

Colección de documentos
de trabajo sobre e-Gobierno **4**

Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto

Ester Kaufman

Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC
Septiembre de 2013



Organización de los
Estados Americanos



Autora
Ester Kaufman
(consultora)

Oficial de programa
Fernando Perini
(IDRC)

Supervisión General
Mike Mora
(Coordinador Programa de Gobierno
Electrónico - OEA)

Diseño Gráfico
Andrea Améndola

*Nota: La autora agradece la colaboración de José Luis Tesoro,
quien prestó un enorme apoyo a través de sus comentarios y sugerencias.*

Contenido

<i>Introducción</i>	4
<i>Las fases de la participación en el ciclo de empoderamiento ciudadano</i>	5
<i>La fase inicial del ciclo: la información</i>	8
<i>Información y perfiles</i>	8
<i>Tipos de información por categorías de participación</i>	9
<i>Servicios públicos y participación</i>	11
<i>Ventanilla Única: Acceso directo a la información pertinente</i>	11
<i>Co-producción de servicios en aplicaciones sobre datos abiertos</i>	18
<i>Desafíos y respuestas del sector público en la innovación participativa</i>	20
<i>Nuevo modelo de gestión y buenas prácticas</i>	20
<i>La gestión de la información para la primera fase del ciclo participativo</i>	21
<i>La escalabilidad, la co-producción / gobernanza interna y externa de servicios</i>	23
<i>La convivencia de sistemas formales e informales como forma de co-producción, colaboración y gobernanza</i>	24
<i>Conclusiones y hallazgos</i>	27
<i>Bibliografía</i>	30
<i>Anexo 1. Ejemplos de escalabilidad de la ventanilla única y de organización temática</i>	34
<i>Anexo 2. Multicanalidad</i>	38

Introducción

El concepto de “gobierno abierto” está marcando tendencias disímiles a nivel global, todas caracterizadas por su uso en detrimento de otros conceptos. Dada esta situación, comienzan a producirse diversas batallas por su sentido. Uno de los ámbitos donde estas tendencias se expresan es la *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto), creada en 2011, que es la mayor instancia institucional global de intercambio y evolución conjunta en la materia. En este estudio se hará referencia a ella mediante la sigla “OGP”.

En tal sentido, es necesario fijar una postura. Para ello se utilizará la definición de Oszlak (2013), quien lo caracteriza como “*aquel (gobierno) que se abre a un proceso interactivo con los ciudadanos a través de una relación de doble vía en la que éstos pueden expresar sus opiniones sobre políticas o proyectos gubernamentales, coparticipar en la producción de bienes o servicios públicos o intervenir activamente en el seguimiento, control y evaluación de la gestión estatal*”. En este documento se procura concentrar la atención en aspectos parciales de la problemática implícita en la definición de gobierno abierto, como son los procesos participativos en las políticas públicas y servicios, en general; y la co-producción de bienes y servicios, en particular.

Con base en la definición transcrita anteriormente, se pueden observar dos categorías generales de participación, con algunas específicas en la segunda:

- *Participación en el ciclo de las políticas públicas, ya sea en las etapas de diseño, implementación, monitoreo, evaluación.*

- *Participación en la entrega de servicios*

Consulta general respecto a servicios y canales de entrega, como en el caso de las encuestas de satisfacción referidas a la calidad del servicio o a su provisión. Cuando sus resultados se integran como retroalimentación, implica cierto grado de participación en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de los servicios.

Consulta específica referida a la entrega de un determinado servicio, donde el ciudadano puede expresar sus expectativas, la satisfacción o no de las mismas, sus propuestas de mejora y la pertinencia del medio utilizado, en la medida en que los resultados se integren a la retroalimentación para la mejora.

Co-producción de servicios a través de aplicaciones realizadas por instancia de la sociedad, con base en datos abiertos provistos por el estado.

Cada uno de estos modos de participar supone diferentes tipos de acceso a la información. Para lograr un efectivo involucramiento es necesario satisfacer adecuadamente los requerimientos informativos, de manera que los ciudadanos perciban veracidad, utilidad y completitud de la información disponible, y que entiendan cómo funciona el sistema político e institucional, cuáles son sus derechos y frente a quiénes, y con quiénes, es pertinente reclamar.

Este documento se refiere a los tipos de información y grados de acceso requeridos en cada categoría de participación, con particular énfasis en la entrega, colaboración y co-producción de servicios, recorriendo lo atinente a la creación de ventanillas únicas y al desarrollo de servicios innovadores sustentados en datos abiertos.


Asimismo, con base en las buenas prácticas relevadas, se reflexiona sobre las respuestas y desafíos manifiestos en la gestión transversal requerida para lograr una gestión unificada de la información gubernamental, la creación de ventanillas únicas y la instalación de una cultura colaborativa. Posteriormente se examina cómo deben evolucionar las prácticas de integración e innovación al interior de las organizaciones estatales, y el apalancamiento de las instituciones formales en los sistemas informales para avanzar en la gestión asociativa entre la ciudadanía y el Estado. Finalmente se presentan las conclusiones y hallazgos del estudio.

Las fases de la participación en el ciclo de empoderamiento ciudadano

El acceso a información, la consulta, el involucramiento y la colaboración se consideran como fases sucesivas, recurrentes e interdependientes en los procesos de involucramiento y empoderamiento cívico. Por su parte, la disposición de la ciudadanía para participar en esas instancias dependerá de la pertinencia y credibilidad de la convocatoria gubernamental, así como de un conjunto de factores más complejos, e incluso independientes.

En el siguiente cuadro se distinguen las fases del ciclo de empoderamiento y se describen los compromisos que involucran cada una de ellas.

Cuadro 1. Ciclo del Empoderamiento Ciudadano



	Informan	Consultan	Involucran	Colaboran	Empoderan
Objetivos	Proveer información balanceada y objetiva de una manera oportuna	Obtener feedback sobre análisis, asuntos, alternativas y decisiones	Trabajar con la gente para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones son consideradas y entendidas	Asociar al público en cada uno de los aspectos de la toma de decisiones	Poner la toma de decisión final en manos del público
Promesas	“Nosotros los mantendremos informados”	“Nosotros lo escuchamos y somos concientes de sus preocupaciones”	“Nosotros trabajaremos con usted para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén directamente reflejadas en la toma de decisiones”	“Nosotros buscamos su asesoramiento y lo incorporamos a las decisiones en todo lo posible”	“Nosotros implementaremos lo que usted decida”

Gráfico 1. Fuente IAP2: Auditor General of BC (CE Victoria, después de 53), HBL Nancy UBC (2010). Engagement Framework of Victoria: <http://www.victoria.ca/residents/pdfs/engaging-our-citizens-foundations-for-success-v2.pdf>¹

Las fases en cuestión se encuentran cada vez más integradas en ventanillas únicas de participación. Tal es el caso del Portal de Gobierno Abierto, de Chile (www.gobiernoabierto.cl), aún en su etapa “beta”, construido con el propósito de integrar, en forma multicanal, diversas iniciativas de transparencia, participación y colaboración. Imagen extraída del sitio de referencia.



* Se hace la salvedad que en el caso de co-producción de servicios sobre datos abiertos, el estado puede asociarse a iniciativas y desarrollos ciudadanos.

1 A la fecha, ya no está disponible en Internet.

Otro ejemplo es la “Urna de Cristal”, de Colombia (<http://www.urnadecristal.gov.co/>), también multicanal, donde se encuentran integrados medios tradicionales (radio y televisión) con medios online (sitio web y redes sociales). Imagen extraída del sitio de referencia.



Otra iniciativa regional es la del gobierno de Rio Grande do Sul, Brasil, con su “Gabinete Digital – Democracia em Rede”, (<http://gabinetedigital.rs.gov.br/govpergunta/resultados/>). Imagen extraída del sitio de referencia.



Los planes de acción de gobierno abierto presentados ante la OGP se caracterizan por compromisos de acceso público a información (incluyendo datos abiertos) así como por la oferta de servicios mediante ventanillas únicas. En algunos casos se registran procesos de consulta dirigidos a involucrar al ciudadano, mientras que ciertas iniciativas hacen referencia expresa a la colaboración y al empoderamiento, lo que no significa que lo logren.

Si bien las iniciativas generadas hasta hoy pueden percibirse como embrionarias, marcan un camino a seguir hacia la colaboración y co-producción, particularmente en los casos en que se contemplan encuentros presenciales en las propias comunidades.

El cruce de lo territorial con la colaboración y co-producción de servicios puede reconocerse en varias iniciativas; entre ellas, los Centros Integradores Comunitarios, del Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina, cuya descripción y casos particulares pueden hallarse en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/cic/105>.

Otro tipo de propuesta de participación colaborativa se encuentra en el Plan de Acción de Uruguay (punto 15) cuando menciona la elección secreta y obligatoria de representantes sociales para contribuir a una gestión más transparente en ciertas agencias gubernamentales, tales como el Banco de Previsión Social, la Administración Nacional de Educación Pública y la Administración de los Servicios de Salud del Estado.²

La fase inicial del ciclo: la información

INFORMACIÓN Y PERFILES

Para arribar a instancias de colaboración y co-producción extendidas es necesario que existan mecanismos que garanticen la difusión de la información pertinente, conforme a perfiles específicos. No puede pretenderse que el ciudadano se involucre, colabore y se empodere si no transforma lo que recibe en conocimiento situado.

Las sociedades están conformadas por grupos cada vez más diversos y con crecientes expectativas de ser reconocidos desde esa diversidad, punto de partida para los reclamos de acceso por parte de quienes padecen situaciones desventajosas en lo educativo, cultural, económico y territorial.

Una vez superadas las brechas tecnológicas a la accesibilidad, adquieren particular criticidad las brechas culturales, las cuales deben ser superadas a través de la provisión de información conforme a perfiles o audiencias específicas.

Este reconocimiento de la conformación diversa de la sociedad como base para una atención diferenciada está presente, por ejemplo, en Plan de Acción de Perú, a través de un expreso compromiso de *“darle especial atención a los espacios en donde puedan participar poblaciones vulnerables, grupos indígenas y comunidades campesinas y, en general, reconocer la diversidad de contextos socioculturales”*.³ Dicho país dictó, en 2011, la Ley 29785 sobre

2 http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Action_Plan_Uruguay_2012_1.pdf

3 <http://www.opengovpartnership.org/countries/peru>

el “Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios”, derecho reconocido en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).⁴ Su Reglamento se encuentra en el Decreto Supremo N° 001-2012-MC. A su vez ha lanzado una Guía Metodológica para implementar los instrumentos que guiarán el curso a seguir en cada etapa del proceso de consulta.⁵

Por otra parte, Colombia, en su Plan de Acción se compromete a dar guías y apoyos a los funcionarios públicos de manera tal que el lenguaje con el que proveen información sea claro y fácil de entender para la ciudadanía.⁶

Sin perjuicio de estos esfuerzos, puede observarse que, aún en los mejores casos, se está ante un acceso formal a la información y a la rendición de cuentas, en aras de una “transparencia” que también deviene formal. Algunas de las vías transitadas para superar las referidas limitaciones se orientan a procesar la información, por un lado; y, por el otro, a constatar su comprensión por parte de destinatarios específicos.⁷ Se pretende así apuntar al empoderamiento ciudadano, como fruto de procesos de adquisición de conocimiento y formación situados.

Si bien podemos considerar que estas perspectivas deberían estar generalizadas en América Latina, Martínez Puón (2013: 144-146), considera que la opacidad (n.a.: supuestamente asociada a la insuficiente adecuación a los diversos perfiles de usuarios) es un rasgo primordial en la información gubernamental en la región. Por su parte, Villoria Mendieta (2013: 77) señala que el flujo de información no clasificada genera alta incertidumbre e inseguridad, dificultando asimismo su interpretación. Esto plantea nítidos desafíos tanto para actores del sector público como para los privados.

TIPOS DE INFORMACIÓN POR CATEGORÍAS DE PARTICIPACIÓN

Ahora se relacionará el tipo de información con las categorías de participación mencionadas en la Introducción.

Información para participar en el ciclo de las políticas públicas

Al respecto, es necesario que el ciudadano u organización social conozcan la política en cuestión, sus antecedentes, las estructuras, competencias y funcionamiento de las instituciones implicadas, así como sus derechos a participar y los mecanismos disponibles para ejercerlos. Paralelamente, deberían poder acceder al historial relativo a las convocatorias ya realizadas, a las asociaciones y *stakeholders* intervinientes, así como a los resultados

4 dgffs.minag.gob.pe/rifffs/pdf/ley/ley_consulta_previa_ley_29785.pdf

5 <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/guia-ley-consulta-previa-1-5.pdf>

6 http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/action%20plan%20Colombia%20OGP_1.pdf

7 Esta constatación es una práctica en la “Urna de Cristal” mencionada, desarrollo de la Presidencia de Colombia.

arribados en cada una de ellas. Respecto al contexto de la convocatoria, debería difundirse toda la información pertinente.⁸ La misma, como en el caso anterior, debería estar disponible en lenguajes según perfiles y, también, en datos crudos, lo que permitiría un procesamiento ulterior e innovaciones en las formas de comunicación que respalden dicha participación.

La Declaración de la OGP sostiene el compromiso de los estados de “recoger y publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales”. Dentro de ese compromiso, es interesante el caso de Perú que promueve “el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de la sociedad civil y de la ciudadanía para garantizar una participación y vigilancia informada y activa en la gestión de las políticas públicas, sensibilizándoles sobre sus derechos y sus responsabilidades al involucrarse en estos procesos”. Paralelamente pretenden “mejorar los mecanismos de acceso y comprensión de la ciudadanía a la información presupuestal (elaboración, aprobación, implementación y cierre del Presupuesto de la República) en todos los niveles de gobierno, incorporando mecanismos de consulta estructurados para conocer la opinión de la población”, e incentivar “la participación ciudadana como veedor de los concursos, remates y procesos de licitaciones”.

Asimismo, deberían gestionarse mecanismos de detección de las opiniones ciudadanas, como por ejemplo la “escucha activa” y establecer criterios institucionales claros para el manejo de interacciones específicas en las redes sociales (BID, 2013:37/8). Se vuelve, en ese sentido, al Plan de Perú cuando se compromete a “promover en las instituciones públicas la utilización de tecnologías de la información para recoger opiniones y sugerencias de la ciudadanía, así como para devolverle a ésta información relevante”.

Paralelamente, la experiencia muestra que las opiniones de los ciudadanos en general no circulan por los sitios web públicos ni por las redes sociales dispuestas para ello. Cada perfil destaca su propio ámbito de expresión. Así como los jóvenes acostumbran a manifestarse a través de las redes sociales, la participación de otras generaciones se manifiesta, en general, presencialmente.

Información para participar en los servicios públicos

Queda aún por verse el tipo de información necesaria para habilitar la participación ciudadana en la mejora de la entrega de servicios públicos, principalmente en desarrollos de ventanilla única. Al respecto puede adelantarse que cuanto más sencilla y clara sea la información que habilita el acceso a los servicios, mayor será la posibilidad de involucramiento ciudadano en el proceso de mejora.

8 Para aclarar este punto, un ejemplo podría ser una convocatoria relacionada con la modificación de determinadas políticas anticonceptivas. Su contexto lo constituirían las estadísticas etarias femeninas, su estado civil, niveles económicos, defunciones por abortos realizados en situaciones precarias, etc.

Otro aspecto a tratar es la necesaria existencia de información disponible en datos abiertos a fin de que sea posible co-producir aplicaciones de servicios por parte de la comunidad.

Sobre ambos aspectos se avanzará en el punto siguiente.

Servicios públicos y participación

En este apartado se verán dos grandes temas relacionados a la participación en los servicios públicos, tal como se adelantó en la Introducción: a) la participación en el desarrollo de ventanillas únicas; y b) la co-producción de servicios en aplicaciones sobre datos abiertos.

VENTANILLA ÚNICA: ACCESO DIRECTO A LA INFORMACIÓN PERTINENTE

En este punto se avanzará con la ventanilla única, desarrollo que permite el acceso directo a la información pertinente, resultas de lo cual el Estado obraría con unidad o integridad. Un desarrollo más avanzado es el de la “personalización”, o si se quiere la “ventanilla única individual”, visto desde la proactividad del Estado y la colaboración o co-producción del usuario “personalizado”. Por último, se tratará la participación ciudadana en la opción de canales alternativos a la web para la entrega de servicios.

El Estado como integridad

La ventanilla única, en sus máximos desarrollos, es aquella donde el Estado -mediante procesos de integración interjurisdiccional- actúa como una única entidad y genera una interfaz o entrada unificada que permite a cada ciudadano acceder a información y servicios particularmente relevantes y pertinentes para sus necesidades, ya que los contenidos están organizados conforme a sus propios perfiles y, en consecuencia, los servicios se encuentran agrupados en función a ellos.⁹ Su mejoramiento implica una creciente detección de necesidades, identificación de audiencias tipo y el agrupamiento de servicios consecuente; proceso donde los ciudadanos pueden participar activamente con propuestas, monitoreos y evaluaciones,¹⁰ también como co-productores de servicios junto al sector público.

Como ejemplo de perfiles y agrupamiento de servicios, se incluyen algunas imágenes del Portal Ciudadano del Estado de México (<http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/personas/index.htm>). Imagen extraída del Portal Ciudadano del Estado de México.

9 Así puede verse en las experiencias de Canadá y Colombia.

10 Esta situación se ha verificado en Canadá, en su ventanilla única *Service Canada*.

Adultos Mayores



Información para la atención integral a adultos mayores.

- ➔ Comité Estatal para la Atención del Adulto Mayor
- ➔ Apoyos y Programas
- ➔ Asociaciones y Centros de Asistencia

[Ver más...](#)

Indígenas



Derechos, programas y apoyos para los pueblos indígenas.

- ➔ Apadrina a un Niño Indígena
- ➔ Derechos de los Pueblos Indígenas
- ➔ Programas y Ayudas

Servidores Públicos



Información para los servidores públicos del Gobierno del Estado de México y Ayuntamientos

- ➔ Intranet del Gobierno (g2g)
- ➔ Domingos Turísticos
- ➔ Descuentos para servidores públicos

Personas con discapacidad



Atención médica especializada en rehabilitación, promoción para la integración educativa, cultural, deportiva, laboral y

recreativa

- ➔ Prevención y detección
- ➔ Centro de Rehabilitación
- ➔ Credencial Nacional

Migrantes



Para las personas que llegan, dejan o pasan por el estado.

- ➔ Información de utilidad
- ➔ Apoyos y Servicios
- ➔ Operativo

[Ver más](#)

Niños



Aprende jugando con nuestras divertidas secciones.

- ➔ Portal de los niños
- ➔ Juegos
- ➔ Desarrollo Sustentable

Jóvenes



Becas, cursos, programas y más...

- ➔ Jóvenes en la Investigación
- ➔ Opciones Educación Superior
- ➔ Tarjeta Armala en Grande

[Ver más...](#)

Mujeres



La equidad de género es la base de una sociedad más justa y moderna.

- ➔ Prevención del Embarazo Adolescente
- ➔ Mujeres que logran en Grande
- ➔ Compromiso con Emprendedoras

En cuanto a la integración, debe considerarse que estos procesos de ventanillas únicas son generalmente escalables, tal como se verá más adelante. Comienzan desde la integración de algunos sectores o áreas de un mismo nivel de gobierno y, en la medida de su éxito, van incorporándose nuevas jurisdicciones y ampliando su base a otros niveles. Lo mismo sucede con la detección de perfiles y el agrupamiento de servicios.

Los mecanismos de integración tienen que ver, generalmente, con la incorporación creciente de instituciones que, a su vez, van sumándose a formas de gobernanza de la ventanilla en cuestión.¹¹ De este modo, la ventanilla única general, que deriva a ventanillas únicas específicas, va enriqueciendo la oferta de servicios e información hasta lograr que esos sean los únicos puntos de contacto, consagrando el derecho del ciudadano a tratar con el Estado como una unidad. En el Anexo 1 se aportan ejemplos de escalabilidad de la ventanilla única de servicios y su organización temática.

Personalización, proactividad y co-producción

La “personalización” consiste en:

- la **previsión proactiva de servicios**: cuando el gobierno advierte que determinados usuarios podrían requerir cierta prestación, pre-llena un formulario de solicitud de servicios con datos que ya están en sus bases.¹²
- la **provisión espontánea de servicios**: el gobierno provee directamente ciertos servicios específicos vinculados a una determinada condición del usuario, sin necesidad de que éste los solicite. Esta lógica responde al agrupamiento de servicios mencionado anteriormente.¹³

La personalización puede tomar la forma de un portal personal cuyo contenido es la resultante de la selección de información y servicios que va realizando el usuario; y de los estándares de proactividad del gobierno. Esto supone formas de “ventanilla única para cada destinatario”. En ese caso se trata de una página de acceso personal donde se encuentran también las deudas y los pagos realizados en relación a los servicios, en lo posible, de los distintos niveles de gobierno. También se halla la información que los gobiernos consideran relevante que acceda una persona en particular conforme a las interacciones previas existentes. El usuario tiene la posibilidad de co-producir nuevas entradas mediante la opción de adhesión a servicios (experiencia del Portal de *Service Canada*). Imagen de personalización entregada por Service Canada (2010).

11 La gobernanza, en este caso, manifiesta a través de distintos acuerdos y espacios generados entre áreas o instituciones y los responsables de la ventanilla única, que les permiten co-gobernar la entrega de servicios cada vez más variados desde un solo punto.

12 El “prellenado” existe cuando una persona se encuentra, al acceder a algún formulario online que requiere ser completado por él, que una serie de campos con datos personales y solicitudes ya están registrados por el propio sistema del oferente del servicio.

13 Se agradece las sugerencias de Tesoro en relación a los términos: “previsión proactiva” y “provisión espontánea”.

Service Canada
People serving people

Franglais Home Contact Us Help Search canada.gc.ca

About Service Canada
People Serving People

My Service Canada Account
Service Canada - Home
Epass Enabled Services
Frequently Asked Questions
Survey on My Service Canada Account
Services where you live

Welcome MINH DOAN
Last Login: April 29, 2010

Logout
Customize this page
Privacy Notice Statement
April 29, 2010

Messages

Viewing your ROEs!! if you are having trouble viewing your electronic Record of Employment, please ensure that your pop-up blocker is turned off.

Records of Employment

- View my Records of Employment

Employment Insurance for the Self-Employed

- Change or view my agreement status

Employment Insurance

- View my important EI messages
- View my payment information
- View my current claim
- View my past claims
- View / change my direct deposit
- View / change my mailing address and telephone number
- Complete my EI report on-line
- Apply for EI on-line
- EI publications
- Appeal an EI decision
- Find a job using Job Bank
- Complete additional EI forms
- Mistakes can happen

Tax

- View my tax slip (T4E, T4A, NR4)

Pension

- View my payment information
- View / change my payment destination
- View / change my address
- View / change my telephone number

Retirement Planning

- View my Canada Pension Plan (CPP) contributions
- Estimate my CPP Benefit
- Apply for my CPP retirement pension

Date modified: 2010-03-26

Top of Page

Important Notices

En la región pueden hallarse aplicaciones que exhiben interesantes avances en materia de personalización, aunque aún no de co-participación. En el Plan de Acción de Uruguay se menciona a la iniciativa *Consulting my payments*,¹⁴ que habilita la consulta, por parte de cualquier trabajador, de sus declaraciones juradas, sus contribuciones personales, su plan de retiro, su sistema de salud, su historia laboral, etc. En otros países de América Latina pueden encontrarse desarrollos semejantes.

14 http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Action_Plan_Uruguay_2012_1.pdf

Lograr la satisfacción de estas prioridades de manera personalizada (y proactiva) es mucho más difícil que ofrecer “información en general” en un sitio web. Lo que determina su inclusión como servicio es la relevancia que puede tener para el destinatario, quien se va pronunciando para ajustar los servicios que a él se le ofrecen. Ello supone considerar que hay información/servicios relevantes y no relevantes y que no toda la información/servicio es pertinente para perfiles específicos. Para algunos, el acceso a la información institucional, o la que remite a las rendiciones de cuentas puede no tener importancia. Sin embargo, la información que hace a cuestiones de interés en la vida diaria son siempre indispensables (Martínez Puón, 2013: 142).

Opción de canales alternativos y participación en la mejora de la oferta

La región cuenta con acuerdos que contemplan los derechos al acceso por el canal más próximo, al lenguaje adecuado a la audiencia objetivo, a la selección de canales y a la participación en mejoras. Así, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE) proclama la necesaria complementariedad entre canales TIC y los tradicionales, para garantizar el acceso universal. Contempla el derecho a optar por el medio más accesible y utilizado, lo que supone la no discriminación entre los que deseen o no emplear TIC.

En el Anexo 2 se presentan algunas experiencias latinoamericanas de entrega de servicios por canales alternativos, integrados o no entre sí. De este modo van sentándose, embrionariamente, las condiciones de aproximación a la ciudadanía y es posible que en ese camino comiencen a darse mecanismos de consulta y participación en las mejoras. Algunos gobiernos ya están trabajando con encuestas de satisfacción.

Ahora se avanzará sobre el por qué de la multicanalidad, tomando a Canadá como referencia. La respuesta se encuentra en sus mecanismos de consulta ciudadana que, al consolidarse en políticas, redundan en una auténtica co-producción. Si bien el canal presencial es el más caro, no han dejado de multiplicarse los puestos de atención (fijos y móviles). Igual atención está mereciendo el canal telefónico, más costoso que la web. Se insiste en ello debido a que su norte son ciudadanos concretos que expresan metódicamente sus expectativas y experiencias de atención. Y si resulta que existe una mayoría que prefiere el canal telefónico y el presencial, estos canales deben mantenerse y mejorarse. Pero, aun en el caso de que fuera una minoría con dificultades para relacionarse con lo tecnológico, o de manejar el idioma oficial, igual sería válido avanzar en dicho sentido para garantizar el acceso universal.

Esta puesta en foco de la multicanalidad desplaza el eje de atención desde lo tecnológico hacia lo humano, social y cultural, dejando enseñanzas importantes, y que emergen de procesos participativos, fuente de este tipo de decisiones. Barros (2013: 266) también

plantea la necesidad de establecer un nuevo modelo de servicios, en el que el foco esté puesto en el receptor de los mismos y no en quienes lo producen.¹⁵

En la región van creciendo los procesos de consulta ciudadana. Varios planes de acción presentados ante la OGP incluyen el compromiso de someter sus servicios públicos a la evaluación ciudadana. Tal es el caso de México que declara que “*para consolidar la estrategia de mejora de servicios, el gobierno federal involucrará a los ciudadanos en la evaluación de 300 trámites y servicios federales de alto impacto*”.¹⁶

Para mejorar los canales de distribución, se recurre a métodos de retroalimentación tales como las encuestas de satisfacción por los servicios, como ya se ha mencionado. De esta manera se pueden reformular o crear servicios, desarrollar contenidos, privilegiar canales de acceso o detectar expectativas y tendencias para satisfacerlas. Lamentablemente, los métodos de retroalimentación existentes no suelen ser usados de manera integrada. Por ejemplo, no es común que la identificación de necesidades no satisfechas en los portales impacte en la atención directa al público, en las opciones de los *call centers* o en el ajuste de los medios de acceso. Por ello también es prioritario integrar una base de conocimiento común para los responsables de los distintos canales de interacción con la ciudadanía, de manera que todos ellos compartan la misma información de realimentación sustentada en opiniones y observaciones frente a la recepción de cada prestación. Sobre este tema los gobiernos canadienses han desarrollado magníficos ejemplos (Kaufman, 2012: 26-92).

Son muy interesantes ciertos planes de acción presentados ante la OGP, referidos al relevamiento, consulta y consideración de los destinatarios de los servicios públicos. Peschard Mariscal (2013: 34-40) ha hecho una excelente síntesis de los más notables. Así menciona a Indonesia que plantea la necesidad de mejorar los servicios públicos orientados a las personas considerando audiencias diferenciadas con un relevamiento previo de las respectivas necesidades, expectativas y limitaciones. Noruega se compromete a desarrollar políticas de comunicación donde se use un lenguaje accesible al público en general y Sudáfrica plantea registrar la opinión de los ciudadanos respecto a la entrega de servicios mediante un Foro de Mejoras, con base en tarjetas de reporte ciudadano.

La centralidad de los ciudadanos considerados en sus características y necesidades concretas ha tenido sus efectos. Siguiendo con la experiencia canadiense (al igual que sucede en algunos casos latinoamericanos, mencionados en el Anexo 1), ellos decidieron poner en suspenso el énfasis registrado en los últimos años en la prestación de servicios a través de la web.¹⁷ Ese cambio se debe a que si el centro de la política de servicios reside en la sa-

15 Los atributos esenciales de ese modelo serían: 1) ventanilla única, 2) múltiples canales de atención, 3) altos estándares de usabilidad, 4) interoperabilidad, 5) niveles de servicio definidos ex ante.

16 http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Mexico_Action_Plan.pdf

17 Tal como se puede ver en dicho Anexo, se trata de Colombia, Perú, Uruguay, Brasil y Chile.

tisfacción del usuario, debe ser el mismo usuario, en un sistema naciente de participación en la producción de servicios, quien indique tanto el contenido de los servicios que desea recibir como los medios que prefiere para acceder a los mismos.

Al ponderar las preferencias de los ciudadanos por encima de las de los funcionarios, pudo comprobarse -con sorpresa- que se había montado un mito sobre la importancia del uso de Internet. Como fuente se utilizó una encuesta permanente de satisfacción que realiza el ICCS en Canadá.¹⁸ De sus resultados surge que, aún con toda la tecnología a su disposición, los ciudadanos usan Internet más como un complemento que como un sustituto de otros canales. En realidad, utilizan cada vez más la multicanalidad para acceder al gobierno, no un canal específico. Las razones del cambio suelen ser muy variadas. En muchas situaciones los ciudadanos sienten que necesitan discutir sus situaciones con un proveedor del servicio, quizás para obtener una información específica, para tratar una situación inusual o para resolver un problema. También, muchas veces necesitan acreditar personalmente su identidad. La mayoría de las personas que cambian el canal para finalizar el servicio eligen uno presencial, llaman a un teléfono (ambos con funciones de ventanilla única), o visitan una oficina específica de gobierno.

¿Cuáles son las implicancias de lo dicho? Se esperaba que Internet pudiera un día ser el canal más usado, reemplazando así a los canales tradicionales, que son más caros. Las conclusiones de las encuestas muestran que mientras el uso de Internet está creciendo, el uso de los otros canales se mantiene relativamente estable. Por tanto, Internet no está reemplazando a otros canales. Ahora, el gobierno de Canadá está poniendo el foco en una integración de canales antes que en una migración. Estas prácticas evidencian buenos ejemplos de cómo puede materializarse la consulta para el mejoramiento.

Algo similar ocurre, en pequeña escala, con las estrategias comunicacionales llevadas adelante por el Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina (<http://www.desarrollo-social.gov.ar/>), donde prevalece un proceso interactivo de libre acceso a múltiples canales de consulta integrados en un mismo sistema (formulario en línea, redes sociales y call center); información y datos públicos (compras y contrataciones, registro de audiencias y de organizaciones) y servicios (mapa interactivo que geo-referencia más de 1600 centros y organizaciones, guía de trámites y biblioteca virtual con material de consulta de información y capacitación) son permanentemente reformulados gracias al relevamiento de las necesidades ciudadanas realizado en espacios interactivos y de participación. Las redes sociales se han incorporado fundamentalmente para reforzar las respuestas personalizadas a quienes acuden al Ministerio por servicios o información.

18 Se trata, en este caso, de la quinta versión del *Citizens First* (CF5, 2008).

La apertura de datos públicos en formatos normalizados puede resultar en información y servicios beneficiosos para la ciudadanía. Ello se debe a que la reutilización de datos públicos, por parte de quienes tienen capacidad para hacerlo, permite generar servicios de valor agregado como fruto de la inteligencia colectiva de sectores de la propia comunidad o de instituciones públicas. Mediante estos aportes, los ciudadanos podrían disponer de información y servicios útiles surgidos de cruces de datos que el Estado no tiene la obligación ni los recursos para proveer.¹⁹ La misma Declaración de la OGP dice que se trata de “*proporcionar activamente información de alto valor, incluidos los datos primarios, de manera oportuna, en formatos que el público pueda encontrar, comprender y utilizar fácilmente, y en formatos que faciliten su reutilización*”.

De hecho, están surgiendo una serie de aplicaciones aprovechables para la ciudadanía. Como muestra se mencionan algunos ejemplos de aplicaciones que aparecen enunciadados en diversos portales de datos abiertos de la región. Tal es el caso del Portal de la ciudad de Chicago (<http://opencityapps.org/>) encontrado en el Portal de aplicaciones de México. Allí se enuncian desarrollos como el “*Chicago Alternative Policing Strategy Meetings*” (<http://capsure.opencityapps.org/about>), donde se puede averiguar la fecha y el lugar de los próximos encuentros entre la policía y los residentes en barrios de Chicago con el propósito de reducir el crimen. Otro anunciado es el “*2nd City Zoning*” (<http://secondcityzoning.org/>), mapa interactivo que permite averiguar cuál es la zona de edificios específicos, las áreas más favorables para instalar negocios y cómo explorar patrones de zonificación de la ciudad. Este desarrollo tiene su inspiración en el juego “*Sim City 2000*”.

En el sitio web de la ciudad de Montevideo, Uruguay, dedicado a aplicaciones derivadas de datos abiertos (<http://www.montevideo.gub.uy/institucional/datos-abiertos/articulos-de-interes/aplicaciones-que-utilizan-datos-abiertos>), se mencionan algunos desarrollos impulsados por la comunidad y otros elaborados por la propia Intendencia. Respecto a los primeros, se destacan, entre otros, “*GXbus*” (<http://gxbus.com.uy>), destinado a dispositivos móviles, que permite encontrar recorridos y horarios de ómnibus. Otro también destinado a la telefonía móvil (<http://elpinar.com/mvdLBS>) habilita la localización de museos, teatros, cines, bibliotecas, auditorios, etc. Un tercero es una aplicación web para el seguimiento de los accidentes de tránsito con lesionados en la ciudad, señalando los puntos donde ocurrieron en un mapa interactivo. Permite determinar cuáles son los sitios de Montevideo donde suceden más accidentes viales, lo cual ayuda a las autoridades a identificar posibles problemas en la planificación urbana y seguridad vial (dal.cobalys.com). El municipio, por su parte, ha hecho desarrollos sobre sus propios datos abiertos. Tal es el caso del Sistema de Información Geográfica (MonteviMap: sig.montevideo.gub.uy) que permite ver o descar-

19 En realidad, no se trata sólo de datos que las instituciones públicas poseen sino también otras entidades como, por ejemplo, las universidades.

gar más de 200 capas de información georreferenciada de la Intendencia de Montevideo y de otros organismos (UTE, OSE, INE, etc). Entre las capas se destacan: padrones, calles, direcciones, planos de mensura, fotos aéreas, líneas de transporte. Se puede consultar la información asociada a cada elemento del mapa y realizar búsquedas por padrón, dirección, cruce de calles, etc.

En el Portal de Datos Abiertos de la Ciudad de México, dedicado a aplicaciones (<http://www.datosabiertos.df.gob.mx/index.php/aplicaciones-gdf>), se comenta el desarrollo de aplicaciones web y móviles, tales como las que permiten conocer el destino de los recursos provenientes de los impuestos, la localización de edificios de gobierno, el mobiliario urbano, la localización geográfica de servicios, las rutas de transporte, entre otros.

El gobierno argentino está lanzando su propio Portal de Datos Abiertos (www.datospublicos.gob.ar).²⁰ Una de sus primeras acciones previstas es un Hackaton en Buenos Aires (<http://datospublicos.gob.ar/hackatonprogramar/>) como ámbito de encuentro y trabajo sobre los datos abiertos disponibles o necesarios para producir innovaciones útiles para la ciudadanía. Con ese fin se reúnen funcionarios, académicos, periodistas de datos, científicos políticos y sociales y desarrolladores. Queda por ver si esta metodología es útil para identificar interesados en los procesos de co-producción de información.

En términos generales puede observarse que el desarrollo de las aplicaciones sobre datos abiertos aún está condicionado desde la oferta, en función de los datos públicos que van siendo liberados por los gobiernos.

Ahora bien, si se pretende una efectiva apropiación y co-producción ciudadana, debería trasladarse el centro de atención a la demanda de servicios e información por parte de la sociedad segmentada en grupos específicos. Dado el caso, el tipo de desarrollos resultante sería seguramente diferente. Pero también se necesita capacitar a grupos cada vez más numerosos de la población para que sean capaces de analizar y utilizar estos datos. Se trataría de cubrir espectros más amplios de la sociedad y asegurar que el impacto de la información y servicios derivados sea de una universalidad creciente en correspondencia con las necesidades y requerimientos específicos.

Si bien sería deseable disponer de mediciones referidas a la capacidad de generar y utilizar datos abiertos, se reconoce la dificultad de establecer métricas específicas (Abella, 2013: 317).

20 Este Portal es el resultado del trabajo voluntario de un grupo de profesionales proveniente de distintos ámbitos del sector público, de asociaciones civiles y desarrolladores, que se reúnen en la Comisión de Datos Públicos perteneciente a la Agenda Digital Argentina (<http://www.agendadigital.gob.ar/>). Tanto esta Comisión, que trabaja en conjunto con la de Gobierno Abierto, como la Agenda, está conformada por comunidades de práctica y redes. Luego se volverá sobre este punto al tratar la importancia de los sistemas informales dentro de los Estados.

Por otra parte, aún cuando muchos países incluyeron desarrollos de datos abiertos en sus compromisos con la OGP, sus avances concretos vinculados a la transparencia son escasos, y su publicación no se traduce, automáticamente, en mejores servicios (Fumega y Scrolloni, 2013: 233-237).

Desafíos y respuestas del sector público en la innovación participativa

En esta sección se analizarán algunos mecanismos utilizados por los gobiernos para: (a) mejorar sus prácticas en respuesta a los nuevos desafíos asociados a la articulación interna, a la integración del estado como unidad, a la colaboración con la comunidad, a asegurar los derechos de acceso a información (incluidos los datos abiertos), a mejores servicios, y (b) instaurar procedimientos de retroalimentación con participación de los ciudadanos.

En esa línea se analizarán algunos cambios que, conforme a evidencias disponibles, moldean un nuevo modelo de gestión que está induciendo profundas transformaciones en las pautas de interacción de los servidores públicos, así como en su conexión y colaboración con la ciudadanía. Ese modelo se está aplicando en la gestión de la información y de la participación, así como en la escalabilidad de las iniciativas y en nuevas formas de integración.

Se examinará cómo se organiza el sector público en sus diferentes conformaciones internas, qué tipos de gobernanza se consideran necesarios, qué funciones están desempeñando algunos sistemas informales (como las comunidades de práctica y las redes) en esta transformación, y qué formas de respuestas se están encontrando para afrontar la complejidad, incluyendo fenómenos como la portabilidad de la tecnología en el uso de la Web 2.0, que instala lo que se conoce como “individualismo en red”.

NUEVO MODELO DE GESTIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS

Para describir ese nuevo modelo se han tenido en cuenta varias experiencias. Se destaca, entre ellas, la del gobierno de Toronto, Canadá (Kaufman, 2012: 158-230). Allí se ha investigado, específicamente, el funcionamiento de la gestión de la información y de la tecnología, junto a la de participación. En cada caso existe un órgano central específico de coordinación, con enlaces designados por los respectivos organismos y, paralelamente, estos y otros actores se nuclean a través de comunidades de práctica (CoPs) que cuentan con

sus propios medios de comunicación.²¹ Estas instancias formales e informales se alimentan recíprocamente. A su vez, existen CoPs que agrupan transversalmente a estos gestores con otros similares que trabajan en los demás municipios y, también, en otros niveles de gobierno. De este modo, por ejemplo, los procedimientos de gestión de la información, de la documentación, de manejo de registros y de archivos van consolidándose a través de propuestas de estandarización cada vez más universales. A su vez, se entrelazan en red con otras CoPs como las que nuclean, dado el caso, a los periodistas web o a los encargados de la gestión tecnológica.

Gran Bretaña ha sido un líder en la construcción de estos modelos, y los aplica hasta en los máximos niveles de gobierno. En su Plan de Acción, presentado ante la OGP, destaca el trabajo transversal y colaborativo, bajo la conducción del Equipo de Transparencia y Compromiso Digital de la Oficina del Gabinete del Primer Ministro, con el objetivo de lograr la integración y el trabajo en red. Cabe destacar aquí la importancia de las CoPs al interior y al exterior de las administraciones y su entrecruzamiento. Esa estructura de coordinación y el apoyo de las CoPs al sistema formal permiten a ese gobierno co-innovar, compartir recursos y eludir los escollos impuestos por los silos organizacionales (Peschard Mariscal, 2013: 39-40).

LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN PARA LA PRIMERA FASE DEL CICLO PARTICIPATIVO

El modelo al que se hizo referencia en el punto anterior está sirviendo para garantizar una gestión sistemática de la información y un manejo estandarizado de documentos, registros y archivos, como se ha dicho. En tal sentido, las prácticas analizadas exhiben condiciones altamente favorables resultantes de asignar supremacía a la “información”

21 ¿Cómo funciona una comunidad de práctica (CoP)? Cohendet y Creplet (2001) dicen que: «Los miembros de una CoP buscan esencialmente el desarrollo de sus competencias en la práctica seleccionada... mediante la construcción, el intercambio y la puesta en común de un repertorio de recursos. La identidad y autonomía son esenciales en cada miembro en la definición de sí mismos con respecto a su medio ambiente y a todos los miembros de la comunidad, lo que permite generar el ambiente para conductas compartidas. A veces se considera que las CoPs son una especie dentro de la categoría mayor “Red”. Otras, como en el caso de Cohendet y Creplet, le dan una acepción distinta. Acompañamos, al efecto, un cuadro de diferencias planteadas por estos autores (traducción propia).»

	OBJETIVOS	AGENTES	ACTIVIDAD COGNITIVA	REGLA DE RECLUTAMIENTO	QUÉ ES LO QUE MANTIENE A LA COMUNIDAD UNIDA
REDES	Especialización mutuamente negociada	Heterogéneos	Intercambio de conocimientos	Confianza mutua	Necesidad de acceso a conocimiento complementario
COPS	Crecimiento de las habilidades en una práctica dada	Homogéneos	Conocimiento acumulado relativo a determinada práctica. Circulación de las mejores prácticas	Los miembros se seleccionan a sí mismos	Pasión común por una práctica

Traducción citada en Kaufman, 2007, 93-95.

como factor primordial al cual se supedita la gestión de tecnologías de apoyo.²² La gestión sustantiva de la información se asigna a profesionales idóneos en la materia, tales como documentalistas, bibliotecarios, archivistas, arquitectos informacionales, etc.²³

Otra condición es arribar a consensos permanentes entre los funcionarios para estandarizar los procedimientos de clasificación, resguardo y recuperación de información (tesauros, metadatos, catalogación, etc.) así como internalizarlos en cada empleado público. Tales consensos son propiciados por mecanismos de gobernanza, por la propia dinámica de CoPs específicas, así como por los espacios institucionales de formación, garantizándose así que la gestión de la información sea similar en todas las áreas institucionales, de manera que el Estado tenga una cara única para los ciudadanos y para que el derecho de acceso a la información sea prontamente satisfecho.

Entre las referidas condiciones, Martínez Puón (2013: 147/8) menciona la necesidad de sistematizar la información y sus formatos, de construir información útil, de garantizar la existencia de una infraestructura sólida, de crear un catálogo de información pública reutilizable, así como de gestionar un sitio único de información y recursos, de propuestas y críticas, de administración en red y de datos abiertos.

En la misma línea, un modo de estandarizar las prácticas de publicación y difusión de datos en los sitios web institucionales es la gestión de un sitio de datos abiertos que contenga mecanismos de coordinación y de formación acerca del acceso y del uso de series de datos publicados por diferentes agencias, tal como lo proyecta Colombia en su Plan de Acción ante la OGP.²⁴

Un paso más allá es lo que se conoce como *Open Linked Data* y *Government Linked Data* (De la Fuente y Alvarez Espinar: 281-301). El *Open Linked Data* remite a la construcción de una gran base de datos global que permite identificar “*los acervos y los vínculos existentes entre los distintos recursos de información y representarlos adecuadamente, para que personas y máquinas puedan procesar el contenido representado*” (op.cit.: 291). Para ello se cuenta ya con tecnologías de la web semántica.

En lo relativo específicamente a la información gubernamental, dichos autores destacan el *Government Linked Data*. Mencionan, como ejemplo, un desarrollo del gobierno británico, el más completo hasta el momento: <http://data.gov.uk/>. Consiste en una gran

22 La misma estructura formal responde a esa idea. Del *Chief Information Officer Branch* (CIOB) dependen distintas áreas con autonomía relativa, a saber: *Information Management, Information Technology, Security and Identity Management, Information and Privacy Policy, IT Project Review and Oversight, Community and Collaboration*; y *Transparency*. <http://www.tbs-sct.gc.ca/cio-dpi/index-eng.asp>

23 La responsable del órgano coordinador de la Gestión de la Información en Toronto comentó en una entrevista, que su área proveía formación y apoyo a los funcionarios de todo el gobierno en estas disciplinas y que, los funcionarios de su plantel, que provenían de otras profesiones, realizaban capacitaciones permanentes, también en universidades.

24 http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/action%20plan%20Colombia%20OGP_1.pdf

cantidad de información básica enlazada sobre infraestructuras, servicios públicos, educación y geografía (op.cit.:288).

En esta línea, la propia W3C cuenta con un grupo de trabajo llamado, precisamente, “*Government Linked Data*”, que se ocupa de desarrollar directrices, vocabularios, estándares y tecnologías que habiliten la adopción de los datos enlazados por parte de los gobiernos (op.cit. : 301).

LA ESCALABILIDAD, LA CO-PRODUCCIÓN / GOBERNANZA INTERNA Y EXTERNA DE SERVICIOS

La escalabilidad a la que se alude responde a las siguientes pautas: comenzar con un desarrollo pequeño y luego escalarlo, manteniendo desde el inicio una visión global. En América Latina se ha detectado la misma concepción en múltiples desarrollos.²⁵

El tema ha sido parcialmente expuesto al tratar la “ventanilla única” en la primera parte. En Canadá generaron una estructura en el gobierno federal (*Service Canada*) con presupuesto propio, altamente profesionalizada, que nucleaba a los servicios de algunas jurisdicciones de ese nivel y ofrecía información relevante sobre todos los niveles de gobierno.

En la medida en que su éxito se hizo visible, comenzaron a atraer nuevas jurisdicciones y niveles de gobierno, ampliando su base de oferta de servicios e información. Su mayor atractivo residió en la seguridad y competencia en el manejo de los datos y en la entrega de servicios, reforzados por la retroalimentación de los usuarios, cuyas opiniones pasaban a integrar su ciclo de mejora constante. Desde entonces, cada organismo, voluntariamente, puede delegar en *Service Canada* su oferta de servicios restando de su presupuesto los gastos pertinentes y transfiriéndolos a dicha entidad de servicios. Este proceso ya lleva prácticamente una década de vigencia. Su riqueza, en cuanto a la participación, radica en la permanente inclusión del aprendizaje emergente de la experiencia de prestación a cada usuario y de la opinión y sugerencia de éstos.

Hay otras experiencias diferentes de escalabilidad que se dan en las fronteras o al interior de los sistemas institucionales y que, también, en la medida de su éxito, terminan co-optando a su propio organismo y a otros (jurisdicciones y niveles) e, incluso, incorporando empresas. Tal es el caso del SIET (Sistema de Información y Estadística Turística) creado en el ámbito de la Subsecretaría de Desarrollo Turístico del Ministerio de Turismo de la Argentina.²⁶ El SIET tiene como fin consolidar el proceso de gestión de la información y el conocimiento turístico, para una adecuada planificación, gestión y toma de decisiones en el sector. Se trata de un sistema generado por ámbitos colaborativos interinstitucionales.

25 En la nota 29 se mencionan a los relevamientos realizados. Estas características han surgido fundamentalmente a través de los cursos, donde los funcionarios participantes volcaron sus iniciativas.

26 Para más información puede verse <http://www.siet.desarrolloturistico.gov.ar/>. Allí se encuentra información sobre el proceso de adhesión y las múltiples organizaciones ya participantes.

les, que incluye a diferentes niveles de gobierno, al igual que a universidades, empresas y asociaciones vinculadas al sector. Todos ellos son simultáneamente destinatarios y aportantes de información. De este modo se institucionaliza la participación de los diversos actores vinculados a la actividad turística, generándose espacios -conjuntos, colaborativos y transversales- de gestión del conocimiento; así como una base de conocimiento común.

En este ejemplo, y en su crecimiento desde un área gubernamental hacia un plexo de co-productores públicos y privados, puede verse cómo este tipo de iniciativas colaborativas van generando cambios culturales internos que habilitan a sus actores a escalar sus iniciativas hacia ámbitos institucionales más amplios hasta incluir en la co-producción a sectores externos.

En este caso, a diferencia de lo que sucede con *Service Canada*, la innovación responde a necesidades concretas que emergen y comienzan en las fronteras, no en el centro de los Estados. Es clara la intervención de redes y CoPs en la mayoría de estas experiencias. Se trata de iniciativas *Bottom-up*, que son exitosas en la medida en que consolidan una masa crítica con algún grado de autonomía. Sobre esa potencialidad o existencia puede operar la voluntad política, encumbrándolas.

Ahora bien, contar con la voluntad política es determinante para transformar las iniciativas y el conocimiento circulante en esos espacios en políticas públicas y para transversalizar e integrar a los gobiernos. En la mayor parte de los países de América Latina no se manifiesta esa voluntad. Quienes se encuentran instalados en estructuras jerárquicas estamentadas generalmente pretenden preservar su poder concentrando la información y, también, manipulándola. Suelen desviar sus miradas de las necesidades ciudadanas, inhibir las eventuales iniciativas para integrar áreas, jurisdicciones y niveles, así como resistirse a las posibilidades de participación, colaboración y co-producción con la sociedad. Sin perjuicio de la vigencia de tales pautas universales de conducta burocrática, en algunos casos las iniciativas *Bottom-up*, así como los espacios de colaboración (tipo CoPs y redes) resultan funcionales para las autoridades, al permitirles tratar problemas críticos con niveles de capacidad, oportunidad y dinamismo imposibles de lograr en las estructuras formales (rígidas, segmentadas y estancas). En esos casos, tales espacios informales comienzan a convivir y a complementarse sucesivamente con los formales. Detectar estos casos es, en general, una tarea laboriosa. De eso trata el próximo punto.

LAS CONVIVENCIA DE SISTEMAS FORMALES E INFORMALES COMO FORMA DE CO-PRODUCCIÓN, COLABORACIÓN Y GOBERNANZA

Las estructuras estatales tradicionales, con sus fronteras y compartimientos, experimentan críticas dificultades para incorporar funciones y actores que les permitan interactuar en contextos diferentes a los marcados por sus prácticas rutinarias. Diversas experiencias exitosas muestran que las estructuras informales son necesarias para integrar el

accionar estatal en respuesta a nuevos desafíos del contexto, aprovechando la percepción y la inteligencia colectivas. Basta recorrer algunas iniciativas relevadas por Snyder y Souza Briggs (2003) y Snyder y Wenger (2003) en los Estados Unidos.

Afortunadamente, existe un proceso de aproximación creciente y reciente a estas formas, donde las autoridades aprovechan las CoPs y Redes, cuando éstas han logrado cierta legitimidad, para avanzar en el trabajo colaborativo, ahora potenciado por las herramientas 2.0. La colaboración entre las estructuras formales y los espacios informales permite a las autoridades detectar lo que está sucediendo en los diversos contextos relevantes y disponer de sugerencias útiles para encauzar el accionar estatal. Este apoyo es necesario para que el sistema formal pueda presentar al Estado como una única entidad, como en el caso de la ventanilla única, y no como un conjunto de silos mal conectados. El ciudadano no tiene por qué hacerse cargo de complejidades y divisiones que no entiende, que entorpecen su acceso y que le generan desconfianza, inhibiendo su eventual involucramiento.

Estos sistemas emergentes van surgiendo para manejar la complejidad y para generar pautas comunes de co-innovación en escenarios multiactorales. A través de las investigaciones realizadas en la región se ha tomado contacto con iniciativas semejantes, surgidas en los bordes del corazón político de los gobiernos, en aquellas áreas con alguna autonomía y con alta vinculación con diferentes stakeholders y usuarios.²⁷ En algunos casos los gobiernos centrales procuran reunir las iniciativas periféricas en espacios comunes. Un ejemplo interesante es el del Portal de Comunidades Virtuales del Sector Público (www.catir.gov.br) lanzado por el gobierno federal de Brasil, que aloja comunidades de práctica y redes en forma concentrada para que la relación entre sistemas formales e informales sea directa.

Muchos de los actores que sostienen este tipo de vinculación no pueden darse el lujo de permanecer desconectados, de fomentar ni de preservar “silos” o “islas burocráticas”. Ello se debe, a veces, a que perciben necesidades perentorias de la ciudadanía o de actores sociales y económicos concretos, quienes pueden ejercer algún control directo; o bien porque prevalece un interés específico por parte de los gobiernos. Eso sucede, según se ha relevado, en áreas dedicadas a la epidemiología, catástrofes, control de medicamentos, cobro de impuestos, comercio exterior o medioambiente, entre otras.

En general se trata de cuestiones en que el Estado debe recurrir a los medios que tiene a su alcance para establecer ambientes comunes en los cuales se pueda elaborar un lenguaje normalizado y saber qué es lo que cada actor puede esperar de los demás, conforme a

27 Estas investigaciones se nutrieron, en primer término, de producciones bibliográficas dedicadas a describir este tipo de prácticas; y, en segundo, de los aportes realizados por funcionarios en distintos ámbitos; fundamentalmente, en aquellos destinados a la puesta en común de experiencias de este tipo. Tal es el caso de los cursos nacionales e iberoamericanos sobre ambientes web y gestión colaborativa coordinados por quien esto escribe. Estos cursos se han dado en el marco institucional del INAP Argentina, en el caso de los cursos nacionales y, en el de los iberoamericanos, en el marco INAP-CLAD-EIAPP. Otra fuente es la participación de la autora en comunidades de práctica específicas, y en redes sociales dedicadas al intercambio de dichas prácticas.

reglas o protocolos que van co-produciendo. Un ejemplo es la respuesta institucional a catástrofes. Los organismos involucrados no pueden estar sujetos a que ocurra una emergencia para definir qué van a hacer en conjunto. Las reglas deben estar fijadas previamente, quizás sin mucha visibilidad, porque estas mecánicas colaborativas no son bien vistas para ser difundidas por parte de los organismos centrales, a quienes la urgencia no los acosa diariamente, no de una manera que requiera de acuerdos multiactorales sobre prácticas. Estos últimos organismos pueden proteger sus islas desconectadas de lo que acontece en el exterior, hasta que algo grave ocurre afuera o adentro. En tal caso, deberán responder con algún cambio para atemperar la situación. Con el tiempo, tratarán de revertir las cosas a su estado inicial, pero es posible que no lo logren porque, afortunadamente, ya habrán quedado constituidos lazos y redes que conectan en forma transversal su interior o los vinculan con otras jurisdicciones y niveles.²⁸

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos no están en condiciones de llevar a cabo las tareas necesarias para la integración de *Back Office* ni tampoco están interesados en esta integración. Pero algunos comienzan a entender que este tipo de asociaciones podrían fortalecer el tejido interinstitucional y revertir el proceso de debilitamiento creciente de cada organismo.

En el caso de Canadá, existe una clara emergencia de este tipo de esquemas en ambientes web o presenciales colaborativos (Kaufman, 2012: 93-138). En realidad, se trata de una estrategia generalizada en todos los gobiernos de dicho país. Así tenemos la armonización de políticas y la generación de estándares comunes entre los CIOs (Kaufman, 2012: 148-154), las CoPs de los *Civic Engagement Practitioners* (236-239), las encargadas de la política de racionalización en el uso de las TIC (329) o la que nuclea a los responsables de contenidos Web (121-136); y así se podría seguir enumerando una larga lista de iniciativas con el mismo patrón común.

Las experiencias relevadas, muestran cómo es posible que las organizaciones del sector público se apalanquen en estos patrones, aprovechando el valor de lo producido socialmente (Keyton et al., 2008: 376-405). Algunas agendas digitales de la región han adoptado esos mecanismos. Tal es el caso del gobierno argentino que ha tomado la estructura de CoP del “Foro de Responsables Informáticos” para su Agenda Digital, y está integrando a otras CoPs en ella, como el “Foro de Centros de Documentación” para trabajar conjuntamente en “Gestión Documental”.²⁹

28 Estas situaciones han sido relevadas por Falivene y Kaufman (2005) y Kaufman (2005, 2007 a, 2007, b) en relación a los foros creados en el seno de los organismos regulatorios durante la crisis argentina de 2002 y que no sólo se mantienen en la actualidad sino que las autoridades los han integrado a la Agenda Digital.

29 Tal como se ha mencionado en la nota anterior la historia de estos Foros puede verse en Kaufman, 2009: 91-126; Kaufman, 2007 a., 2007 b., y Falivene y Kaufman, 2005.

Agreguemos a estos escenarios la portabilidad de los *Smart Phones*, las *Tablets* o las *Notebooks*, que están produciendo la emergencia de un “individualismo en red” (Wellman, 2006). Ya no se trata sólo de grupos informales que operan como colectivos y que gozan de alguna estabilidad. Ahora se agregan las relaciones persona a persona, producto de la apropiación creciente de las TIC. Así van apareciendo formas más inestables de relación, que subsisten paralelamente a los sistemas informales ya descritos.³⁰

Esta pareciera ser la nueva geografía interna de las instituciones. Ante ello es importante gestionar la convivencia de lo informal con lo formal en beneficio de la ciudadanía.

Conclusiones y hallazgos

Conforme a lo analizado, para avanzar sobre el concepto de gobierno abierto, es necesario concebirlo como un escenario que incluye a la burocracia, al nivel político y a la ciudadanía considerada como un conjunto de grupos e individuos diferenciados conforme a sus intereses y, además, dispuestos a colaborar entre sí. Dado que las referidas condiciones no responden a las realidades de los países de la región, resulta algo complejo constituir mecanismos efectivos de consulta, involucramiento, participación y colaboración.

Si bien el proceso de apertura gubernamental aparecerá siempre como parcial, dadas las características de las relaciones Estado-sociedad, hoy podemos afirmar que los avances hacia el “gobierno abierto” transitan aún una etapa de exploración y aprendizaje recíproco, que se va dando como “a ciegas”. Algunos gobiernos exhiben ciertos avances significativos, otros menos y otros, ninguno. La diferencia sustancial parece residir en el nivel de compromiso de sus autoridades con la apertura.

En lo relativo a la participación, en sus diversas escalas y mecanismos, los avances aparecen como más difusos. Si bien existen notorios desarrollos en la fase de consulta, aún resulta difícil verificar la incidencia de sus resultados en la toma de decisiones. Lo mismo sucede con las instancias que habilitan la recepción de sugerencias, quejas o reclamos. Tal como se ha visto, existen gradientes que se corresponden al tipo de participación identificado inicialmente. En el caso de los servicios públicos, los mecanismos de consulta y participación aparecen como más consolidados. Tal es la razón por la que se ha tratado ese punto con mayor énfasis a lo largo de este trabajo.

30. Aun cuando se manifieste una sub-utilización de las tecnologías colaborativas por parte de los gobiernos, así como un posible bloqueo en el acceso y uso de la Web 2.0 y a la participación en sus espacios tecno-sociales, la apropiación de estas tecnologías portables proporciona un margen de libertad insospechada para eludir las limitaciones impuestas formalmente, porque su uso depende más de su dueño que de la institución de pertenencia. Esta convivencia de tecnologías configura un escenario habitual en todos los escritorios, superándose así las restricciones institucionales para acceder a redes sociales externas a la Intranet desde las computadoras asignadas.

Respecto de la intervención ciudadana en el ciclo de las políticas, incluyendo la evaluación, se visualiza una virtual ausencia de iniciativas reales. Previo a ello quedan cuestiones pendientes referidas al acceso a la información, a la formación pertinente y a los incentivos que pueden dar lugar a alguna predisposición para la colaboración. Estas ausencias se mantendrían en la medida en que no existan acercamientos progresivos entre los actores involucrados.

En el ámbito específico de los datos abiertos, donde la co-producción depende de la previa provisión de datos públicos, los Estados suelen operar solos en sus decisiones de ofertarlos. Lanzan sus series de acuerdo con sus preferencias, posibilidades y limitaciones, con la expectativa de que algunos desarrolladores puedan aprovecharlas. En general, no existen relevamientos de la demanda potencial de datos.

Aclarado este punto, se pasará a diferenciar los casos identificados como “gobierno abierto”, con alguna implementación efectiva, más centrados en la transparencia y el acceso a la información, de aquellos otros donde se está ante discursos determinados exclusivamente por la inserción de TIC. De ello también depende la funcionalidad dada a los datos abiertos por cada país o gobierno.

En relación al desarrollo efectivo de iniciativas y compromisos dirigidos a promover la transparencia y el acceso a la información, se cuenta con buenos ejemplos. Basta recorrer diversas experiencias presentadas en la OGP, algunas mencionadas en este texto (<http://www.opengovpartnership.org/>).

En el otro extremo, se encuentran iniciativas y compromisos sustentados primordialmente en TIC, como si fuera la única condición para garantizar la apertura de los gobiernos. También estas propuestas son parte de algunos planes de acción presentados ante la OGP. Pareciera existir la creencia implícita de que la apropiación social y gubernamental de las TIC permitiría avanzar automática y mágicamente hacia cuestiones tan complejas como la transparencia, la participación y la colaboración. Los actores que aparecen en estos discursos son dos: los gobiernos (sin su brazo ejecutor: la administración pública) y la ciudadanía, sin contemplar segmentación alguna en su interior. En estas situaciones se omite cualquier referencia al cuerpo de articulación y ejecución del gobierno. Tampoco existe precisión alguna sobre las complejidades que encierra el término “ciudadanía”.

Las referidas omisiones son inconcebibles si se pretende llevar adelante acciones relacionadas con políticas públicas específicas, que impacten en ciudadanos concretos. Sin marcos propicios para la concertación y sin estructuras burocráticas para hacer efectivas las políticas, estas pretensiones son sólo entelequias; porque el “gobierno abierto” aparecería, en estos casos, como auto-referencial y manco.

En el escenario discursivo de este pretendido “gobierno abierto”, supuestamente garantizado por la tecnología, se destacan, por un lado, una ciudadanía altamente digitalizada ansiosa de involucrarse a través de las redes sociales; y por el otro, políticos deseosos de compartir información y de recibir participación y colaboración en los espacios tecnológicos generados.

La realidad nos indica la existencia de actores con las siguientes características y prácticas:

- Elencos políticos que no se resignan a aparecer como ajenos a las modas de interacción 2.0 con la ciudadanía, si bien experimentan notoria dificultad para comprometerse en la interacción, la apertura y la transparencia. Si bien su incursión en la corriente suele responder a sugerencias de marketing ofrecidas por asesores políticos, una vez que se insertan en la corriente, integran el discurso modal a sus propios repertorios comunicativos.
- Una ciudadanía dividida en una compleja estructura de segmentos culturales, socioeconómicos y etarios. Si bien algunos de esos segmentos tienden a acoplarse a las tendencias de moda, en general ven con cierto recelo las motivaciones que animan los ejercicios de los elencos políticos.
- Un conjunto de consultoras internacionales, con sus representantes o corresponsales domésticos, que procuran convencer a los elencos políticos y a sus equipos técnicos de que disponen de las “soluciones” para insertar a los gobiernos en el 2.0, la apertura de datos, la provisión de servicios y la proyección de “transparencia”.

Las referidas prácticas exhiben aspectos positivos y desafiantes.

En ninguno de los casos se tiene en cuenta una estructura interna que gestione la información, esto es: identifique la información disponible, preserve la privacidad, habilite el acceso, resguarde la información en sus registros, abra los mismos al conocimiento público, etc. Tampoco existen sujetos responsables de promover involucramientos cívicos, ni metodologías o estándares para ello, ni autoridades específicas para rendir cuentas al respecto. Asimismo, no se detectan quiénes están en condiciones de generar instancias precisas de colaboración, además de no quedar claro para qué la ciudadanía debería colaborar, en qué procesos específicos, quienes podrían estar interesados, ni cuáles serían los resultados esperables.

Mientras se manifiesta claramente un deslumbramiento por las posibilidades de las TIC, aún no parecen visualizarse con nitidez los desafíos que plantean a los Estados la gestión de la información y de la participación. En el camino, muchos se han encandilado más de la cuenta con soluciones disponibles en el mercado, olvidando los factores cruciales que condicionan la apertura de los gobiernos. Ese es un norte claro a mantener. Y para ello hay que hacerse cargo de la palabra “Gobierno”, ponerle cuerpo, connotarlo con lo “Abierto” y acercarlo a la “Ciudadanía” también efectivamente corporizada.

BIBLIOGRAFÍA

- Abella, A (2013), “Evaluación de impacto de las estrategias de apertura y reutilización de datos públicos”, en *La promesa de Gobierno Abierto*. Hofmann, A; Ramírez Alujas, A y Bojórquez Pereznieta, J. A (Coord.), en <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/lpga.pdf>, 24-04-13.
- Barros, A. (2013), “Datos Abiertos: ¿Qué son y cuál es su utilidad?”, en *La promesa de Gobierno Abierto* ya citado.
- Barros, A. (2012), *Polis Digital*, Capítulo “Transparencia y TIC”, en <http://www.polisdigital.info/content>, 8-12-12.
- BID (2013), *Manual de orientación para participar en Redes Sociales*, en <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/aco-es-e-programas/comunicacao-digital/redes-sociais/publicacoes/manual-de-redes-sociais-espanhol>, 23-06-13.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* (2007), *IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Pucón, Chile, 2007, <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf> , 14-03-13.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. (2008), *X Conferencia Iberoamericana de Ministros de AP y Reforma del Estado, San Salvador*; http://www.salud.gob.sv/archivos/pdf/carta_iberamericana_de_calidad_en_la_gestion_publica.pdf , 14-03-13.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* (2009), *XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, Lisboa, <http://www.sfp.gov.py/pdfs/CLAD/CLAD-CartaIberoamericanaCalidad.pdf> , 14-03-13.
- CEPAL (2012), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Concha, G. y Naser, A. editores. Ubicable en <http://www.eclac.cl/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/W465.pdf> , 10-01-13.
- ICCS (2008), *Citizens First 5 (CF5) ERIN Research*. ISBN 978-0-9739524-4-5. Ver resumen en www.iccs-isac.org, 16-11-10.
- CLAD (2009), “Informe Final” del *Foro Iberoamericano sobre Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* convocado por el CLAD y realizado el 16 y 17 de abril de 2009 en la Isla Margarita, Venezuela, (autoría Kaufman, E.), ver <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/foro-iberoamericano-sobre-gobierno-electronico-2009>, 10-01-13.

- Cohendet, P. et al. (2002), "Communities of Practice and Epistemic Communities: A Renewed Approach of Organisational Learning within the Firm", en http://www.researchgate.net/publication/228587324_Communities_of_practice_and_epistemic_communities_a_renewed_approach_of_organisational_learning_within_the_firm/file/504635150659fdc78a.pdf, 20-06-2013.
- CONIP (2007), "Survey 2007 M-Gov Mobile Government. "Threats and Oportunities to Leverage M-Gov". Ubicable en http://www.w3.org/2008/02/MS4D_WS/papers/Position_Paper-presentation-ICONIP.pdf 17-6-2008.
- De la Fuente, C. y Alvarez Espinar, M. (2013), "Open Linked Data: La nueva frontera", en *La promesa de Gobierno Abierto* ya citado.
- Falivene, G. y Kaufman, E. (2005), "The potential of Communities of Practice (CoPs) in Argentina to articulate Public Organizations into networks". *The Encyclopedia of Communities of Practice in Information and Knowledge Management*. Coakes, E. y Clarke S. Edit. (Univ. Westminster / Hull. U.K), Idea Group, en en <http://www.idea-group.com/reference/details.asp?ID=4458&v=contributors> 11-09-05.
- Fumega, S. y Scrolloni, F. (2013), "El acceso a la información y los gobiernos abiertos en América Latina", en *La promesa de Gobierno Abierto* ya citado.
- Kaufman, E. (2012). *Aportes sobre gobierno abierto y entrega de servicios. Experiencias canadienses*. ISBN: 978-987-33-2658-5. Descargable en http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=512.
- Kaufman, E. (2009), Informe Final. Foro Iberoamericano sobre Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. 16 y 17 de abril de 2009, Isla Margarita, Venezuela, en <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/foro-iberoamericano-sobre-gobierno-electronico-2009>, 10-01-13.
- Kaufman, E. (2007 a.), *Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina*. Ester Kaufman. Ed. La Crujía, Colección "Inclusiones", Buenos Aires. ISBN: 978-987-601-030-6.
- Kaufman, E. (2007 b.), "Building the Basis for the Back Office through Communities of Practice". *Latin America Online: Cases, Successes and Pitfalls*, Ed: Mila Gascó-Hernández, International Institute on Governance of Catalonia, Barcelona (España) e Idea Group, USA. ISBN 978-1-59904-057-8. 2007, en www.idea-group.com
- Kaufman, E. (2005), "Comunidades de Práctica y trastienda del gobierno electrónico. El gobierno electrónico hacia la sociedad de la información: experiencia del Foro Informático". Ponencia X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 de octubre de 2005, en <http://www.esterkaufman.com.ar/sitios/kaufman/publicaciones/kaufmanCLAD.pdf> , 23-09-10.

- Kaufman, E. (2004), "Participación ciudadana y gestión pública: Modelo Asociativo de Gobierno Electrónico Local", 2004, en *Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local*. coord. Alicia Ziccardi. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM (13-15), México, en <http://esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/unam.pdf>
- Keyton, J.; Ford, D.; y Smith, F. (2008), "A Mesolevel Communicative Model of Collaboration", en *Communication Theory* 18. Ed. International Communication Association. ISSN 1050-3293.
- Martínez Puón, R. (2013), "Gobierno Abierto: ¿Más gobierno o más ciudadanía?" en *La promesa de Gobierno Abierto* ya citado.
- OEA Boletín e-Gobierno nº 73, Mayo 2012 - ISSN 999/4605. "Contribución de las TIC y del e-Gobierno al Acceso a la Información Pública", en http://www.graphicmail.com/new/viewnewsletter2.aspx?SiteID=72841&SID=0&NewsletterID=782366&utm_source=GraphicMail&utm_medium=email&utm_term=NewsletterLink&utm_campaign=Newsletter&utm_content=, 04-06-12.
- OEA Boletín e-Gobierno nº 61, marzo 2011 - ISSN 999/4605, "Gobierno Electrónico y Multicanalidad en la interacción con los destinatarios", Foro e-Gobierno OEA. http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_61/Temadelmes61.htm , 04-06-12.
- OEA Boletín e-Gobierno nº 55, Julio 2010 - ISSN 1999/4605, "*E-Gobierno y Gobierno Abierto*". Entrevistas María Isabel Mejía Jaramillo, David Fletcher y Javier Llinares Salas. Ubicable en http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_55/Temadelmes55.htm y http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_55/Principal55.htm, 30-01-11.
- OEA Boletín e-Gobierno nº 45, Junio 2009 - ISSN 1999-4605, "Las TIC como herramienta contra la discriminación", Entrevista a Beatriz Barreto Brasileiro Lanza, experta en m-Gobierno (Brasil) ; Foro e-Gobierno OEA, número a cargo de Ester Kaufman, en Brasil http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_45/Temadelmes.htm , 30-06-09.
- OECD *Citizen as Partners. Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making* (Colección "Governance") 2001. http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4_AKTIVNO_DRZAVLJANSTVO/Viri/Citizens_as_partners_oecd.pdf ,10-01-13.
- Open Government Partnership (2011), "Declaración sobre gobierno abierto", en <http://www.opengovpartnership.org/declaracion%20sobre-gobierno-abierto> , 05-06-13.
- Oszlak, O. (2013), "Bases del concurso para el Premio de Gobierno Abierto en la Red Virtual de Gobierno Abierto para las Américas", en co-producción con Tesoro, J.L. y Kaufman, E., <http://redgobiernoabierto.org/bases-y-condiciones-de-premio-puntogov-asaec/>

- Oszlak, O. (2012), “Gobierno Abierto: Promesas, Supuestos y Desafíos”. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: *Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa*, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012, en <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf> , 12-01-13.
- Peschard Mariscal, J. (2013), “Del Gobierno Abierto a la Transparencia Proactiva: La experiencia del IFAI en 2011”, en *La promesa de Gobierno Abierto* ya citado.
- Snyder, W.M. & Souza Briggs, X. (2003), *Communities of Practice: A New Tool for Government Managers*. Collaboration Series. IBM Center for The Business of Government, en http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Snyder_report.pdf , 22-12-04.
- Snyder, W.M. & Wenger, E. (2003), *Communities of practice in government the case for sponsorship*. Reporte para el CIO Council of the US Federal Government, en <http://www.ewenger.com/pub/pubusfedciodownload.htm> , 30-12-2004.
- Tuomi, I. (1999), *Corporate Knowledge: Theory and Practice of Intelligent Organizations* Chapter14 *Organizing for strategic knowledge creation*, en <http://www.jrc.es/~tuomiil/articles/OrganizingForStrategicKnowledgeCreationCh14.pdf>, 29-5-2003.
- Villoria Mendieta, M. (2013), “El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: Una evaluación del institucionalismo discursivo”, en *La promesa de Gobierno Abierto* ya citado.
- Wellman , Barry. (2006), “La formación de los espacios comunitarios como espacios de redes sociales: Lugar físico y lugar virtual: El surgimiento de las redes personalizadas”, en *Redes: Enfoques y Aplicaciones del Análisis de Redes Sociales (ARS)*, Ed. José Ignacio Porras & Vicente Espinoza, Universidad Bolivariana – Instituto de Estudios Avanzados (USACH) Editorial Universidad Bolivariana, Huérfanos 2917, Santiago Chile. Buscar en <http://www.ubolivariana.cl> y <http://www.revistapolis.cl>, 19-04-12.

ANEXO 1

EJEMPLOS DE ESCALABILIDAD DE LA VENTANILLA ÚNICA Y DE ORGANIZACIÓN TEMÁTICA

Para ejemplificar la organización de la información y servicios se verá un ejemplo elaborado para describir la oferta de servicios de *Service Canada*, a través de la “Historia de Marta” y luego, del “Negocio de Marta”.³¹ Este mismo ejemplo es también pertinente para describir la etapa de personalización que luego se desarrolla. Imagen extraída de Crozier (2010).

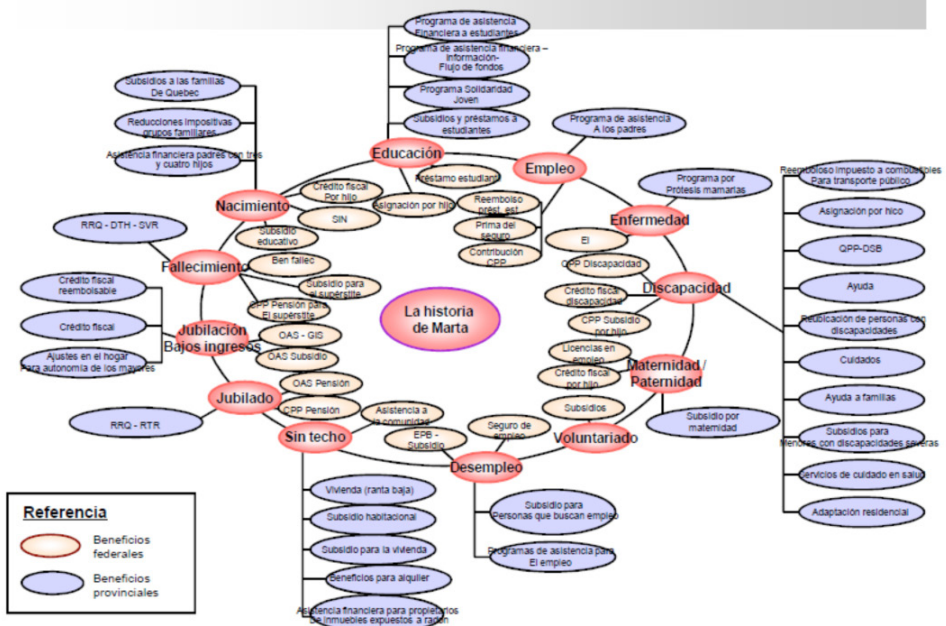


Ahora se verá el mismo ejemplo más desplegado en servicios, lo que supone que se ha ampliado la base de acuerdos con los mismos o con otros organismos. Imagen extraída de Crozier (2010).

31 Los gráficos siguientes han sido extraídos de un texto de Basil Crozier (2010), entregados gentilmente por Dante Moreno, funcionario del gobierno de Neuquén, Argentina.



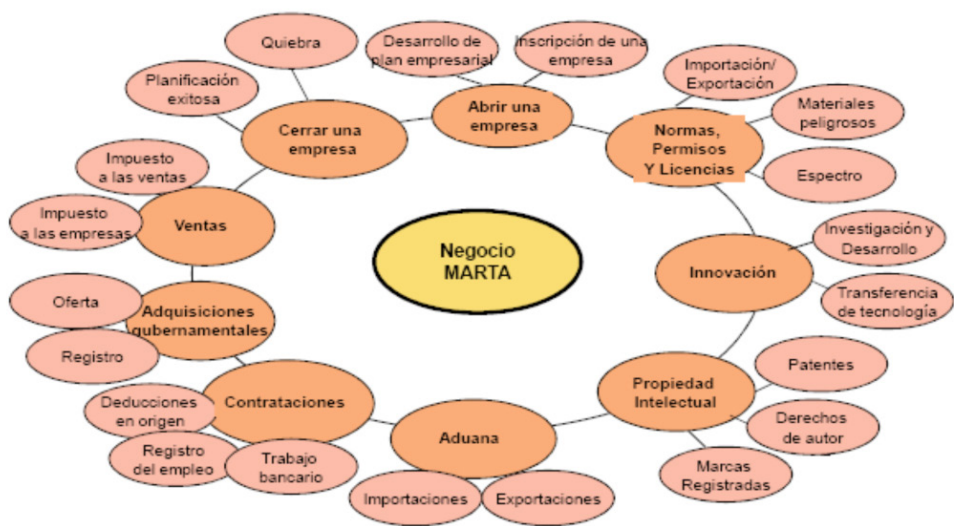
A continuación se visualizará cómo quedan integrados estos servicios con otros niveles de gobierno, en este caso: el federal y los provinciales. Imagen extraída de Crozier (2010). Se recomienda ampliar la imagen con el zoom, en la visión digital.



El agrupamiento de servicios (cuya expresión máxima culmina con formas de personalización) nace de considerar a los servicios público-privados en forma integrada en función de identificación de *perfiles* (desempleados, mujeres, familias, empresarios, jóvenes, niños, trabajadores, etc.); de estilos de vida (deportes, cine, teatro, turismo, etc.); de temas (educación, trabajo, vivienda, jubilación, salud); y por “eventos de vida”: matrimonio, nacimiento de un hijo, pérdida de empleo, cambio de vivienda, apertura de un negocio, entre otros. Esta organización temática debe estar en permanente mejoramiento en función del *feedback* de los usuarios, lo que implica la apertura de espacios reales de colaboración para estos últimos. Un ejemplo lo constituye el Portal del Gobierno en Línea, de Colombia. (<https://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest;jsessionid=67ED2215E2305323BFA51EE0F255131D>). Sitio web referido.



Este agrupamiento podría corresponderle también a Marta, retomando el ejemplo, si ella está al frente de una empresa. Ahora los servicios se organizan y agrupan por el “Negocio de Marta”. Como pueden imaginar, aquí también se están integrando jurisdicciones y niveles de gobierno. Es posible que terminen sumándose universidades, cámaras, consultoras, etc. Imagen extraída de Crozier (2010).



ANEXO 2

MULTICANALIDAD

Un desafío importante es ver la forma en que los gobiernos hacen un uso intensivo de las TIC para garantizar el derecho a la opción del medio de entrega de los servicios, lo que implica diversidad de canales de acceso que brindan información y servicios similares (mostrador, telefónico, SMS/WAP, Web), gracias a que existe integración entre todas las interfaces e interoperabilidad entre sus sistemas (Kaufman, 2009).³² Canadá es una muestra de que esto es posible. Algunos países latinoamericanos también están avanzando en dicho sentido. Así existe el desarrollo de ventanillas únicas presenciales y móviles. Se encuentran en Uruguay, con sus Centros de Atención Ciudadana (CAC) dispersos en el interior del país (www.masfacil.gub.uy/cacs.html); y se vuelven a ubicar en Colombia en el Programa de Centros de Contacto Ciudadanos y sus CADES, SUPERCADES, en la misma ciudad de Bogotá (www.bogota.gov.co/direccion/e2.htm). Las plataformas multicanales se impusieron también en Perú, en el Programa Mejor Atención al Ciudadano (MAC y MACPyME), (<http://www.mac.pe>). Brasil cuenta con servicios de ventanilla única presencial móvil en Bahía, con su sistema SAC, modelo que se ha expandido a otros gobiernos (www.sac.ba.gov.br). En el mismo país, en Sao Paulo, existe una estructura similar en el *Poupa Tempo*, ventanilla única con una modalidad móvil también, que llega hasta las poblaciones rurales más alejadas. A su vez, en el Estado de Paraná, perteneciente al mismo país, se ha detectado una experiencia avanzada de multicanalidad dirigida por CELEPAR, empresa tecnológica a cargo de la prestación de servicios públicos (www.celepar.pr.gov.br), que acredita un desarrollo importante en M-Gov (canal de telefonía móvil). Dicha empresa pública actualmente está proveyendo atención presencial a través de carpas que van siendo trasladadas por todo el territorio, además de contar con oficinas fijas, como en el resto de los casos.

En Chile se ha individualizado al Portal del *Servicio de Registro Civil e Identificación*, donde se garantiza la entrega en los lugares donde el destinatario se encuentre, mediante oficinas móviles terrestres, una oficina marítima en una lancha y oficinas instaladas en malls y centros comerciales, además de los muchos centros específicos de atención.³³ Para ubicar otros ejemplos se recomienda la lectura del Boletín OEA no. 61, 2011, dedicado a este tema.

Respecto al uso de tecnología más accesible, avanza la telefonía móvil como medio; pero generalmente sin integración con otros canales. Esto significa que la información res-

32 Ver Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE), en su Preámbulo, párrafos: 2, g; 6, a y g; 24; 25; 28 y 30.

33 <http://www.registrocivil.cl/>: este Portal contiene una multiplicidad de registros nacionales, desde los civiles, los de identidad, sucesiones, de automotores y conductores, a los antecedentes penales; profesionales; consumo de estupefacientes; violencia intrafamiliar; discapacidad; bancos de datos personales a cargo de organismos públicos y donación de órganos.

pecto a los servicios no está sistematizada en conjunto. Se trata, en general, de iniciativas aisladas. Pero, igualmente, constituye un gran avance (Boletín OEA no. 61, 2011).

Brasil ha sido pionera en estos desarrollos que comprenden: el M-Comunicaciones (de doble vía entre ciudadanía y gobierno); M-Servicios (m-transacciones) y M-Democracia (encuestas de opinión, presupuesto participativo y votación electrónica). También existe la M-Administración, destinada a la comunicación entre funcionarios. Entre sus desarrollos encontramos: bolsas de trabajo, información para los campesinos, seguimientos de expedientes administrativos y judiciales, aviso de pensiones, eventos culturales, consultas (M-Democracia), etc. Muchos de estos servicios M-Gov son transaccionales.

De un relevamiento realizado por el CONIP de Brasil (2007) surge que las fuerzas de apalancamiento que podrían impulsar el M-Gov derivan del impacto por la utilidad de los servicios para ciudadanos (tales como los de salud, información al ciudadano, educación y beneficios sociales), que logran una rápida apropiación social. La población se encuentra requirente de servicios semejantes ya que está sensibilizada por las soluciones privadas de M-TIC.

La telefonía móvil, aplicada al gobierno, ha dado lugar a lo que se conoce como M-Gov. El M-Gov representa un cambio de paradigma en la relación gobierno-ciudadanía, ya que el gobierno comienza a ir hacia donde el ciudadano está y éste deja de dirigirse a la repartición pública. Constituye una magnífica oportunidad de garantizar la disponibilidad masiva de servicios y alguna interacción con los usuarios que permita ir orientando las políticas de servicios.

