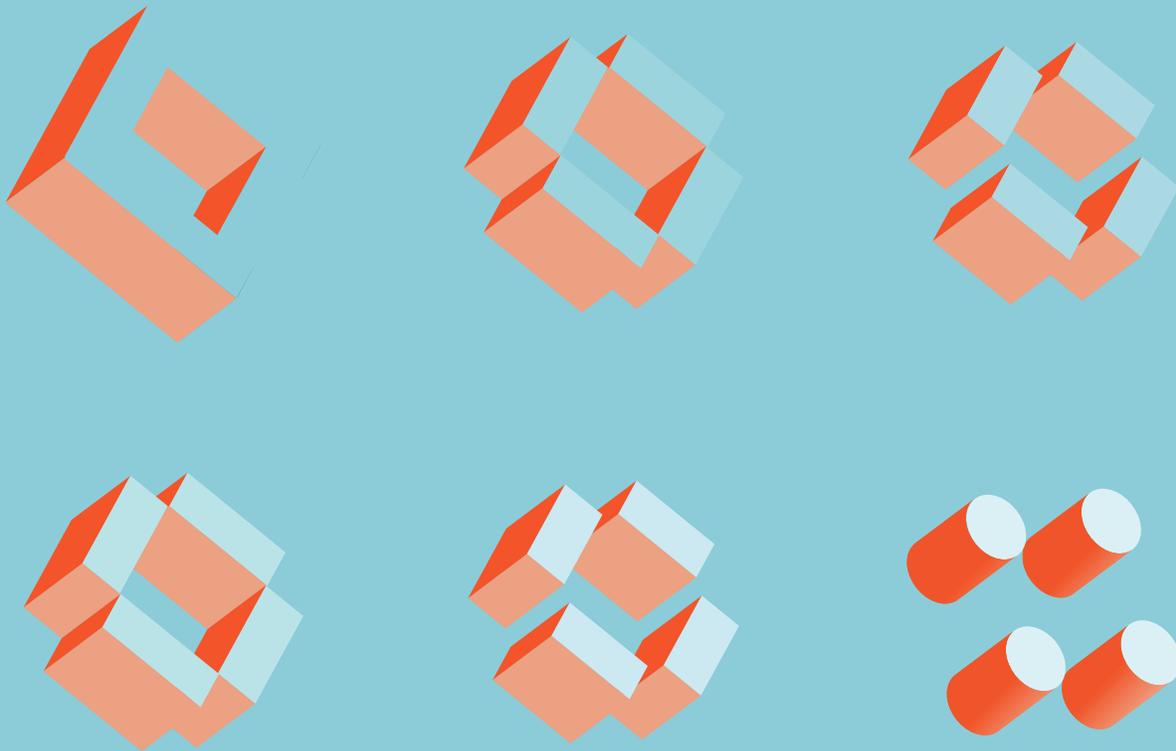


Gobierno Municipal Abierto

en América Latina

De la Proximidad Administrativa

a la Acción Colaborativa



Con el apoyo de:



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada

Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada



Organización de los
Estados Americanos

**Secretaría de
Asuntos Políticos**

**Departamento para la
Gestión Pública Efectiva**

Gobierno Municipal Abierto en América Latina: de la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa

ISBN 978-0-8270-6213-9

OAS Cataloging-in-Publication Data

Gobierno municipal abierto en América Latina: De la proximidad administrativa a la acción colaborativa. / [Publicación realizada por el Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos].

p.; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA Ser.D/XX SG/SAP/III.31)

ISBN 978-0-8270-6213-9

1. Public administration — Latin America.
2. Transparency in government — Latin America.
3. Latin America — Politics and Government.
 - I. Organization of American States. Secretariat for Political Affairs. Department for Effective Public Management.
 - II. Gandur, María Paula.
 - III. Hernández Bonivento, José.
 - IV. Najles, Julián.

V. Series.

OEA/Ser.D/XX SG/SAP/III.31



Organización de los
Estados Americanos

Publicación realizada por el **Departamento para la Gestión Pública Efectiva/Secretaría de Asuntos Políticos (DGPE/SAP)** de la **Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos**.

Septiembre 2014

Secretaría de Asuntos Políticos
Departamento para la Gestión Pública Efectiva

<http://www.oas.org/es/sap/dgpe/default.asp>

José Miguel Insulza

Secretario General de la Organización de los Estados Americanos

Kevin Casas Zamora

Secretario de Asuntos Políticos

María Fernanda Trigo

Directora del Departamento para la Gestión Pública Efectiva

Equipo responsable

María Paula Gandur

Julián Najles

Diseñado por **Bardo Industries, LLC** en Brooklyn, NYC

Esta publicación fue compuesta con la familia tipográfica **Respublika FY**, diseñada por **Gregori Vincens** en el año 2013.

Gobierno Municipal Abierto

en América Latina

De la Proximidad Administrativa

a la Acción Colaborativa

José Hernández Bonivento^[1],

María Paula Gandur^[2],

Julián Najles^[3]

1 Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y la Universidad Complutense de Madrid. Miembro fundador del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Actualmente es investigador en el Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile (ICHEM-UA).

2 Economista con énfasis en Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia con más de cinco años de experiencia en educación virtual y diseño de cursos en gestión pública que incluye temas como Gobierno Electrónico, Redes Sociales y Participación Ciudadana, y Gobierno Abierto. Actualmente hace parte del equipo del Campus Virtual OEA del Departamento para la Gestión Pública Efectiva.

3 Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Realizó una maestría en Participación y Políticas Locales en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Allí escribió su tesis sobre medios digitales y movimientos sociales. Ha recibido becas por la Universidad Autónoma de Barcelona y Comisión Fulbright. Actualmente se desempeña en el área de E-Gobierno en el Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Resumen

En los últimos años, la idea del Gobierno Abierto como nuevo concepto de gestión y administración pública ha logrado una gran atención entre políticos, funcionarios y académicos de América Latina. Aun así, y a pesar de contar con experiencias visibles en toda la región, poco se ha trabajado sobre los posibles desarrollos del Gobierno Abierto a escala municipal. La finalidad del presente trabajo es acercarse tanto a las posibilidades como a los desafíos que presentan los mecanismos de Gobierno Abierto en los niveles locales de América Latina. Para ello, se realiza un acercamiento a los procesos de descentralización, se observan las potencialidades que presenta la apertura de los gobiernos en el nivel local, se detallan algunos casos representativos de apertura, interacción y colaboración entre sectores sociales en territorios latinoamericanos, y se exponen algunas recomendaciones para la transformación del nivel local en un espacio de gobernanza democrática y colaborativa.

Palabras clave:

Gobierno Abierto, Municipios, Descentralización, Participación, Datos Abiertos.

Abstract

In recent years, the Open Government as a management and public administration concept has achieved a great attention among politicians, officials and academics from Latin America. Even so, and despite having visible experiences throughout the region, little work has been done on the effect of Open Government principles at the municipal level. The purpose of this paper is to approach both the possibilities and the challenges posed by Open Government at the local level in Latin America. To this end, an analysis approach to decentralization and the potentialities for an open administration is done by showing some representative cases of social interaction and collaboration between sectors in Latin American territories, as well as some recommendations for transforming the municipal level in a space of democratic and collaborative governance.

Keywords:

Open Government, Municipalities, Decentralization, Participation, Open Data.

Contenido

Gobierno Municipal Abierto en América Latina.

De la proximidad administrativa a la Acción Colaborativa pag / **6**

1. América Latina: el municipio como esfera de interacción social pag / **11**

2. Herramientas de Gobierno Abierto y la esfera local latinoamericana

Datos Abiertos: Transparencia y rendición de cuentas pag / **14**

Mecanismos institucionales y Gobierno Electrónico:
Participación Ciudadana pag / **16**

Crowdsourcing y el mundo wiki: Colaboración entre sectores pag / **17**

Cambios más allá del Gobierno Electrónico:
la esencia del Gobierno Abierto. pag / **18**

3. Gobiernos Municipales Abiertos: algunos casos representativos

Open Data a escala local: Municipalidad de Palmares, Costa Rica pag / **20**

Presupuestos Participativos: Municipalidad de Miraflores, Perú pag / **21**

Cerrando la brecha digital: Municipalidad de Junín, Argentina pag / **22**

Atención a emergencias desde tu móvil:
Municipalidad de Metepec, México pag / **23**

Redes sociales para la comunidad: Municipalidad de Patzún, Guatemala pag / **24**

Laboratorio para la Ciudad:
Gobierno del Distrito Federal, México pag / **25**

4. Consideraciones finales: hacia la consolidación de Gobiernos Municipales Abiertos en América Latina pag / **27**

Bibliografía pag / **32**

Gobierno Municipal Abierto en América Latina

De la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa

Un fantasma electrónico camina por las administraciones del continente, y se llama Gobierno Abierto. Con la explosión de las nuevas tecnologías, la era del hermetismo de la información ha comenzado a ceder ante una ciudadanía cada vez más exigente e involucrada en los asuntos públicos, ejerciendo una saludable presión sobre los Gobiernos para que compartan información pública y permitan a los ciudadanos intervenir en la toma de decisiones que afectan a sus comunidades. Pero dicho movimiento no sólo ha revelado grandes ventajas para la ciudadanía, sino que ha demostrado ser una herramienta fundamental para las mismas administraciones públicas: la apertura de los Gobiernos implica mayor información de primera mano, implica incorporar nuevas capacidades provenientes de la sociedad y la posibilidad de colaborar con otros actores para alcanzar metas de interés común. Por lo mismo, tanto por sus potenciales democráticos como por sus ventajas administrativas, el Gobierno Abierto empieza poco a poco a consolidarse como un nuevo paradigma de la gestión pública (Naser & Ramírez-Alujas, 2014; Ramírez-Alujas & Dassen, 2014).

Utilizada de manera rutinaria en discursos políticos sobre transparencia y participación, el Gobierno Abierto ha logrado centralidad en la agenda internacional en los últimos años gracias a los múltiples artículos, blogs y textos académicos que han abordado esta nueva realidad de la gestión pública. Al mismo tiempo, las llamadas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) se han convertido, de manera inevitable, en una plataforma esencial para la interacción entre actores sociales y su involucramiento cada vez más activo y a velocidades exponenciales, dentro de la vida pública de sus comunidades, sus regiones y sus países. A lo largo y ancho del planeta se observan esfuerzos por integrar las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado en las acciones gubernamentales a través de páginas web, aplicaciones móviles y redes sociales, gracias a la visión de quienes vieron una oportunidad en vez de un problema en la multiplicación de actores con intereses en lo público, iniciando con los primeros pasos del llamado Gobierno 2.0, pasando por las inicia-

tivas de apertura de la información (Open Data) y llegando luego a las estrategias de Gobierno Electrónico (eGov). Dichos esfuerzos fueron encaminados en una meta común: el mejoramiento de la prestación de servicios y del accionar general de los gobiernos por medio de la interacción con los demás sectores de la sociedad (Lathrop & Ruma, 2010).

Pero más allá de las estrategias institucionales de participación ciudadana, o de las cada vez más utilizadas estrategias de Gobierno Electrónico, el Gobierno Abierto empieza a consolidarse como una manera de concebir la sociedad, todo ello partiendo de tres principios fundamentales: la Transparencia, esto es, el compartir la información pública con todos los actores; la Participación, entendida como la intervención constante y activa de los actores sociales, la ciudadanía y el sector privado en las tareas de gobierno; y la Colaboración entre dichos actores de manera corresponsable, con el objetivo de solucionar problemas, generar oportunidades y alcanzar metas de beneficio colectivo y de común acuerdo (Open Government Partnership, 2013). Dichos principios implican un cambio no sólo de prácticas de la administración, sino de la misma concepción de la acción estatal y de la sociedad en su conjunto, donde la información no sea vista como algo exclusivo del Gobierno, donde se busca aprovechar las capacidades que surgen de la sociedad civil, de la ciudadanía y del mercado, y donde el ciudadano deja de ser un beneficiario de servicios públicos o un cliente de empresas del gobierno para convertirse en actor involucrado y protagonista de la vida en sociedad y de su administración pública. Dicha concepción del Gobierno Abierto implica entonces mucho más que el diseño y la implementación de estrategias de apertura de datos o de mecanismos de participación ciudadana, para concebirse como una cuestión de acceso ciudadano tanto a la información como al proceso mismo de toma de decisiones de su Gobierno (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012:13).

Las ideas del Gobierno Abierto han llegado con fuerza a América Latina y no sin razón. Siendo hace unas décadas una región caracterizada por regímenes autoritarios, las relativamente nuevas Democracias del continente han sido escenario no sólo de cambios estructurales en sus bases institucionales, sino del surgimiento de una nueva ciudadanía cada vez más empoderada y menos conformista con sus Gobiernos, los cuales aún presentan grandes problemas en cuanto a eficacia y eficiencia en la prestación de servicios y en el cumplimiento pleno de sus funciones básicas. El innegable impulso de las TIC ha logrado apoyar el surgimiento de una sociedad civil organizada, una economía pujante y creciente, y una ciudadanía cada día más empoderada y atenta a las cuestiones públicas. No es extraño entonces que, en la búsqueda por una mayor legitimidad y por un mejoramiento de sus acciones gubernamentales, muchos países de la región hayan optado por diseñar e implementar planes de acción enfocados hacia la apertura y la transparencia, buscando el involu-

cramiento de dichas capacidades ciudadanas y de los sectores productivos en la vida pública. Es así como en la actualidad hay 15 países de la región que se encuentran adheridos a la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), una iniciativa internacional que busca propiciar compromisos concretos desde los Gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para consolidar la Democracia y elevar la calidad de los servicios públicos (Ramírez-Alujas & Dassen, 2014:49). De esta forma, se busca ubicar al ciudadano en el centro del proceso de toma de decisiones y de la implementación de políticas públicas.

En esta vía, la AGA plantea cinco ejes estratégicos para la elaboración de dichos planes de acción a nivel nacional:

1. Mejoramiento de Servicios Públicos

por medio de la optimización e innovación en la gestión;

2. Incremento de la integridad pública

a través de estrategias de promoción de la ética pública y la lucha contra la corrupción;

3. Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos

gracias a la asignación adecuada de presupuesto, uso íntegro del financiamiento interno y externo, y el aprovechamiento y conservación de recursos naturales;

4. Creación de comunidades más seguras

partiendo de la colaboración con la ciudadanía en cuestiones de riesgo (seguridad ciudadana, atención a desastres, riesgos ambientales, protección civil, entre otros); y

5. Responsabilidad corporativa y rendición de cuentas

que permita una regulación más allá de lo público y que involucre al sector privado. Todos estos ejes deben reflejar los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas e innovación y tecnología (Open Government Partnership, 2013).

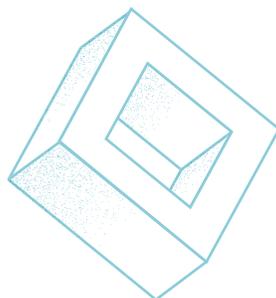
De los 15 países latinoamericanos que hacen parte de la AGA, dos han sido miembros fundadores (Brasil y México) y 14 ya cuentan con planes de acción enfocados hacia la apertura de sus gobiernos^[4], lo que demuestra una tendencia regional en esta vía.

Ahora, aun siendo una estrategia vinculada en su mayoría a los Gobiernos nacionales (los únicos participantes de la AGA), muchas de las innovaciones sociales que son ejemplo de los beneficios del Gobierno Abierto han surgido desde el nivel municipal y el regional, dada la posibilidad que tienen de afectar rápidamente la vida diaria de los ciudadanos. Aunque la discusión entorno a las posibilidades de la descentralización no son nuevos, sí lo es este viraje hacia la apertura de información y el involucramiento de los actores sociales en la toma de decisiones de sus territorios, lo cual ha llevado a la adopción de nuevas estrategias para implementar el uso de nuevas tecnologías y mecanismos de Gobierno Abierto en los niveles territoriales (ORTSI, 2010; Gibson, 2010; IDeA, 2010).

Por su parte, el municipio latinoamericano cuenta con ciertas características que son necesarias de resaltar. En primer lugar, el centralismo ha sido un rasgo histórico y generalizado en la región, aún en los países federales, dada la necesidad de crear un sentimiento de nación en las nuevas repúblicas independientes (Del Campo, 2006). Esto conlleva a una histórica dependencia de los municipios a los lineamientos del poder central tanto en lo político como en lo económico y lo administrativo, una tendencia que aún con los procesos de descentralización de los años 80 y 90 del pasado siglo y los visibles avances en cuanto a su autonomía y al incremento de sus recursos, sigue siendo determinante en la vida diaria de las municipalidades latinoamericanas (Rosales, 2012). Un segundo punto es que América Latina, a comparación con otras partes del mundo, es una región sub-municipalizada. Por ejemplo Francia cuenta con 36 mil municipios mientras en toda Latinoamérica, existen menos de 16 mil municipios (Victory, 1999) aun contando países enormes como Brasil, Argentina y México. Por último, la desigualdad territorial, sobre todo entre las grandes urbes y los municipios rurales y periféricos, sigue siendo abismal tanto en la generación de ingresos propios como en las capacidades administrativas necesarias para enfrentar las responsabilidades que trae la descentralización (Selee, 2004; Mascareño, 2008; Grindle, 2010). Todo esto nos señala una municipalidad latinoamericana que en este Siglo XXI está enfrentada a grandes desafíos en lo político, lo económico y lo administrativo.

4 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Paraguay, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Sólo Trinidad y Tobago no cuenta aún con un plan de acción, dada su reciente anexión, pero en la actualidad se encuentra realizando el diseño de dicha exigencia de la AGA. www.opengovpartnership.org

Por lo mismo, la finalidad del presente trabajo es acercarnos a las posibilidades y los desafíos más importantes que representan el diseño y la implementación de medidas para el Gobierno Abierto en los niveles locales de América Latina. Con esto en mente, realizaremos un acercamiento al contexto latinoamericano y a sus procesos de descentralización, veremos las potencialidades que el nuevo paradigma del Gobierno Abierto presenta para la gestión de los entes locales, observaremos algunos casos representativos de apertura, interacción y colaboración entre sectores sociales en territorios latinoamericanos, y terminaremos con una serie de conclusiones y algunas recomendaciones para la transformación del nivel local en un espacio de gobernanza democrática y colaborativa.



1. América Latina: el municipio como esfera de interacción social

La región latinoamericana ha sido escenario de cambios a nivel estructural, pasando del autoritarismo generalizado a la consolidación democrática en las últimas décadas. Según el último informe de Latinobarómetro, el 79% de la población considera la Democracia como el mejor sistema de gobierno a pesar de sus problemas, una cifra muy importante que revela la integración del discurso democrático en la región. Si a esto le sumamos su crecimiento económico (aumentando su participación en el mundo de menos del 5% a más del 8%), la reducción de su población en situación de pobreza (del 44% al 28% en la última década), el crecimiento de su clase media en cincuenta millones de personas (el 8% de la población total) y la integración masiva de la tecnología en la vida cotidiana (el 85% de los suramericanos y el 84% de los centroamericanos cuentan actualmente con teléfonos móviles, y entre el 2011 y el 2013 se ha incrementado del 11% al 15% las personas que usan internet diariamente), tenemos entonces un panorama de consolidación de una ciudadanía cada vez más integrada, más activa, más próspera y más interconectada en la región (Latinobarómetro, 2013).

El surgimiento de una nueva ciudadanía genera de manera inevitable, una mayor exigencia en cuanto a la defensa de libertades individuales, al impulso de la participación política y al mejoramiento de las acciones del Estado. Sobre esto último, se destaca la percepción en cuanto a las capacidades estatales para solucionar los problemas de la ciudadanía: un 53% de la población latinoamericana considera que es poco probable que el Gobierno de respuesta a los principales problemas de la sociedad, lo que revela una demanda ciudadana por la consolidación de gobiernos capaces de hacer frente a sus necesidades (Latinobarómetro, 2013:70).

Al mismo tiempo, y de la mano de este proceso de democratización, la región fue testigo de cambios en la forma misma de los Estados, en especial la transferencia de competencias hacia los niveles subnacionales de gobierno. Hasta entonces simples ejecutores de las disposiciones del Gobierno central, las regiones y los municipios se ven de repente enfrentados con una cantidad importante de responsabilidades y la necesidad de administrar nuevos recursos, mientras la región en su conjunto abandonaba el modelo centralizado de desarrollo como única y exclusiva opción para alcanzar las metas de bienestar social: entra en escena la descentralización y sus promesas de legitimidad y eficiencia. Así, en las últimas décadas, los Gobiernos locales se han convertido en actores protagónicos de la acción ciudadana, de la

prestación de servicios y de la interacción entre los gobiernos y la ciudadanía. Dicha transformación, que ha sido llamada “la Revolución Silenciosa” de América Latina (Campbell, 2003), es considerada uno de los cambios políticos y económicos más significativos de los últimos tiempos en la región (Falleti, 2010).

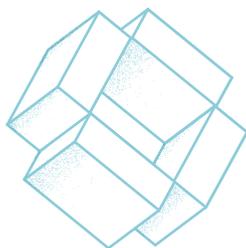
Las causas de este nuevo protagonismo son diversas y se fundamentan en cuestiones políticas, económicas y administrativas. En lo político, la descentralización se veía como un paso necesario para la legitimidad democrática, implementando medidas de elección popular de representantes locales y, en algunos casos, mecanismos de participación ciudadana; en lo económico, la excesiva carga fiscal de los programas de desarrollo centralizados fueron razón de peso para optar por una asignación presupuestal desde lo local, apoyando un desarrollo desde el territorio; en lo administrativo, se entendía que la cercanía de las administraciones públicas locales con la ciudadanía les daba una ventaja comparativa en cuanto a conocimiento de sus necesidades, lo que redundaría en una mayor eficacia y eficiencia de los servicios públicos (Finot, 2001; Grindle, 2007; Falleti, 2010).

Ahora, a treinta años de iniciadas dichas reformas, la historia de la descentralización latinoamericana ha sido de todo menos homogénea y coherente. Al revisar la literatura que evalúa el proceso de descentralización en América Latina se observa una tendencia generalizada a relativizar los resultados obtenidos, pues mientras algunas ciudades y territorios han logrado grandes avances en procesos de participación, en el mejoramiento de sus servicios públicos y en innovación social, existe a su vez una gran cantidad de casos donde la dependencia financiera a los gobiernos centrales, la baja calidad de los servicios públicos, la corrupción y la profundización de redes clientelares y patrimonialistas son la regla más que la excepción (Finot, 2001; Selee, 2004; Grindle, 2007; Mascareño, 2008). A través de la literatura especializada se puede identificar un aspecto común: la necesidad imperiosa de fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para que logren aprovechar las ventajas presentadas por la descentralización (Salvador Crespo, 2008; UNPD, 2010).

Vemos entonces un panorama complejo para los municipios latinoamericanos: por un lado, una ciudadanía cada vez más empoderada y exigente que demanda mejores servicios, mayor distribución y más participación en los aspectos públicos de sus comunidades; por el otro, una debilidad histórica de sus capacidades administrativas e institucionales que dificulta el cumplimiento satisfactorio de la creciente carga de competencias y responsabilidades transferidas desde el nivel central. Pero donde puede verse un problema también puede verse una oportunidad: una ciudadanía activa significa una mayor participación y mayores posibilidades de colaboración para alcanzar metas sociales, significa la posibilidad de incluir las nuevas capacidades que surgen dentro de la sociedad en el diagnóstico de proble-

mas, el diseño de estrategias, la implementación de programas y la evaluación de los resultados, permitiendo entonces que las demandas ciudadanas sean atendidas a través de la interacción constante entre sectores sociales. Esta es la esencia del Gobierno Abierto a nivel local: aprovechar las ventajas comparativas de su proximidad con la ciudadanía para profundizar la interacción y mejorar la gestión de las administraciones locales.

Dicha conjunción entre el Gobierno Abierto y el empoderamiento municipal en la región latinoamericana se ha traducido en diversas estrategias de colaboración entre las municipalidades y los demás sectores sociales que hacen presencia en sus territorios. Sea por medio del uso de herramientas electrónicas o por medio de la conformación de mecanismos institucionales de participación, los gobiernos municipales han empezado a consolidarse como escenarios de interacción social para la consecución de metas y objetivos públicos. No son pocos los obstáculos sociales, políticos, culturales y administrativos a los que deben enfrentarse, pero el protagonismo municipal en la vida pública de los ciudadanos es innegable en la actualidad y, por lo mismo, la construcción de nuevas capacidades locales para la interacción sectorial debe ser una prioridad en la agenda para el desarrollo y la consolidación democrática.



2. Herramientas de Gobierno Abierto y la esfera local latinoamericana

Si entendemos que la idea de abrir los gobiernos locales es la de buscar una mayor legitimidad y una mejor gestión pública a través de la interacción social, el fortalecimiento de los gobiernos locales debería entonces enfocarse en los aspectos relacionales de las administraciones, esto es, en la manera como se gestiona el diálogo y la colaboración con los demás actores locales para alcanzar objetivos de bienestar y beneficio común. Para esto, existen varias herramientas que parten de los principios del Gobierno Abierto que se muestran de gran utilidad para la gestión local:

Datos Abiertos: Transparencia y rendición de cuentas

Entendido como el primer paso para la apertura de los Gobiernos, el acceso libre a datos e información pública es un paso esencial para iniciar procesos de participación y colaboración entre sectores. En un contexto democrático, la apertura de datos (open data) es un valor en sí mismo, puesto que permite la rendición de cuentas constante y el empoderamiento de la ciudadanía frente a sus servidores públicos. Se trata entonces de abrir la “caja negra” de la administración para que todos podamos saber quiénes son responsables de la ejecución de proyectos, cómo se toman las decisiones, en qué se gastan los recursos y cuál es la situación real de nuestras administraciones. Además, gracias a políticas de libre acceso a la información, el ciudadano puede contar con datos reales sobre cuestiones que afectan su vida cotidiana, como lo es el estado de las vías y el tráfico en la ciudad, la georreferenciación de situaciones conflictivas (seguridad y violencia) o el seguimiento a la prestación de servicios públicos (ubicación de las mejores escuelas, cantidad de centros de salud por sectores, etc.). Por último, los programas de datos abiertos se traducen en grandes ventajas para el cumplimiento de las funciones de la misma administración pública, puesto que:

Ayuda al mejoramiento de la eficacia y eficiencia de sus acciones
a través de la evaluación ciudadana constante;

Desincentiva la corrupción y las prácticas antiéticas
al interior de la administración pública;

Permite realizar mediciones de impacto

de los programas y las políticas públicas en la comunidad;

Apoya e impulsa la innovación social,

al ofrecer información a la ciudadanía y empoderarlos para realizar acciones de beneficio público;

Incrementa la información pública

al permitir la intervención de la ciudadanía en la construcción de bases de datos y en la combinación de los mismos.

Ahora, para que dichas ventajas se presenten, es necesario entender claramente tres puntos esenciales que definen los programas de datos abiertos (Open Knowledge Foundation, 2012):

Disponibilidad y Acceso:

toda la información debe estar disponible por completo, de manera gratuita (o con un mínimo de coste de reproducción) y preferiblemente con posibilidad de descargarse por internet.

Reutilización y Redistribución:

la información debe ser entregada en términos que permitan reutilizarla y redistribuirla, incluyendo la combinación con otras bases de datos.

Participación Universal:

cualquier persona debe tener acceso al uso, la reutilización y la redistribución de los datos, sin ninguna discriminación hacia sectores, personas o grupos.

La esencia de estos preceptos reside en la interoperabilidad de la información para poder integrarla con otros datos y generar nuevo conocimiento sobre lo público, que permita a su vez generar más y mejores productos y servicios^[5]. En una era donde la conectividad empieza a ser universal, las posibilidades de trabajo que presenta la apertura de datos son inmensas para la ciudadanía, para el sector privado, para

5 Es lógico pensar que no toda la información puede ser abierta. La información personal (de un individuo en específico) no es susceptible de ser abierta, así como información clasificada por cuestiones de seguridad nacional puede ser restringida (W3C, 2009).

la academia y para las organizaciones de la sociedad civil. En actualidad, 21 países de América Latina han sancionado y han iniciado la implementación de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información, generando las plataformas institucionales necesarias para iniciar procesos de apertura de datos. Según el último informe de evaluación realizado por agencias independientes, América Latina obtiene resultados relativamente buenos en la calidad de su legislación en cuanto al acceso público a la información, lo cual marca una tendencia regional a la apertura de datos, la transparencia y la rendición de cuentas (Access Info - Center for Law and Democracy, 2013).

A pesar de dichos avances en el nivel central de gobierno, en los gobiernos subnacionales aún queda mucho por hacer, sobre todo en países que no cuentan con sistemas consolidados de información local. Ante esta situación de precariedad es necesario resaltar que en ocasiones la sociedad civil, las empresas o la misma ciudadanía pueden contar con más información que el mismo gobierno local sobre temas y problemáticas específicas, por lo que la apertura de datos puede llegar a funcionar como un mecanismo en doble vía, donde los sectores sociales pueden recolectar, contrastar y completar la información pública, algo que a la larga termina siendo beneficioso para todos los implicados y que representa la esencia del Gobierno Abierto.

Mecanismos institucionales y Gobierno Electrónico: Participación Ciudadana

América Latina ha sido una región reconocida por sus experiencias participativas. La experiencia de los presupuestos participativos en Porto Alegre, Brasil, ha sido considerada por autores como el inicio de una nueva forma de gobierno (De Sousa Santos, 2003) y sus experiencias se han reproducido en innumerables municipios no sólo de la región, sino de Europa y Asia. Lo cierto es que dichas experiencias de participación como mecanismos de consolidación democrática tienen denominación de origen latinoamericano.

Si nos acercamos a la estructura institucional es observable que varios países de la región han integrado dentro de su legislación el uso de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales, los cuales pueden ir desde la conformación de consejos consultivos hasta la implementación de mecanismos de toma de decisión directa. Al mismo tiempo es evidenciable un esfuerzo generalizado, desde hace ya algunos años, en la construcción de espacios legales e institucionales que integren la participación ciudadana en la acción gubernamental de la región (Goldfrank, 2007; Observatorio Internacional de Democracia Participativa, 2008; The Hunger Project - UNDEF, 2013). Lógicamente ésta no ha sido una experiencia libre de problemas y aún en la actualidad la participación ciudadana debe enfrentar con

múltiples y variados desafíos (Arroyo & Irigoyen, 2005; Ruano, 2010), pero sí es relevante mencionar un esfuerzo generalizado a nivel regional por la consolidación democrática y por la búsqueda de mecanismos de interlocución con la ciudadanía en los niveles locales de gobierno.

A dichos mecanismos institucionales de participación se deben añadir las diferentes plataformas de participación ciudadana establecidas a través del desarrollo de la tecnología de la información. El surgimiento del llamado Gobierno Electrónico (eGov) ha sido un paso revolucionario para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, puesto que aumenta exponencialmente la capacidad de los gobiernos para recibir información y focalizar acciones que satisfagan las necesidades de la población, al mismo tiempo que permite una mejor coordinación interna en la prestación de servicios (OECD, 2005). Gracias al uso de plataformas informáticas se logra alcanzar, de nuevo, metas en doble vía: por un lado, el ejercicio de una escucha activa de los gobiernos a la ciudadanía permite mejorar sus programas, su planes de acción y la prestación de servicios públicos; por el otro, la ciudadanía puede participar e integrar tanto opiniones sobre programas ya existentes como proponer iniciativas, presentar peticiones de manera electrónica y mantener un seguimiento continuo de las acciones de su gobierno^[6].

Crowdsourcing y el mundo wiki: Colaboración entre sectores

La idea de colaboración entre personas, sectores y actores sociales no es para nada nueva. En realidad es la base de la existencia de lo público y de la misma democracia. Lo que sí es nuevo es la explosión de posibilidades de colaboración que ofrece nuestra sociedad de la información, gracias a las capacidades de coordinación que las nuevas tecnologías aportan a nuestra interacción social. No es gratuito entonces que a lo largo y ancho del mundo empiecen a generarse acciones colaborativas basadas en el desarrollo tecnológico: bienvenidos sean todos al mundo wiki.

Wikipedia es el ejemplo más claro de trabajo colaborativo: basado en el trabajo de cientos de miles de personas que, sin mayor interés que la difusión de la información, han decidido ofrecer sus capacidades para construir la mayor enciclopedia informativa conocida hasta el momento. Y todo este trabajo sin una cabeza visible, sin una organización que lidere la iniciativa, sólo una página, un código abierto y la iniciativa de miles de desarrolladores web.

6 Un ejemplo interesante en esta vía es el portal Irekia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, España (www.irekia.euskadi.net) o la página de peticiones electrónicas Tu Derecho a Saber, desarrollado por la ONG Civio, también en España (www.tuderechoasaber.es).

La diversidad de iniciativas wiki que hoy pueblan Internet es solo una prueba de las posibilidades que ofrece el desarrollo tecnológico para la creación de productos y servicios que, de manera gratuita, han cambiado nuestra vida y mejorado nuestro bienestar. Siempre han existido personas con intención de colaborar: nuestra sociedad se puebla de múltiples y variadas organizaciones de la sociedad civil que se esfuerzan por ofrecer sus capacidades y conocimientos en pos del bien común, y las plataformas informáticas, los desarrollos de software libre y la cultura “hacker” han dado el impulso necesario para que se desarrollen iniciativas innovadoras que pueden ser de gran utilidad para las administraciones y los gobiernos de todos los niveles (Llinares, 2010).

Este tipo de externalización de acciones públicas, basadas en el desarrollo wiki y en el llamado “crowdsourcing”, se basan en la voluntad de resolver problemas y elaborar productos de manera colaborativa, utilizando las nuevas tecnologías para establecer una interconexión constante entre múltiples actores, con múltiples ideas y múltiples capacidades, que permita alcanzar objetivos sociales de manera más eficaz, eficiente y económica. Dicha interacción, que puede resultar de la iniciativa de gobiernos, empresas, organizaciones sociales o individuos, puede realizarse de diversas formas para cumplir diversos objetivos, sea para buscar soluciones a un problema específico mediante convocatoria abierta, para recaudar dinero para iniciativas sociales (o crowdfunding), o para coordinar acciones creativas e innovadoras que mejoren el nivel de vida de los ciudadanos^[7].

Todas estas opciones, que parten de la iniciativa colectiva y de las ventajas de la tecnología, terminan siendo alternativas de trabajo colaborativo más allá de las tradicionales maneras corporativistas, al mismo tiempo que generan incentivos para la intervención de otros sectores en la solución de problemas y la creación de oportunidades al interior de la administración pública.

Cambios más allá del Gobierno Electrónico: la esencia del Gobierno Abierto.

Hasta el momento hemos hablado de la integración de la tecnología en cuestiones de la administración pública preexistente, que es la esencia del Gobierno Electrónico: por un lado, hacer la vida del ciudadano más fácil en el momento de establecer interacción con los gobiernos, reduciendo intermediarios y estableciendo vías direc-

7 Para más información, consultar www.crowdsourcing.org

tas que permitan su involucramiento activo en la vida pública; por el otro, permitir que la administración pública procese mejor la información propia y la que recibe de la ciudadanía, logrando de esta forma establecer prioridades de acción y mejorar la prestación de servicios públicos. Pero el Gobierno Abierto no se queda en la transformación formal de la administración, sino que busca un cambio de fondo, un cambio de valores, de procedimientos, de los dogmas mismos del acto de gobernar: se trata de una nueva concepción de la sociedad y de la figura del ciudadano. Esto requiere de cambios en muchos niveles, que van más allá de la integración de la tecnología en la vida diaria de nuestras administraciones (Calderón & Lorenzo, 2010:15-16):

Cambios culturales en la forma de pensar la administración

y la función de quienes trabajan en ella, además de las actitudes ante lo novedoso, lo externo y lo abierto;

Cambio en los procesos de la administración pública

que han sido diseñados más en una lógica burocrática cerrada que para servir a los ciudadanos;

Cambio en las organizaciones públicas,

diseñadas en modelos jerárquicos, para permitir un trabajo en red y de carácter multisectorial; y

Cambios en las formas de relacionarse con los demás actores sociales,

de manera que puedan integrarse a la acción pública sin demasiadas trabas y con la mayor información posible.

Solamente teniendo en cuenta dichas transformaciones, la esencia del Gobierno Abierto puede verse realizada. Pero si por el contrario centramos la atención en las herramientas, sin entender su uso hacia una nueva construcción de sociedad, puede que se logren cambios formales sin que estos afecten el fondo del asunto. Saber aprovechar la oportunidad que representan todos los mecanismos anteriormente señalados será lo que defina el éxito o fracaso de nuestros esfuerzos hacia el Gobierno Abierto en la esfera local.

3. Gobiernos Municipales Abiertos: algunos casos representativos

Lo más significativo de todo esto es que el Gobierno Abierto no es un invento teórico o una carta de buenas intenciones, sino una realidad observable en todos los niveles de gobierno pero con especial relevancia en el local. Desde las grandes ciudades hasta los pequeños pueblos rurales, a lo largo y ancho de todo el continente, América Latina ha sido escenario del surgimiento de nuevas aproximaciones de gestión local, de nuevos mecanismos de integración social y de nuevas plataformas de colaboración entre sectores. En el siguiente apartado queremos resaltar algunos casos representativos de una región cada vez más dinámica, abierta y colaborativa.

Open Data a escala local: Municipalidad de Palmares, Costa Rica



 Municipalidad de Palmares, Costa Rica

La pequeña ciudad de Palmares (3.599 habitantes para el 2010) situada en la provincia de Alajuela a 55 kilómetros de distancia de la capital, San José, ha desarrollado a través de su portal de internet una plataforma para informar, de manera detallada, el quehacer de su gobierno. Partiendo de una estrategia liderada por el gobierno nacional costarricense, el municipio ha logrado construir su propia página de datos abiertos municipal (datos.munipalmares.go.cr), donde cualquier ciudadano puede acceder a la información municipal de primera mano, incluyendo finanzas y presupuestos, imposición a bienes inmuebles, catastro y población, permisos de construcción y expedición de patentes comerciales según los distritos del cantón entre otros. Toda la información está a libre disposición de ser compartido a través de redes sociales (Facebook, Twitter, Google+, InShare) y para ser descargado en formato

CSV o XSL, lo cual permite trabajar con ellos e integrarlos a distintas bases de datos. Es en definitiva un programa de Datos Abiertos en toda regla.

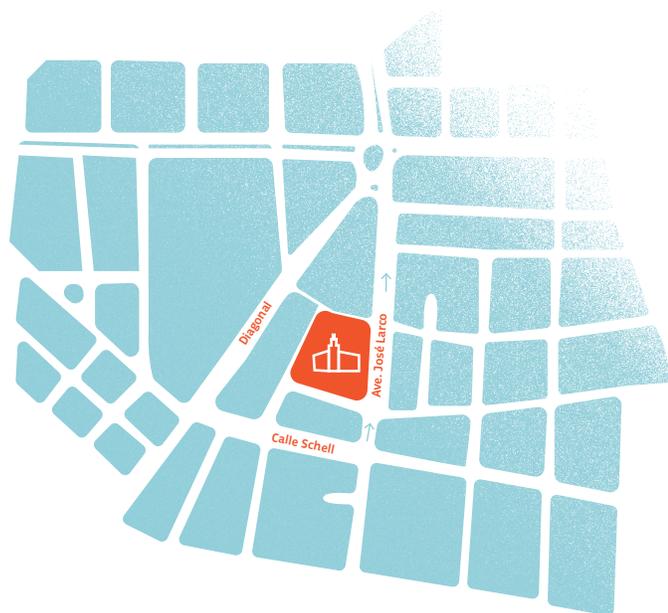
A su vez, por medio de su página web municipal www.municipalmares.go.cr el ciudadano puede realizar pagos y trámites administrativos, solicitar citas personales, consultar el estado de sus gestiones con la municipalidad y obtener todos los formularios necesarios para sus diligencias. Todo esto con un formato amable al usuario, sumado al constante soporte para usar la página, realizar gestiones y contactar con las autoridades pertinentes.

Por último, la municipalidad se encuentra en este momento desarrollando una plataforma informática que sirva de apoyo a la formulación participativa de su Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local 2015-2025 y su Plan Estratégico Municipal 2015-2020. A través de la página web <http://planificacionpalmares.jimdo.com> la municipalidad busca “articular y crear las condiciones necesarias para garantizar la participación activa, comprometida y permanente de las y los diferentes representantes de las instituciones públicas, organizaciones privadas y en especial de la ciudadanía del Cantón de Palmares, en los procesos de formulación y ejecución de las estrategias emanadas a partir de los instrumentos de planificación local con alcance de corto, mediano y largo plazo”. La página cuenta con una Ventanilla Virtual, por medio de la cual la ciudadanía se inscribe a los talleres y grupos de trabajo, presenta sus dudas e inquietudes, así como señala los intereses que espera se vean reflejados en los planes de acción municipal. El proyecto inicia en agosto de 2014 y tendrá una duración de cinco meses, aunque ya está abierta la convocatoria de participantes y se evidencia trabajo de socialización del proyecto por medio de redes sociales (#ParticipaPCDHL).

La municipalidad de Palmares es un buen ejemplo del uso de la tecnología para acercar la administración a la ciudadanía, facilitar los trámites administrativos, y trabajar en equipo en la formulación de planes a largo plazo de manera participativa y colaborativa.

Presupuestos Participativos: Municipalidad de Miraflores, Perú

El Portal de Transparencia de la municipalidad de Miraflores (www.miraflores.gob.pe/transparencia.asp), distrito del conurbano de Lima, en el Perú, reúne las distintas herramientas que utiliza este Gobierno municipal para conectarse con la ciudadanía. Sin detenerse únicamente en los aspectos de transparencia y rendición de cuentas (que incluyen los datos generales del municipio, su información presupuestal, los proyectos de inversión desarrollados, los datos sobre personal, las contrata-



 **Municipalidad de Miraflores, Perú**

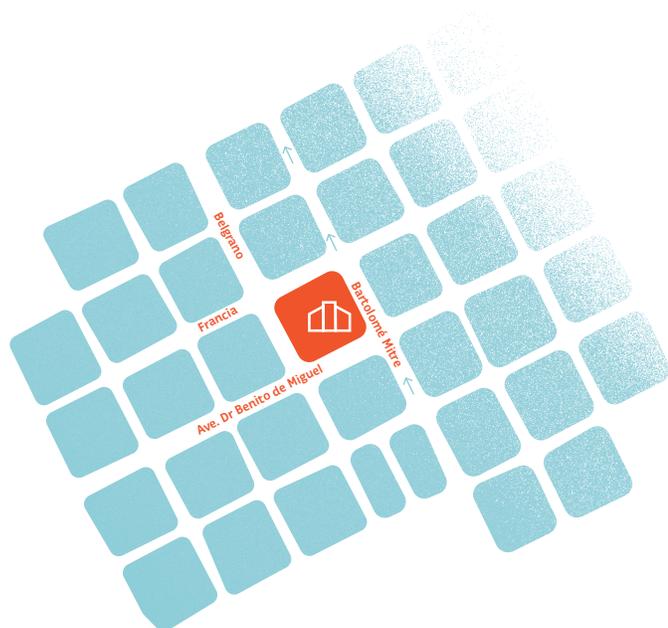
participar para que se registre en la municipalidad como Agente Participante. Cada uno de ellos realiza una capacitación del funcionamiento del mecanismo, así como hace parte de los talleres de identificación de problemas y priorización de resultados, de manera que se consoliden propuestas de proyectos municipales. Luego de una evaluación de viabilidad técnica de los mismos, se seleccionan tanto los proyectos a realizar como el orden de prioridad de su ejecución, para lo cual se realizan votaciones entre los agentes participantes, en primera medida, y luego votaciones generales entre la población, las cuales se pueden realizar de manera electrónica. Los proyectos seleccionados son formalizados por la municipalidad y se incluyen en el presupuesto institucional para el siguiente año.

Los presupuestos participativos son los mecanismos de interacción social y de articulación intersectorial para la gestión local más reconocidos de América Latina. Desde su surgimiento en Porto Alegre (Brasil), la intervención ciudadana en la formulación de los planes de inversión municipal se han expandido por toda la región, algunos manteniendo, como es el caso de Miraflores, un carácter institucionalizado desde hace años que dura hasta la actualidad. Aunque siguen siendo mecanismos de participación presenciales, es importante resaltar la importancia del uso de tecnologías durante todo el proceso, desde las convocatorias hasta las votaciones generales, incluyendo el seguimiento realizado de la ejecución de los planes.

ciones, las actividades oficiales y el desarrollo de obras públicas), el portal facilita información sobre la principal actividad de interacción social de la municipalidad: los presupuestos participativos.

Desde el año 2009, la municipalidad realiza de manera anual un trabajo participativo para priorizar la inversión de los recursos públicos mediante un proceso de diálogo y concertación que busca, a su vez, contar con una visión técnica de viabilidad que permita materializar las demandas ciudadanas en Proyectos de Inversión. El proceso inicia con una convocatoria abierta para los representantes de la sociedad civil, entidades públicas y/o privadas con sede en Miraflores y la ciudadanía en general que quiera parti-

Cerrando la brecha digital: Municipalidad de Junín, Argentina



 Municipalidad de Junín, Argentina

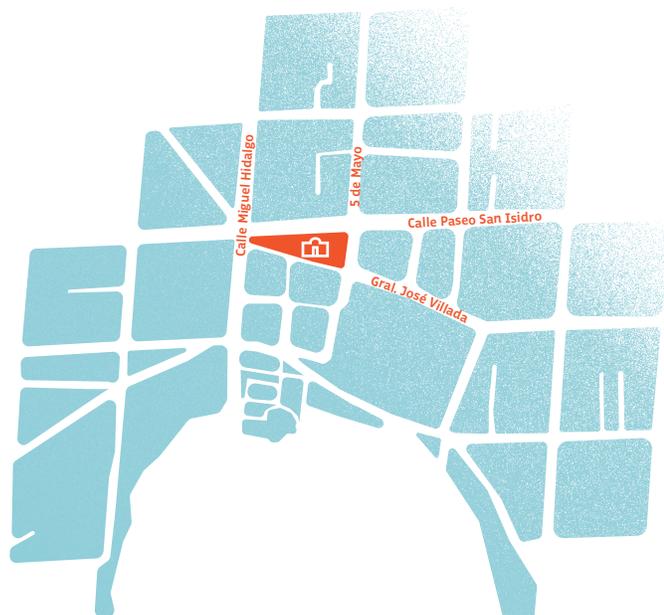
La ciudad de Junín se ubica al noreste de la provincia de Buenos Aires, a 260 kilómetros de la capital argentina. Con poco más de 90 mil habitantes, el gobierno de la ciudad inicia desde el año 2003 un plan para reducir la brecha digital y crear un portal que permita el diálogo constante con la ciudadanía. Para ello, la municipalidad pone en funcionamiento una estrategia conjunta: por un lado la municipalidad se involucra en la creación del Grupo de Servicios Junín, sociedad anónima con un 90% de acciones pertenecientes a la municipalidad, para brindar acceso a internet por banda ancha a costos razonables a la población, buscando de esta forma reducir de manera sustantiva la brecha digital en la ciudad; por el otro, el municipio inicia una política de

fomento del uso de nuevas tecnologías para la gestión local, instalando puntos de conectividad gratuitos en lugares públicos, así como las llamadas “Casitas del Saber”, espacios de aprendizaje informático ubicados en barrios vulnerables (Raidán, 2013).

Todo este esfuerzo por implementar el uso de nuevas tecnologías va acompañado por el desarrollo de su portal web, en especial por su programa Vecino Digital, el cual busca convertirse en un sistema integral donde el ciudadano puede realizar trámites, reclamos, denuncias de manera anónima, consultas y sugerencias para la administración local (www.junin.gov.ar/vecinoDigital/index.php). A su vez, el programa Control Ciudadano busca la participación de la comunidad en la evaluación de los programas municipales, tales como la recolección de residuos y montículos, el barrido de los espacios públicos y el mantenimiento de los espacios verdes, estableciendo espacios de seguimiento a la gestión municipal (www.junin.gov.ar/controlciudadano).

La importancia de este caso es el trabajo conjunto de la administración local tanto en la generación de portales de interacción virtual como para enfrentar el problema de la brecha digital, apoyando la conectividad en la ciudad y realizando de manera activa programas de alfabetización digital. Esto implica un trabajo conjunto que busca ampliar la participación y educar a la ciudadanía para que pueda sacar el mayor provecho de ella.

Atención a emergencias desde tu móvil: Municipalidad de Metepec, México



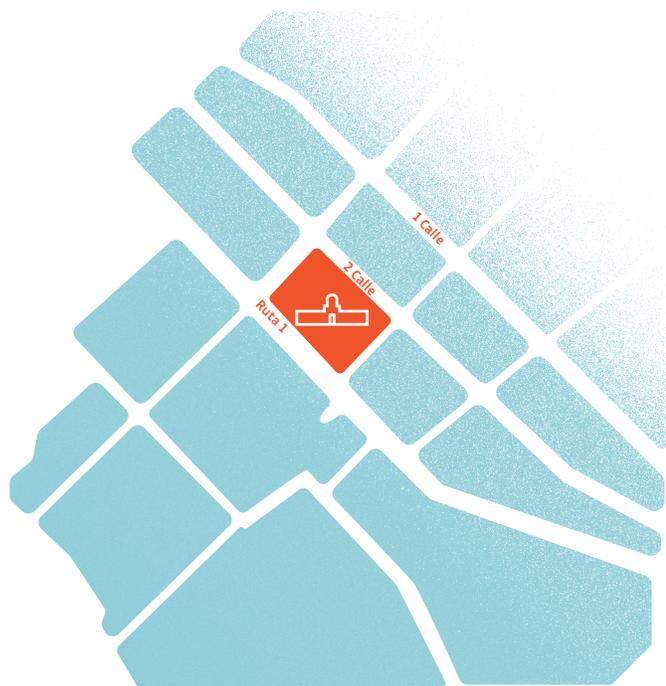
 Municipalidad de Metepec, México

Metepec del Nahuatl, segunda ciudad del Estado de México y quinta de la República mexicana, es reconocida no sólo por su historia milenaria o por su artesanía, sino por el trabajo que su municipalidad ha realizado para la transparencia del gobierno y la participación ciudadana, razones por las cuales ha recibido en dos ocasiones el Premio Nacional al Desarrollo Municipal, otorgado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Su portal de internet, además, es una plataforma completa que permite realizar trámites, acceder a datos públicos y realizar seguimientos a la administración local. Dichos avances le han valido ser conocido como el primer municipio mexicano en contar con un sistema de Gobierno Abierto consolidado (Cuevas, 2013).

Uno de sus programas, enfocado a la colaboración entre las autoridades locales y la ciudadanía para una mejor atención, es el Sistema Metepec de Alerta Vecinal (SIMAV- <http://www.educacionmetepec.org.mx/Alarma/>). El SIMAV funciona como un mecanismo de emergencia que busca dar respuesta inmediata a problemas que alteren la tranquilidad y pongan en riesgo la integridad de las personas; se activa desde los teléfonos móviles para dar aviso a las autoridades y a las personas que el ciudadano considere. Es un sistema gratuito en el que puede registrarse cualquier vecino de la comunidad, creando redes de detección y atención de situaciones de riesgo para la ciudadanía.

El teléfono móvil, un objeto de uso común y diario, puede convertirse en una herramienta útil para la atención de emergencias de manera constante por parte de la administración local, y al mismo tiempo permite una relación fluida de información y colaboración entre el Gobierno municipal y la ciudadanía.

Redes sociales para la comunidad: Municipalidad de Patzún, Guatemala



 Palacio Municipal de Patzún, Guatemala

El municipio de Patzún, de la región de Kaqchikel en el interior de Guatemala, es una pequeña población de 54 mil habitantes de vocación agrícola, donde el 94% de sus habitantes pertenecen a la etnia maya Kaqchikel, quienes mantienen su idioma, su cultura y sus costumbres. En el 2007, el alcalde municipal fue invitado por la Organización de los Estados Americanos OEA para formar parte del programa MuNet e-Gobierno (Municipios Eficientes y Transparentes) programa que promueve la implementación de estrategias de gobierno electrónico para mejorar la gestión municipal, tener una mejor comunicación con la población y fomentar la participación ciudadana. Desde ese momento, la municipalidad se ha involucrado en el desarrollo tecnológico del municipio a dos vías: por un lado, buscando reducir la brecha digital de una

población mayoritariamente rural; por el otro, generar un portal web que permita una interacción constante con la comunidad.

Las acciones específicas realizadas para alcanzar dichas metas fueron las siguientes (por orden cronológico):

Modernización de la municipalidad,

instalando nuevos equipos de computación, mejorando del acceso a Internet y capacitando al personal con el uso de herramientas de comunicación;

Creación del portal web

con información variada de la población, gestión municipal, contenidos en Kaqchikel, posteriormente apertura de un canal de videos y fotografías (YouTube y Google+).

Creación del Centro Comunitario Digital

con 34 computadoras para cursos gratuitos a toda la población, conferencias, videoconferencias y sesiones en vivo;

Instalación de dos computadoras con acceso gratis a Internet
en la Recepción y Biblioteca Municipal;

Instalación de acceso WIFI
en el Parque Central del casco urbano;

Ampliación del programa de redes sociales
y consolidación de estas (Facebook y Pinterest).

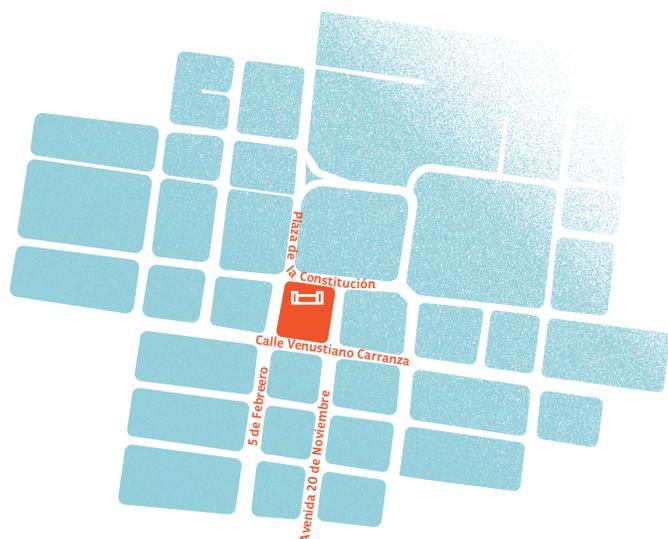
La experiencia de Patzún se centra entonces en una estrategia de uso de redes sociales para la municipalidad, la cual ha desarrollado páginas en las principales plataformas, obteniendo una participación clara de la ciudadanía en la generación de contenidos. Uno de los logros más interesantes de resaltar es el importante avance en materia digital que logra el municipio a pesar de los cambios de gobierno, al establecer como prioritario el uso de las nuevas tecnologías y de redes sociales para la interacción entre gobierno y ciudadanía a través del Acta 75-2013 del Concejo Municipal, el cual institucionaliza el uso de las plataformas digitales como programa de interés público y garantiza su perdurabilidad en el tiempo.

Este programa ha servido para ganar el 1º Premio Iberoamericano en Patrimonio Electrónico otorgado por la Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones - AHCIET en el XIV Encuentro Iberoamericano de Ciudades Digitales en Quito, Ecuador, septiembre 2013, así como para servir de modelo a otros municipios de la Latinoamérica con el apoyo del programa MuNet de la OEA.

Laboratorio para la Ciudad: Gobierno del Distrito Federal, México

En la búsqueda por la innovación para enfrentar los problemas que tiene una megalópolis como lo es la Ciudad de México, y gracias a la iniciativa de funcionarios capacitados, quienes ya venían trabajando desde la sociedad civil, el gobierno del Distrito Federal crea el Laboratorio para la Ciudad, un espacio de interacción directa entre la administración, las organizaciones sociales y la empresa privada que, basándose en los avances tecnológicos actuales, busca fomentar el surgimiento de nuevas ideas, desarrollar acciones y evaluar resultados (www.labplc.mx).

El Laboratorio se entiende como “un espacio de especulación y ensayo, donde lanzamos provocaciones que plantean nuevas formas de acercarse a temas relevantes para la ciudad, incubamos proyectos piloto y promovemos encuentros multidisciplinarios en torno a la innovación cívica y la creatividad urbana”. Sus experimentos, que son en esencia proyectos cívicos desarrollados de manera conjunta con organizacio-



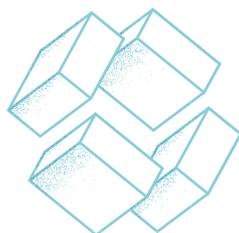
 Gobierno del Distrito Federal, México

nes sociales, versan de varios temas que mantienen a la ciudad como escenario de fondo: interacción social, tráfico y peatones, creatividad para los espacios públicos y residuales, datos abiertos, innovación cívica y, cómo no, Gobierno Abierto.

A su vez, el proyecto cuenta con sesiones, conversatorios y exposiciones en un espacio físico de trabajo llamado la Azotea. En dicho espacio, el Laboratorio para la Ciudad programa desde mesas redondas hasta parrilladas, todo en la búsqueda por consolidarse como un espacio físico de diálogo y discusión social. También cuenta con un blog en su página web (www.labplc.mx/category/conversaciones/)

que a manera de conversaciones abiertas entre expertos de distintos temas mantiene un espacio para el debate, así como una plataforma virtual que recolecta propuestas ciudadanas (www.labplc.mx/participa/), sean éstas proyectos avanzados o ideas sueltas de ciudadanos, colectivos de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o del mismo gobierno, sobre temas diversos (creatividad urbana, participación ciudadana, tecnología, medio ambiente, comunidad, cultura, seguridad, educación, movilidad, desarrollo económico, salud, espacio público, etc.) que tengan como protagonista la Ciudad de México.

La idea esencial de un Laboratorio es pensar y desarrollar proyectos en la búsqueda por una co-creación de lo urbano partiendo de las capacidades que ya existen en la ciudadanía: personas de distintas disciplinas, con distintos puntos de vista y distintos talentos y visiones para observar lo público, que se integran en proyectos para imaginar, diseñar y (re)construir la ciudad entre todos.



4. Consideraciones finales: hacia la consolidación de Gobiernos Municipales Abiertos en América Latina

El Gobierno Abierto es ya una realidad evidenciable en la región. Lejos queda la imagen de una administración ensimismada que busca gobernar desde la distancia, gracias no solamente a la constante presión de una ciudadanía cada día más informada, conocedora y exigente, sino porque el tradicional hermetismo administrativo se muestra incapaz de enfrentar los retos de nuestra sociedad actual. La transparencia, la participación y la colaboración no son cuestiones idealizadas, sino principios reales que le permiten a la administración pública enfrentar los nuevos desafíos sociales, aprovechando las capacidades de los demás actores sociales e integrándolos en su quehacer cotidiano para alcanzar metas de interés y beneficio para su comunidad.

En esta vía, el Gobierno municipal se presenta como actor esencial en la articulación de esfuerzos colectivos para el mejoramiento de la vida pública de su territorio. Por lo mismo, a casi treinta años de iniciados los procesos de descentralización, es necesario aprovechar al máximo las ventajas de la proximidad administrativa y establecer mecanismos de colaboración activa entre el gobierno y sus comunidades, consolidando una gobernanza democrática y participativa que permita desarrollar proyectos locales de interés común. Las herramientas tecnológicas están dadas, la conciencia participativa está en crecimiento y los casos exitosos se extienden a lo largo y ancho de la región: llegó el momento para una nueva obra donde los gobiernos locales sean, por fin, protagonistas de la acción.

Ahora, es necesario entender que la apertura de los gobiernos locales es un proceso, y que la mayoría de las veces el camino por recorrer es mucho más complejo de lo imaginado. Lejos estamos de pensar que los cambios serán automáticos, o que existe una única solución mágica para los municipios de una región con la heterogeneidad de América Latina, pero luego del estudio de la descentralización y de la revisión de los casos expuestos no queremos terminar este texto sin puntualizar algunas estrategias a futuro:

Sensibilización de los dirigentes:

La voluntad de acción de la dirigencia política sigue siendo determinante para todo lo que sucede en los municipios. Las decisiones y las metas planteadas por los alcaldes siguen siendo la hoja de ruta de sus gobiernos, por lo que sin voluntad política es difícil que se logren avances en cualquier vía. Por lo mismo, es necesario un

proceso de sensibilización entre la dirigencia política de los territorios con respecto a las ventajas y potencialidades de las estrategias de Gobierno Abierto para cumplir sus promesas, para el diseño y la implementación de sus programas, y para generar una mayor legitimidad de sus acciones en el territorio.

Capacitación de la administración local:

El problema de la capacidad administrativa es el punto que más se menciona al interior de la literatura sobre descentralización. Pero dicha capacitación tendría que estar dirigida no sólo a cuestiones legales y administrativas, sino al manejo y gestión de la información. Tanto para recolectar comentarios y sugerencias que provienen de la participación ciudadana, como para ofrecer y entregar información de carácter público a los ciudadanos, el funcionario local es clave como vínculo constante entre el gobierno y los distintos sectores de la ciudadanía. Por lo mismo, una cultura organizativa abierta que busque atraer información y vincular nuevas alternativas de acción a través de la escucha activa es esencial para un gobierno municipal abierto.

Articulación multinivel:

El gobierno municipal no se encuentra en el vacío, sino que hace parte de un contexto regional y nacional que lo define. Ni siquiera en los casos de mayor descentralización se puede percibir una acción local sin tener en cuenta el contexto regional y nacional, sea por coordinación de competencias, transferencia de recursos o los mínimos lineamientos legales de acción. Por lo mismo, es indispensable que existan reglas claras y canales de articulación de esfuerzos entre los distintos niveles de gobierno. A pesar de las complejidades que esto implica, este diálogo constante implica la posibilidad de coordinar estrategias de acción de mutuo beneficio (como se observa en el caso de Costa Rica anteriormente reseñado) y más cuando existen exigencias internacionales de los gobiernos centrales, como los acuerdos con la Alianza para el Gobierno Abierto, que pueden ser enriquecidas por las experiencias locales de transparencia, participación y colaboración.

Cooperación entre municipios:

La socialización de buenas prácticas municipales se ha convertido en una herramienta esencial para el escalonamiento de las acciones de Gobierno Abierto a nivel local. Pero no sólo hablamos de compartir experiencias, sino de mantener acciones conjuntas con gobiernos municipales vecinos para hacer frente a problemáticas comunes. También es fundamental mencionar las posibilidades de la cooperación internacional

entre municipios, un mecanismo de acción en red que permite incorporar nuevas ideas en los territorios de la región, así como una mayor visibilidad de las herramientas, sus metas y sus resultados. En muchas ocasiones es necesario ser prácticos y no desgastarse en inventar la rueda, aunque siempre hay que entender que cada territorio es un mundo en sí mismo, por lo que “cortar y pegar” sin entender los contextos locales puede terminar siendo un problema más que una solución.

Implementación de programas de datos abiertos:

Las potencialidades de la apertura de información en los municipios es uno de los puntos que más se enfatiza en cuanto a la implementación de mecanismos de Gobierno Abierto. Un municipio que incorpora plataformas de datos abiertos cuenta con una herramienta esencial de trabajo que va más allá de las exigencias de transparencia gubernamental, traduciéndose en espacios de interacción constante que nivela el campo de juego y permite e incentiva la participación, y motiva el desarrollo y la innovación de soluciones a problemas comunes y con ello la eficiencia de la acción de los gobiernos. Los datos abiertos son una herramienta básica de empoderamiento ciudadano, el cual genera incentivos y un sentimiento de apropiamiento de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía, lo cual a la larga termina por consolidar un “ecosistema participativo” en las municipalidades que permita echar mano de las capacidades generadas desde la sociedad civil y el sector privado con presencia en los territorios.

Gobierno electrónico + cierre brecha digital:

Los programas de gobierno electrónico, las páginas web interactivas y la posibilidad de atender a los ciudadanos de manera virtual es uno de los grandes avances de la integración de las nuevas tecnologías en el quehacer de los gobiernos municipales. Ahora, a pesar de los avances, aún existen grandes desafíos en cuanto al cierre de la brecha digital. Como hemos visto en los casos estudiados, las estrategias de gobierno electrónico que van acompañadas con programas de ampliación de conectividad y alfabetización virtual generan mayores y mejores impactos en la comunidad. También existe la posibilidad de incorporar acciones a través de los teléfonos móviles, cuyo uso se han generalizado en toda la región.

Escucha activa y colaboración planificada:

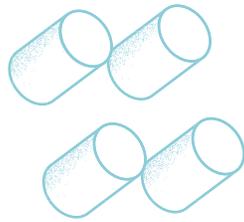
Hemos mencionado en varias ocasiones las posibilidades de la interacción entre sectores sociales, pero dicha interacción debe contar con un mínimo de organiza-

ción y planificación que establezca el qué y el para qué de la colaboración, de manera que no se generen confusiones o falsas expectativas del ejercicio colaborativo. Establecer desde un principio metas claras y puntuales de la interacción (el diseño de un programa o política pública, la toma de decisiones sobre una situación problemática, la priorización del gasto público, etc.) con reglas del juego explícitas y aceptadas por todos los participantes es fundamental para la coordinación intersectorial. La idea es abrir el gobierno, pero a la larga la función de organizar y coordinar los esfuerzos, de gobernar en el sentido más amplio de la palabra, es de la municipalidad. Por lo mismo, integrar los procesos de escucha activa, que ayuden a detectar problemas e identificar oportunidades, con estrategias de colaboración planificada implicaría aprovechar al máximo las potencialidades del Gobierno Abierto.

Evaluación, monitoreo e institucionalización:

Dada la relevancia y el alto nivel de discrecionalidad que suele tener la dirigencia política en las acciones locales, la necesidad de un seguimiento constante y de la institucionalización de las acciones con mayor impacto en el territorio es esencial para la continuidad de las estrategias locales de Gobierno Abierto. La evaluación y el monitoreo de dichas experiencias se convertirían en mecanismos para obtener resultados, definir y afianzar los procesos exitosos, para a su vez transformarlos en estrategias institucionalizadas, más allá de los cambios de gobierno. Siempre cabe la posibilidad de un cambio de programas y políticas con la elección de un nuevo alcalde, pero una estrategia que ha sido evaluada positivamente, y que es reconocida por la comunidad como exitosa por sus logros y alcances, representa un costo político alto para quien decida acabarla. La evaluación entonces es esencial no sólo para aprender de los errores y detectar oportunidades, sino para afianzar los procesos locales.

Ninguno de estos pasos es fácil ni sencillo, pero existen razones para el optimismo: en toda América Latina, en sus zonas más rurales y periféricas, en sus ciudades intermedias y en sus grandes metrópolis, en todo tipo de territorio alrededor de la región se evidencian esfuerzos reales y funcionales de apertura de los gobiernos y de acciones exitosas a nivel local. Lentamente, los gobiernos municipales empiezan a convertirse en escenarios de interacción, gestión y creación colectiva de sus territorios, adoptando estrategias que potencien la proximidad que tienen con el ciudadano de a pie, y las posibilidades con las que cuentan para afectar la vida diaria de sus comunidades. La transformación de los territorios de la región hacia el desarrollo y la democracia ha sido (y seguirá siendo) lenta y parsimoniosa pero, por lo menos hasta el momento, se demuestra inevitable.



Bibliografía

Access Info - Center for Law and Democracy. (2013).

RTI Rating Data Analysis series: Overview of results and trends. AIE - CLD.

Alburquerque, F. (2004).

Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista de la CEPAL (82), 157-171.

Arroyo, J., & Irigoyen, M. (2005).

Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización: una lectura a partir de doce experiencias. Lima: OARE, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, DFID.

Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010).

Open Government: Gobierno Abierto. Alcalá El Real: Algón Editores.

Cuevas, R. (2013).

Metepéc: primer municipio del país en contar con un sistema de Gobierno Abierto Unificado. Retrieved 01 de 07 de 2014 from Ramón Cuevas - Gestión de la Innovación: <http://www.ramoncuevas.mx/index.php/gobierno-2-0/112-metepec-primer-municipio-del-pais-con-un-sistema-de-gobierno-abierto-consolidado>

De Sousa Santos, B. (2003).

Democracia y Participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre. Barcelona: El Viejo Topo.

Del Campo, E. (2006).

Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos. El caso de Bolivia, Ecuador. Barcelona: Documentos CIDOB.

Falleti, T. G. (2010).

Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press.

Finot, I. (2001).

Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Santiago de Chile: CEPAL.

Gibson, A. (2010).

Local by social: how local authorities can use social media to achieve more for less. Londres: NESTA, IDeA.

Goldfrank, B. (2007).

Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting. In A. Shah, Participatory Budgeting (pp. 91-126). Washington : BID.

Grindle, M. S. (2007).

Going Local. Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance . Princeton: Princeton University Press.

IDeA. (2010).

Connected councillors: a guide to use social media to support local leadership. Londres: NALC - The standards board for England - Leadership for local government- .

Lathrop, D., & Ruma, L. (2010).

Open Government: collaboration, transparency and participation in practice. Sebastopol, CA: O'Reilly Editors.

Latinobarómetro. (2013).

Informe Latinobarómetro 2013. Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.

Lindert, P. v., & Verkoren, O. (2010).

Decentralized Development in Latin America: experiences in local governance and local development. New York: Springer.

Llinares, J. (2010).

10 claves para entender la colaboración en el modelo Open Government. In C. Calderón, & S. Lorenzo, Open Government: Gobierno Abierto (pp. 51-74). Alcalá El Real: Algón Editores.

Mascareño, C. (2008).

Descentralización y Democracia en América Latina: ¿Una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio. Centro de Estudios Latinoamericanos Working Papers No. 23 .

Meijer, A., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012).

Open Government: connecting vision and voice. International Review of Administrative Sciences (78), 10-29.

Naser, A., & Ramírez-Alujas, Á. (2014).

Plan de Gobierno Abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Santiago de Chile: CEPAL.

Observatorio Internacional de Democracia Participativa. (2008).

Observando las democracias participativas locales. Barcelona: OIDP.

OECD. (2005).

e-Government for Better Government. OECD.

Open Government Partnership. (15 de mayo de 2014).

Local Government. Retrieved 16 de mayo de 2014 from Open Government Guide: www.opengovguide.com/local-government/

Open Government Partnership. (2013).

Open Government Guide. Washington: OGP.

Open Knowledge Foundation. (2012).

Open Data Handbook Documentation. Cambridge, UK: OKF.

ORTSI. (2010).

Open Government: 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto. Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León.

Raidán, A. (06 de Diciembre de 2013).

La implementación del Gobierno Abierto Local en Junín. El caso de Vecino Digital. Retrieved 04 de Julio de 2014 from [www.gobiernolocal.gob.ar: http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/vecino-digital-en-junn-raidan-1.pdf](http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/vecino-digital-en-junn-raidan-1.pdf)

Ramírez-Alujas, Á., & Dassen, N. (2014).

Vientos de Cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. BID.

Rosales, M. (2012).

Descentralización en América Latina y tareas del municipalismo. Análisis Público, 103-131.

Ruano, J. M. (2010).

Contra la Participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. Política y Sociedad, 3 (47), 93-108.

Salvador Crespo, M. (2008).

El fortalecimiento institucional de los municipios. In F. Castillo Blanco, Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balances y Perspectivas. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Selee, A. (2004).

Exploring the link between decentralization and democratic governance. In J. Tulchin, & A. Selee, Decentralization and Democratic Governance in Latin America. Washington: Woodrow Wilson Center Report for the Americas.

Subirats, J. (2007).

Nuevos mecanismos de participación y democracia: promesas y amenazas. In J. Font, Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

The Hunger Project - UNDEF. (2013).

Informe sobre el estado de la Democracia Participativa. Nueva York: UNDEF.

UNPD. (2010).

Bulding bridges between the State and the People: an overview of trends and developments in public administration and local governance. Washington: UNPD.

Victory, C. (1999).

Ciudades y desarrollo en Iberoamérica. Revista CIDOB d’Afers Internacionals, 15-49.

W3C. (2009).

Publishing Open Government Data. W3C Working Draft.



Organización de los
Estados Americanos

**Secretaría de
Asuntos Políticos**

**Departamento para la
Gestión Pública Efectiva**

Con el apoyo de:



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada

Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada