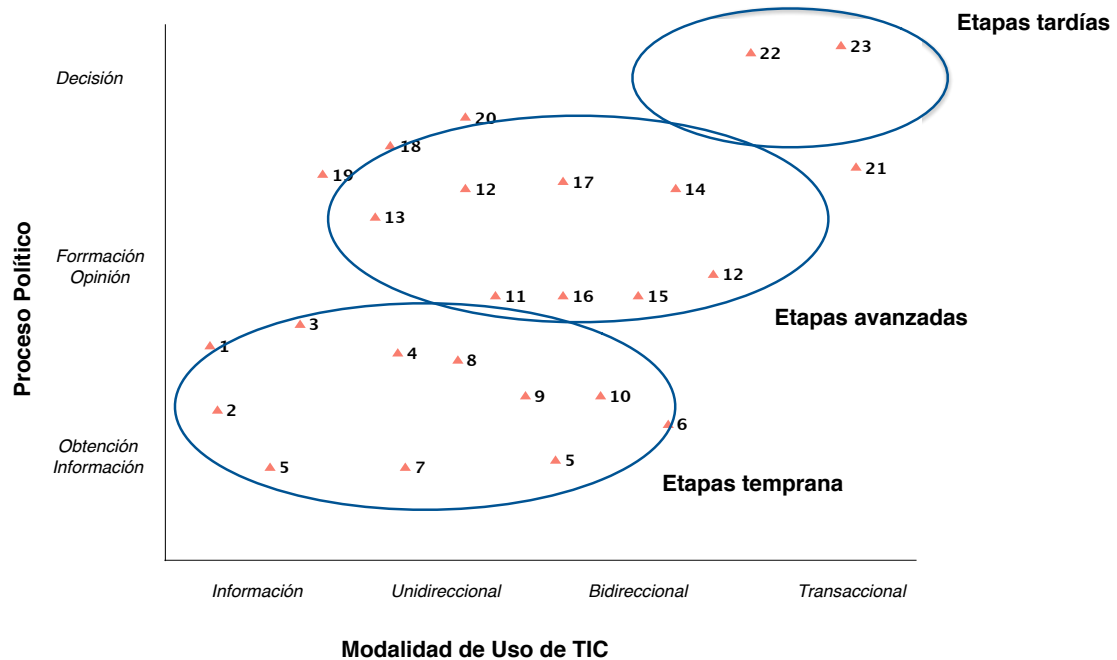


Ilustración 39: Herramientas de eDemocracia - Consejo de Europa

Al contrastar las iniciativas descritas en el presente documento con las herramientas de evaluación de eDemocracia propuesta por del Consejo de Europa, podemos concluir que estas se encuentran en etapas muy iniciales de madurez, ya que están relacionadas con las prácticas (2) eDiscusión, (3) eInformación y (11) eReclamo en menor medida, todas en el nivel de *etapas tempranas* de madurez según la gráfica anterior..

Aún falta mucho camino por avanzar, las exigencias que plantean los nuevos marcos jurídicos y normativos asociados a la transparencia, los movimientos *gobierno abierto* (open government), algunas iniciativas privadas como Wikileaks¹³⁴ y otras manifestaciones recientes, ponen un pie forzado para transparentar la información pública y dar un nuevo marco para definir la interacción entre el estado y sus ciudadanos, haciéndola más simétrica y transversal.

Iniciativas como #internetnecesario se comienzan a replicar en la región, baste ver lo que ocurrió hace pocos meses en agosto 2010, con el proyecto de instalación de una central

¹³⁴ <http://wikileaks.org/>

termoeléctrica en las costas de Chile¹³⁵ y que producto de una campaña ciudadana por las redes sociales logró que el Presidente de la República descartara su construcción.

La evolución de las políticas públicas de transparencia pasiva y activa hacia esquemas del tipo *open data* en la cual ya nos es necesario que el ciudadano tenga que iniciar un proceso para acceder a la información pública sino que esta se encuentra publicada en forma accesible, con un lenguaje claro y con niveles de usabilidad que permitan que cualquier persona la pueda encontrar y usar. Incluso podemos llevar esto aún más lejos, como lo ha planteado el gobierno inglés con su modelo de licenciamiento abierto (*open government license*¹³⁶), en el cual no existen restricciones de ningún tipo al uso de la información pública¹³⁷

En resumen todos estos avances deben apuntar a lograr los objetivos que plantea Naciones Unidas para lograr mayores niveles de eParticipación, esto es:

- Aumento de la e-información (e-information) a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones por parte de las autoridades políticas y administrativas del Estado en todos sus niveles;
- Mejorar la e-consulta (e-consultation) de los procesos deliberativos y participativos, permitiendo una real y efectiva participación de los ciudadanos y
- Apoyo e-decisión (e-decision) mediante el aumento de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Por lo tanto, no existen excusas para el mejoramiento de nuestras democracias, es fundamental contar con mayores niveles de compromiso político que potencien una relación más afectiva entre las autoridades y los ciudadanos, a través de modelos de interacción modernos y en base a los nuevos paradigmas. El desafío planteado es mejorar la calidad de la política y la democracia, reducir los niveles de desconfianza en el sistema

¹³⁵ Proyecto termoeléctrico Barracones en la caleta de Punta de Choros, Chile

¹³⁶ <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/>

¹³⁷ El licenciamiento abierto desarrollado por el gobierno Inglés permite, “copiar, publicar, distribuir y transmitir, adaptar y explotar comercialmente” los datos del Estado

político y compartir la responsabilidad en el proceso de toma decisión y diseño de políticas públicas.

Bibliografía

- Promise and Problems of e-Democracy, OCDE, 2003
- Citizen as partners, OCDE, 2001
- Leading Public Sector Innovation, Christian Bason, 2010
- Governing by Network, Stephen Golsmith, William Eggers, Brookings, 2004
- The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government, William Eggers, Shalabh Kumar, Harvard Kennedy School, 2009
- e-Democracy: Putting down global roots, Janet Caldw, Institute for electronic government, IBM, 2004
- Digital Citizenship: The Internet Society and Participation, Karen Mossberger, Caroline J. Tolbert, Ramona McNeal, MIT Press, 2008
- Democracy and Education, John Dewey, New York, 1916
- Problem of Men, John Dewey, New York, 1946
- Online Deliberation and Civil Intelligence, Open Government, Douglas Schuler, Daniel Lathrop & Laurel Ruma, O'Reilly, 2010
- The Concept of Democracy and John Dewey, Clarence B. Carson, 1960
- Citizen speak out: A louder call for European eParticipation, European Commission, 2009
- Tendencias del Gasto Público Social en América Latina, Ernesto Espíndola, CEPAL, 2007
- Bolsa Familia en Brasil: Contexto, Concepto e Impacto, OIT, Ginebra, 2009
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Presidencia, México - <http://pnd.presidencia.gob.mx/>
- BBC - Edición Español, http://www.bbc.co.uk/mundo/participe/2009/10/091024_0046_mexico_impuestos_twitter_jrg.shtml, Octubre de 2009

- E-Government for Transparency in Mexico – Advances and Limits in promoting government and citizen engagement, Cristina Galindez-Hernández, Ernesto Velasco-Sánchez, 2010
- Ranking Foro Económico Mundial - Networked Readiness Index- NRI
<http://www.networkedreadiness.com/gitr/>
- Ranking Desarrollo Digital de Naciones Unidas - Global e-Government Readiness Report <http://www2.unpan.org/egovkb/>
- Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy), Council of Europe, 2009
- A Set of Generic e-Democracy Tools, Robert Krimmer, Manuel J. Kripp (Competence Center for Electronic Voting and Participation), Consejo de Europa, 2008
- Artículo del sitio de Alejandro Barros, principalmente los vinculados al desarrollo digital de los países y de participación ciudadana, y Transparencia,
<http://www.alejandrobarrros.com/tag/transparencia>
- From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications, Janine O’Flynn, The Australian National University, 2007
- Pan-European eParticipation Network, PEP-NET, <http://pep-net.eu/blog/tag/edemocracy/>
- eDemocracy 2010, <http://www.donau-uni.ac.at/en/departement/gpa/telematik/veranstaltungen/id/13823/index.php?URL=/en/departement/gpa/telematik/edemconferences/13823>
- Public Service Commission, Discussion Paper, Innovation in ICT for Improving Service Delivery: eGovernment, Queensland Government, 2009
- Australian Government 2009, Engage: Getting on with Government 2.0, Report of the Government 2.0
- Defining eGovernment: a citizen-centric criteria based approach, Dinesh Chandra, 10th National Conference on eGovernance, February 2006
- A handbook for Citizen-centric eGovernment, Decembre 2007, i2010,
<http://www.ccegov.eu/>
- IBM's response to Digital Britain, Online Public Services are a proxy for Digital Britain,
http://www.ibm.com/smarterplanet/global/files/uk_en_uk_government_govern

[ment_dbd.pdf?ca=content_body&met=uk_smarterplanet_government_ideas&re=spc](#), 2009

- Open Government, USA, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/
- Open Government, United Kindom, <http://thenextweb.com/uk/2010/01/20/uk-government-open-data-revolution/>
- Open Government, Australia, <http://agimo.govspace.gov.au/2010/07/16/declaration-of-open-government/>
- Modelo de licenciamiento del gobierno inglés, Open Government Licence, <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/>
- OECD Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information, OECD Ministerial Meeting, Corea 2008
- European Commission eParticipation Day, 2009, http://ec.europa.eu/information_society/events/eparticipation/2009/about/index_en.htm
- The Future of the Government – Lessons Learned from around the World, WEF, 2011, <http://www.weforum.org/reports/future-government>
- Proceedings de la Conferencia, Semana de la Transparencia - IFAI, México, <http://snt.ifai.org.mx/index.php/versiones-estenograficas>
- Portal de la Unión Europea de la Sociedad de la Información, http://ec.europa.eu/information_society/