

Historial Editorial

Recepción: 18-12-2013

Revisión: 17-05-2014

Aceptación: 06-06-2014

**Hacia un modelo de madurez acerca del uso
de las tecnologías de información para el
gobierno abierto**

Diego Pablo Pando

Universidad de San Andrés. Argentina
dpando@udesa.edu.ar

Eduardo Poggi

Universidad de Buenos Aires. Argentina
eduardopoggi@yahoo.com.ar

επιστημονική επιμέλεια
Γιαννιάννης Γε. Παναγιώτης Ντίζουρας

Hacia un modelo de madurez acerca del uso de las tecnologías de información para el gobierno abierto

Towards a maturity model for use of information technology for open government

Resumen

El uso de tecnologías de información (TI) está presente en los principales esfuerzos orientados al (incipiente) desarrollo del gobierno abierto por parte de las administraciones públicas latinoamericanas de los últimos años. Pese a esto, el fenómeno no ha concitado la debida atención de aquellos que se dedican a estudiar los procesos de reforma desde una mirada integral en sintonía con las complejidades inherentes a la gestión pública. En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo principal esbozar un enfoque conceptual orientado a mejorar nuestro entendimiento sobre el uso intensivo de las TI para el desarrollo del gobierno abierto. Para ello, y a partir de la experiencia de distintos países, se presenta un modelo de madurez orientado a medir y definir incrementalmente estrategias y actividades para avanzar de forma coordinada en materia de gobierno abierto y así hacer más sustentables los logros.

Abstract

The use of information technology (IT) is present in the main efforts oriented (incipient) development of open government by the Latin American government in recent years. Despite this, the phenomenon has not attracted due attention of those who are engaged in studying the processes of reform from a comprehensive perspective attuned to the complexities of governance. In this context, this paper's main objective is to outline a conceptual approach to analyze the intensive use of IT to open government. To do this, and from the international experience, the paper presents a maturity model designed to measure and define strategies and activities to incrementally coordinated progress on open government and thus make more sustainable achievements.

Palabras clave: tecnologías de información, gobierno abierto, modelo de madurez

Keywords: information technology, open government, maturity model

Introducción

En los últimos años, el concepto de gobierno abierto se ha extendido con fuerza y rapidez a tal punto de instalarse como tema relevante de la agenda pública de varios países. Así, durante el 66° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en

septiembre de 2011, se lanzó a nivel mundial el Open Government Partnership, una propuesta que tiene como fin promover acciones concretas para aumentar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas de los gobiernos. Un claro indicador de la importancia que el tema ha concitado lo constituye el hecho de que, a diciembre de 2013, la iniciativa ha acogido a 62 países, 14 de ellos de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay).

Si bien se trata de un concepto ambiguo, cuya falta de definición consensuada puede perjudicar significativamente las potencialidades que se le atribuyen, existe consenso en la literatura del gobierno abierto en caracterizar a este fenómeno a partir de los siguientes principios: 1- fomentar la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas; 2- facilitar la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de políticas públicas; y 3- incentivar la colaboración entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado (Calderón, 2012; Mariñez Navarro, 2012; Meijer *et al*, 2012; Ramírez-Alujas y Dassen, 2014).

Así, el gobierno abierto asoma como un paraguas bajo el cual se promueve una nueva agenda de reforma del estado y modernización de la gestión pública para los próximos años en Latinoamérica, sobre la base de llevar a la práctica los principios de la transparencia, la participación y la colaboración, con el consecuente impacto positivo en el fortalecimiento del vínculo de confianza entre representantes y representados.

En este sentido, y siguiendo a Ramírez-Alujas (2012), el gobierno abierto no es sinónimo de gobierno electrónico, aun cuando éste último sea un factor que contribuya al desarrollo del primero en la medida en que el uso intensivo de las tecnologías de información (TI) contribuyen a la transparencia, la participación y la colaboración. Las tecnologías son un elemento relevante en los esfuerzos por promover políticas de gobierno abierto pero no necesariamente todas estas políticas implican un uso intensivo de TI¹.

Así, dada la novedad del gobierno abierto, por un lado, y el potencial impacto de las TI para fomentar la transparencia, facilitar la participación e incentivar la colaboración, por otro, el presente trabajo tiene como objetivo principal esbozar un enfoque conceptual orientado a mejorar nuestro entendimiento sobre el uso intensivo de las TI para el desarrollo del gobierno abierto.

¹ A modo de ejemplo podemos mencionar iniciativas contempladas en distintos planes de Gobierno Abierto de los países latinoamericanos que forman parte del Open Government Partnership como el proyecto de ley de Probidad en la Función Pública (Chile), la apertura de oficinas de atención al ciudadano (El Salvador) y las reuniones abiertas de las agencias reguladoras (Argentina).

Acerca de la necesidad de avanzar hacia la construcción de un enfoque conceptual

Para evitar que nos abrume la enorme cantidad de observaciones reales y potenciales existentes sobre la utilización de TI para el gobierno abierto, es necesario organizar los hechos para que sean consecuencias observables de algún modelo. Cabe acompañar a Sartori cuando dice que “en los mares abiertos quien navega al azar y sin brújula corre el riesgo, en cada momento, de naufragar” (1994: 46).

Al igual que Manheim y Rich (1988), sostenemos que sin un buen modelo es imposible llevar a cabo una investigación pues no se sabría cómo filtrar ni ordenar las ilimitadas observaciones que se pueden obtener a partir del estudio de cualquier ámbito de la realidad política, ni tampoco cómo obtener conclusiones científicamente relevantes sobre los datos. Así, los modelos pueden ser definidos como “conjuntos de conceptos lógicamente relacionados que representan lo que creemos que sucede en el mundo” (Manheim y Rich, 1988: 31).

También es necesario reflexionar acerca de la simplificación como una de las primeras y más difíciles tareas de la investigación científica. Al respecto, King et al (2000) reconocen que simplificar nos expone a ser criticados por omitir aspectos de una situación aunque ningún investigador puede evitar la simplificación, la cual ha sido parte integrante de todas las obras académicas y que probablemente siempre lo será. Ninguna descripción (cualquiera sea su densidad) y ninguna explicación (independientemente del número de factores explicativos que contemple) pueden llegar a captar la realidad del mundo en toda su amplitud y complejidad. No queda más remedio que simplificar. En palabras de King et al: “La simplificación sistemática es un paso crucial hacia el conocimiento útil” (2000: 54).

Es probable que la amplitud y complejidad del gobierno abierto hagan más inciertas nuestras inferencias pero no tiene por qué hacerlas menos científicas. Como bien nos dice Schelling: “La pregunta no es cómo el fenómeno debe ser cambiado, torcido, restringido o distorsionado para hacerlo explicable, cueste lo que cueste, en base a principios que de una vez y para siempre hemos decidido no trascender. La pregunta es hasta qué punto debemos ampliar nuestro pensamiento de tal manera que el mismo esté en proporción al fenómeno” (1978: 54).

En este sentido, el enfoque que presentamos en el próximo apartado para mejorar nuestro entendimiento sobre el uso de las TI para el desarrollo del gobierno abierto surge de la

interacción entre perspectivas hipotético deductivas e inductivas que permiten combinar elementos cualitativos con otros cuantitativos².

Modelo de Madurez: un enfoque conceptual

Los denominados Modelos de Madurez (MM) tienen el propósito de proporcionar marcos de referencia sistemáticos para medir el desempeño de las organizaciones en determinadas áreas de actuación, así como mapas de ruta de mejoras mediante la especificación de posibles niveles de evolución. Particularmente aplicables a la provisión de servicios, los MM son instrumentos muy utilizados en la gestión de TI en el ámbito público, tal como lo reflejan las experiencias de Uruguay, Brasil, Chile, Colombia y México, entre otros países latinoamericanos. En el ámbito académico, por su parte, se destacan los aportes de Gouscos *et al* (2007), Valdés *et al* (2011), Sandoval-Almazan y Gil-García (2012) y Luna Reyes *et al* (2012) para elaborar diagnósticos y definir medidas del nivel de progreso a partir de la utilización de MM.

Como lo mencionáramos en el apartado introductorio, nuestro desafío radica en elaborar un enfoque conceptual, basado en un MM, que contribuya a mejorar nuestro entendimiento acerca del uso intensivo de TI orientado al desarrollo de los principios del gobierno abierto.

Estructura de un Modelo de Madurez

Los MM consisten en una lista de actividades (o procesos) a desarrollar y un método de puntaje para cada una de ellas. Se construyen sobre dos dimensiones, una incremental (normalmente genérica) y otra temática (normalmente específica). La dimensión incremental está asociada a un valor numérico, que en general toma valores de 0 a 5. La dimensión temática se construye sobre las distintas áreas donde una organización debe actuar. Una vez evaluado el conjunto de procesos asociados a todos los temas, puede ser calificada toda la organización³. Las columnas que determinan los niveles de madurez incrementales suelen estar caracterizadas de la siguiente forma:

Nivel	Características fundamentales
-------	-------------------------------

² Para profundizar en las características de este método interactivo a partir de un ida y vuelta entre teoría y práctica, recomendamos el trabajo de Maxwell (1996).

³ Este enfoque se derivó del modelo CMM (por las siglas en inglés de Capability Maturity Model, www.sei.cmu.edu/cmm/) definido para la ingeniería de software -precisamente- como un modelo de madurez de la capacidad para el desarrollo de software. Posteriormente se fue generalizando en distintas áreas. Por ejemplo, COBIT (por las siglas en inglés de Control Objectives for Information and related Technology, www.isaca.org/cobit/pages/default.aspx) establece pautas para un modelo de madurez general de la gestión de TI, definiendo niveles para una serie de procesos en la cual se subdivide la gestión completa de tecnología en cualquier organización (Poggi, 2008).

0 - Inexistente	Ignorancia, indiferencia, anomia.
1 - Inicial	Discrecionalidad, reactividad, improvisación, individualismo.
2 - Administrado	Usos y costumbres, conocimiento del contexto y del beneficiario.
3 - Definido	Proactividad, institucionalidad, reconocimiento del usuario y vocación de servicio.
4 - Medido	Servicio al usuario externo totalmente monitoreado.
5 - Optimizado	Mejora continua.

Fuente: elaboración propia

Los MM pueden ser utilizados de dos formas diferentes pero complementarias. La primera concepción es como una “Matriz de Pensamiento” para la concepción y planificación de acciones producto de dos elementos: (i) un “check list”, es decir, una lista de todos los temas a tener en cuenta para evitar omisiones y (ii) una propuesta de estilo incremental para la mejora del accionar institucional. El “Modelo” es precisamente el cruce de ambos elementos, normalmente armando una matriz bidimensional con los temas en las filas y los niveles incrementales en las columnas.

La segunda concepción de los MM es más operativa. Dados los niveles definidos, una organización puede establecer diferentes medidas que le permiten orientar la estrategia a partir de la identificación de, por ejemplo, el estado actual de la organización (dónde se encuentra), el estado actual de los referentes locales donde está inserta (comparación local), el estado actual de referentes internacionales (comparación externa), los estadios de mejora y las áreas temáticas a cubrir en cada paso.

Esto se complementa con un estudio denominado “Análisis de Brecha” que permite comparar cualquier par de estas situaciones, por ejemplo, la situación actual contra la objetivo, y en base a esto priorizar las áreas donde la organización tiene mayor riesgo y funcionalmente establecer las estrategias, los planes de acción y los proyectos para mejorar la situación y mejorar la puntuación.

Sin embargo, definir, aplicar y ajustar un MM requiere tiempo y esfuerzo hasta que produzca resultados e impactos. Su valor no se encuentra en la aplicación coyuntural y discrecional, sino

precisamente en la comparación intertemporal como consecuencia de su aplicación sistemática, consecutiva y perdurable.

Como señaláramos, existen diversas aproximaciones a MM para el gobierno electrónico pero ninguna ampliamente difundida o estandarizada como para poder ser tomada de referencia para el desarrollo del gobierno abierto (a diferencia de lo que representan COBIT o CMM para la gestión de TI en el ámbito privado). Menos desarrollado está aún un “modelo consolidador” diseñado para ser aplicado en un conjunto de organismos, ya que normalmente son aplicables de a uno por vez. Por lo tanto, la adopción y apropiación de un MM ya establecido como estándar, no es viable.

Así, un MM del uso de las TI para el desarrollo del gobierno abierto es un instrumento conceptual que permite diferenciar diferentes niveles de complejidad y sofisticación, el cual también puede ser utilizado por un conjunto de organismos para ubicar su situación y poder verificar cuáles son los desafíos inmediatos y mediatos que debe afrontar. De esta forma, la comparación entre la situación real y la deseada inmediata establecen un marco concreto para la planificación de actividades de uso de TI de corto, mediano y largo plazo para llevar adelante el desarrollo del gobierno abierto.

Modelo de Madurez para el uso de las tecnologías de información para el gobierno abierto

De acuerdo a lo planteado hasta aquí, se realiza a continuación una descripción general de las distintas dimensiones que componen un MM para el uso de TI orientado al desarrollo del gobierno abierto.

3.2.1 Brindar información

Incluye a los servicios que tienen como objetivo facilitar la relación Estado/sociedad mejorando el conocimiento que la sociedad tiene sobre el propio Estado, su funcionamiento, sus gobernantes y el acceso a éstos. Esta dimensión fundamentalmente se manifiesta en portales como Guías de Trámites y servicios equivalentes por otros canales.

3.2.2 Mejorar la atención

Hace referencia a la resolución de problemas, la provisión de servicios o la simplificación de trámites para mejorar la atención del ciudadano en general. Incluye la disminución al mínimo de la carga administrativa y la resolución de problemas con orientación a las necesidades del

ciudadano. En esta área en particular, el Estado se hace cargo de dos aspectos: (a) de su propia complejidad y la oculta al usuario externo para simplificarle el accionar; y (b) de conocer y entender quién es su interlocutor y actuar en consecuencia para facilitar la interacción. La eliminación de trámites o la simplificación de éstos evitando la presentación reiterada de documentos y la provisión de los mismos por Internet u otros medios, constituyen ejemplos típicos de esta dimensión.

3.2.3 Mejorar la transparencia

Está relacionada con la promoción del acceso a la información pública y el fomento de la rendición de cuentas a partir de un conjunto de reglas y prácticas que los servicios públicos deben cumplir, lo cual se añade a la tradicional publicación de normas y difusión de resoluciones de menor nivel, los procedimientos internos, información financiera y contable, declaraciones de bienes e ingresos de funcionarios, las nóminas de los organismos, etc. Los portales de datos públicos orientados a la transparencia son ejemplos de esta dimensión.

3.2.4 Facilitar el ejercicio de los derechos

Esto hace referencia a los derechos ciudadanos que suelen requerir –indebidamente– de prerequisites para que los beneficiarios los puedan ejercer. La mayor información administrada por el Estado y su circulación entre los distintos organismos facilitan la otorgación de beneficios ciudadanos producto de derechos legítimos. El Estado debe implementar los servicios para facilitar al máximo (o directamente eliminar) el cumplimiento de estos prerequisites otorgándolos proactivamente. Los subsidios automáticos a padres por hijos menores escolarizados o la eximición impositiva directa a jubilados, pueden ser ejemplos de esta dimensión.

3.2.5 Mejorar la participación

Consiste en establecer los vínculos electrónicos para mejorar la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas públicas y en el ejercicio democrático. Estos servicios permiten impulsar el fortalecimiento democrático generando nuevas formas de participación difíciles de alcanzar por métodos tradicionales. Los sistemas de voto electrónico, las plataformas de discusión plural y la elaboración participativa de políticas públicas son muestras de este tipo de iniciativas.

3.2.6 Abrir los Datos Públicos

Esto posee un sentido fuerte de obra pública producto del procesamiento y relacionamiento de datos de diversas fuentes, dejando la transparencia como efecto colateral. Estas iniciativas de datos públicos abiertos apuntan a generar valor agregado en la actividad económica con la consecuente creación de empleos calificados a partir del procesamiento de los datos. Los portales orientados al consumo de datos públicos son ejemplos de esta dimensión.

3.2.7 Promover la reutilización de datos públicos

Minimizar los obstáculos para la circulación de datos en la administración pública, disminuir la redundancia, mejorar la calidad de la información pública y promover los servicios interinstitucionales a partir del intercambio de información, son claros exponentes de esta dimensión que apunta a evitar que las personas asuman el costo de la estructura y complejidad estatal.

1.1.1 Modelo de Madurez de uso de TI para el Gobierno Abierto

Áreas de GA	Nivel 1 – Inicial	Nivel 2 – Administrado	Nivel 3 – Definido	Nivel 4 – Medido	Nivel 5 – Optimizado
Brindar información	Existen canales institucionales para brindar información pero su uso es errático y discrecional.	Los canales para brindar información están disponibles la mayor parte del tiempo pero sin SLA establecido. La información se actualiza y publica periódicamente por usos y costumbres.	Los canales institucionales están formalmente establecidos. Se actualiza y publica información de forma sistemática sobre procedimientos establecidos y estandarizados.	Se actualiza y publica información de forma sistemática y proactiva tratando de satisfacer las demandas externas y promoviendo su uso.	Brindar información se considera como un servicio institucional que se mejora continuamente.

Áreas de GA	Nivel 1 – Inicial	Nivel 2 – Administrado	Nivel 3 – Definido	Nivel 4 – Medido	Nivel 5 – Optimizado
Mejorar la atención	La atención de usuarios se hace en forma discrecional, generalmente exigiendo presencia física.	La atención de usuarios se hace por usos y costumbres con cierta periodicidad. Abundan los trámites que requieren presencia física innecesaria.	Existen procesos definidos y sistemas para la atención de usuarios externos. Se dialoga con el usuario externo para comprender sus necesidades.	Toda la atención de usuarios externos se tramita por un único sistema de gestión, salvo las excepciones. Se analizan sistemáticamente las necesidades del usuario externo.	La mejora de la atención de los usuarios es un tema atendido institucionalmente que se mide y se trabaja para mejorarlo en función de las necesidades propias y de los usuarios.
Mejorar la transparencia	La información para brindar la transparencia del quehacer institucional es discrecional.	La información para brindar la transparencia del quehacer institucional se hace por usos y costumbre de forma periódica.	La información para brindar transparencia del quehacer institucional se hace basada en procedimientos explícitos. Los pedidos puntuales de transparencia son atendidos sistemáticamente y se controla su compleción.	La información para brindar transparencia del quehacer institucional se hace basada en sistemas de gestión integrados. La transparencia institucional es una preocupación de las máximas autoridades. Se monitorean los procesos.	Brindar información sobre la transparencia institucional está arraigado en la institución y todos los nuevos procesos y sistemas la incluyen naturalmente. Se modifican los procesos para mejorarlos.

Áreas de GA	Nivel 1 – Inicial	Nivel 2 – Administrado	Nivel 3 – Definido	Nivel 4 – Medido	Nivel 5 – Optimizado
Facilitar el ejercicio de los derechos	Facilitar el ejercicio de los derechos se hace de forma discrecional y a pedido del interesado. No existe registro de los derechos que puede otorgar la institución.	Facilitar el ejercicio de los derechos se hace por uso y costumbres como reacción al pedido del interesado. El registro de los derechos que puede otorgar la institución es precario y se actualiza reactivamente.	Existen procedimientos explícitos para facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos de forma reactiva. La institución procura su satisfacción de forma proactiva.	La institución tiende a satisfacer los derechos ciudadanos gracias a la información de sus sistemas de gestión, minimizando la necesidad de solicitud del beneficiario.	La institución satisface proactivamente todos los derechos de la sociedad en su ámbito de influencia. Se procura la mejora del servicio en función del monitoreo del accionar y de las demandas de los beneficiarios.
Mejorar la participación	La participación de los ciudadanos y grupos de interés se hace reactiva y discrecionalmente. No existe medio electrónico y/o sistemático para recibir las sugerencias y quejas sobre el quehacer institucional.	La participación de los ciudadanos y grupos de interés se hace por usos y costumbres. Existen algunos medios no sistemáticos para recibir las sugerencias y quejas de la ciudadanía sobre el quehacer institucional.	Existen procedimientos explícitos para mejorar la participación de la ciudadanía y grupos de interés en el quehacer institucional. La institución procura mejorar la participación de forma proactiva.	Existen sistemas de gestión que permiten la participación de los ciudadanos y grupos de interés en el quehacer institucional.	El quehacer institucional tiene en cuenta la opinión de la sociedad para mejorar su actuación y satisfacer sus intereses.

Áreas de GA	Nivel 1 – Inicial	Nivel 2 – Administrado	Nivel 3 – Definido	Nivel 4 – Medido	Nivel 5 – Optimizado
Abrir los datos públicos	La publicación o entrega de datos es discrecional, reactiva a pedido de los interesados o bajo demanda judicial. Los datos que se publican pueden no cumplir con los estándares del Open Data.	Los sistemas de gestión del organismo publican los datos generados por usos y costumbre. Se utilizan estándares de hecho y son publicados sin metadata.	Los datos generados por los sistemas de gestión del organismo se publican de forma sistemática, estandarizada y documentada. Se publican herramientas para facilitar el consumo de los mismos.	La publicación de datos cumple con los preceptos del Open Data. Se impulsa desde el organismo su consumo y se asiste a los usuarios que quieren utilizarlos sin restricciones.	La publicación de datos es una política adoptada en la institución, los sistemas se desarrollan considerando la etapa de publicación, se cumplen los preceptos de Open Data y se facilita e impulsa el consumo de los mismos.
Promover la reutilización de datos públicos	La institución reutiliza datos públicos gestionados por otros de forma ocasional y discrecional. La demandas externas de datos de atienden de forma discrecional.	La institución reutiliza datos públicos gestionados por otros organismos por usos y costumbre. Las demandas externas de datos se atienden por usos y costumbres.	La institución intercambia datos públicos con otros organismos de forma sistemática y cumpliendo estándares establecidos.	La institución basa sus procesos en datos públicos independientemente del organismo que lo gestiona siempre que se cumplan con los estándares de calidad y servicio.	Se aplica institucionalmente los principios de Simplificación Registral y Ventanilla Única a nivel de todo el sector público.

Fuente: elaboración propia

Es importante señalar que en todos los casos se ha ignorado el Nivel 0 que podría describirse como: “La institución no reconoce el uso de la TI para el gobierno abierto como una cuestión de su agenda. Si tiene desarrollo alineados es por casuística y no por decisiones conscientes. Es decir, no llega a satisfacer las condiciones del Nivel 1”. Asimismo, y teniendo como criterio la simplificación, se han dejado de lado cuestiones transversales que operan como soportes para la viabilidad del MM, entre las cuales se destacan la infraestructura tecnológica, la estandarización, la seguridad, la privacidad, la universalización del acceso y la apropiación de tecnología, no solo por parte de los ciudadanos sino también de los propios funcionarios públicos⁴.

Modelo de Madurez colectivo

Otro aspecto que queda por definir es la forma de consolidar los valores de madurez individuales para un colectivo de instituciones. A este fin, es necesario definir una fórmula para sintetizar los valores y una fórmula para ponderar las instituciones.

Para sintetizar los valores hay varias opciones que se pueden considerar, cada una de las cuales tiene virtudes y defectos. Se recomienda, una vez que se cuente con valores primarios, probar con las distintas fórmulas hasta decidir cuál es la más conveniente. Entre las posibles se pueden destacar:

- Media aritmética y varianza (la más tradicional y fácil de entender).
- Moda (si los valores usados son discretos y pocos).
- Mínimo (conceptualmente, si una institución tiene un bajo valor en una variable puede hacer que todo el conjunto se fije en ese valor).

Independientemente de la fórmula anterior, se debe considerar el peso de cada institución en la medición. No todas las instituciones tienen el mismo peso para incidir en el valor del colectivo. A modo de ejemplo, no es lo mismo que la agencia de impuestos internos y/o control del comercio

⁴ Como planteáramos en el segundo apartado al hacer referencia a la necesidad de un enfoque conceptual, la (inevitable) simplificación es una de las primeras y más difíciles tareas al construir una clasificación de estas características. Simplificar nos expone a ser criticados por omitir aspectos de una situación. Por este motivo, la construcción de este modelo será un proceso imperfecto por definición (como toda construcción en este tipo de disciplinas).

exterior tenga un valor bajo en alguna variable a que lo tenga la agencia de promoción del cine y las artes visuales nacionales.

El peso de cada institución puede, a su vez, medirse en base a dos criterios. El primero es el volumen, el cual puede ser aproximado o estimado de diferentes formas, por ejemplo, presupuesto operativo, cantidad de empleados, cantidad de GB en Data Center, cantidad de transacciones provistas, etc. El segundo criterio es la criticidad, la cual busca clasificar la importancia que tiene un recurso para el negocio (a modo de ejemplo, dos agencias normalmente de poco tamaño como un instituto de promoción de cine nacional y una agencia de gestión de trasplantes y ablaciones, tienen niveles de criticidad totalmente diferentes).

Así, se puede establecer un único ponderador por cada institución y este se utilizaría para ponderar el valor institucional dentro del valor del colectivo.

Un caso de buena práctica para el avance del uso de la TI para el gobierno abierto

Se incluye a continuación un caso de publicación de datos a modo de buena práctica para llevar adelante acciones alineadas al MM descrito. La experiencia demuestra que se trata de un caso que permite traccionar al resto de los actores para alinearse a las propuestas y apropiar la tecnología y los cambios necesarios.

Para ello, analizaremos con más detalles la utilización de los instrumentos presentados para planificar la mejora de una institución en la dimensión “Abrir los datos públicos”. Podemos considerar, por ejemplo, pasar de una situación en Nivel 1 a una en Nivel 2. Para mayor claridad, hemos definido algunas (no todas las posibles) variables más específicas a partir de las recomendaciones genéricas del MM precedente. En el siguiente cuadro se presentan dichas variables, las características de los niveles actual (1) y deseado (2) en función y las acciones que deberían llevarse a cabo para lograr el cambio⁵ (Poggi, 2013).

⁵ No se analizan los aspectos de infraestructura necesarios para lograrlo.

Variables	Nivel actual Inicial	Nivel Objetivo Administrado	Acciones
Sistematización del proceso	Los datos son recopilados artesanalmente y publicados con uso intensivo de mano de obra.	Proceso de recopilación automático con procesos manuales para su formateo, selección, verificación y publicación.	Sistematizar el proceso de recolección de datos con garantías de calidad.
Nivel de apertura	Entidad protegida por Copyright que restringe su utilización. Requiere de proceso manual de solicitud / autorización para su acceso o uso.	Entidad para uso privado. Se permite su reuso sin aprobación solo para fines privados no comerciales.	Verificar el acceso a los datos y permitir el uso de los mismos bajo declaración jurada. Establecer una licencia para la publicación de datos adecuada a las particularidades institucionales y consistente con la ley.

Variables	Nivel actual Inicial	Nivel Objetivo Administrado	Acciones
Estándares utilizados	Estándares cerrados o ausentes. Entidad publicada con estándares o especificaciones propietarios.	Entidades publicadas con estándares abiertos como archivos individuales.	Adoptar y utilizar solo estándares abiertos y documentados
Oportunidad	Publicación solo por demanda formal o con acuerdos previos.	Publicación a pedido.	Gestionar la publicación
Accesibilidad	Solo disponible por requerimiento específico y manual.	Disponible en Web con acceso restringido.	Gestionar la publicación en la Web con acceso restringido.

Fuente: elaboración propia

Un análisis semejante podría hacerse con las siguientes variables para tener una visión más completa del tema: registro de entidades publicadas, calidad de datos y procesos, documentación y metadata, garantías de integridad, preservación, gestión de derechos de autor, mecanismos de atención, asociaciones público-privadas y acceso internacional.

Conclusiones

El uso de TI está presente en los principales esfuerzos orientados al (incipiente) desarrollo del gobierno abierto por parte de las administraciones públicas latinoamericanas de los últimos años. Pese a esto, el fenómeno no ha concitado la debida atención de aquellos que se dedican a estudiar los procesos de reforma desde una mirada integral en sintonía con las complejidades inherentes a la gestión pública.

En este sentido, el MM presentado aporta una lógica sistémica que permite definir incrementalmente estrategias y actividades para avanzar de forma coordinada por columnas y así hacer más sustentables los logros. Este incrementalismo es particularmente relevante porque ningún proceso de incorporación de tecnologías de información para el gobierno abierto suele ser prolijo. Abrir datos para su reutilización, presentar la declaración jurada de bienes de los funcionarios o brindar información detallada sobre la ejecución presupuestaria, por mencionar algunas aplicaciones posibles a partir del uso intensivo de TI, no son cuestiones neutras. Así, los grandes lineamientos de la experiencia internacional se caracterizan por el incrementalismo, dado que es menos costoso en términos de recursos humanos, materiales y económicos y de resultados más previsibles, al mismo tiempo que permite responder con menos riesgo a la demanda. Asimismo, la incorporación de TI de manera incremental amplía la capacidad para prever el comportamiento de los individuos y de los grupos con intereses en el tema y, al ser más previsible, los errores pueden ser mejor absorbidos y disminuye las resistencias al cambio.

Así como necesitamos más y mejor uso de las TI para avanzar hacia el desarrollo del gobierno abierto en nuestras administraciones públicas latinoamericanas, también necesitamos más y mejor análisis del uso de la mismas. En este sentido, y teniendo en cuenta que tan importante como avanzar es hacerlo de forma integrada, en este trabajo hemos presentado nuevos elementos conceptuales que permiten, apoyados en la base empírica de la experiencia de los países de la región, mejorar nuestra capacidad para elaborar diagnósticos y definir una hoja de ruta de medidas de progreso integral a partir de la utilización de un MM.

Bibliografía

Bekkers, V. y Homburg, V. (2007): "The Myths of E-Government: Looking Beyond the Assumptions of a New and Better Government", *Journal The Information Society*, Volume 23 Issue 5, October, 373-382

Calderón, C. (2012): "Por qué un Gobierno Abierto", en Gastón Concha y Alejandra Nasser (eds): *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Documento del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Gouscos, D.; Kalikakis, M.; Legal, M. and Papadopoulou, S. (2007): "A general model of performance and quality for one-stop e-government service offerings", *Government Information Quarterly*, 24, 860–885.

King, G. ; Keohane, R. y Verba, S. (2000): *El diseño de la investigación social*, Alianza Editorial, Madrid.

Luna-Reyes, L.; Gil-Garcia, R. and Romero, G. (2012): "Towards a multidimensional model for evaluating electronic government: Proposing a more comprehensive and integrate perspective", *Government Information Quartely*, 29, 324-334.

Manheim, J. y Rich, R. (1988): *Análisis político empírico. Métodos de Investigación en Ciencia Política*, Alianza, Madrid.

Mariñez Navarro, F. (2012) *El debate abierto del Gobierno Abierto*, XVII Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia.

Meijer, A.; Curtin, D. and Hillebrandt, M. (2012): "Open government: connecting vision and voice", *International Review of Administrative Sciences*, March 78: 10-29.

Poggi, E. (2008): *Modelos de Madurez para la Interoperabilidad*, Monografía presentada en el 2° SIE / 37° JAIIO 2008, Santa Fe, Argentina, Septiembre de 2008 (2° Premio Nacional de Gobierno Electrónico) www.sadio.org.ar .

Poggi, E. (2013): *Implementando la Publicación de Datos*, Material del curso virtual “Políticas de Gobierno Abierto y Acceso a Datos Públicos”, dictado con la corresponsabilidad de Germán Stalker en la plataforma virtual de www.top.org.ar.

Ramírez-Alujas, Á. (2012): *Gobierno Abierto: ¿Las nuevas ropas del Emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica*, GIGAPP Estudios/Working Papers, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, No. WP 19. 33 pp.

Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N. (2014): *Vientos de cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Nota Técnica del BID 629, Washington.

Sandoval-Almazan, R. and Gil-Garcia, J. R. (2012): “Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities”, *Government Information Quarterly*, 29(1), S72-S81.

Sartori, G. (1994): “Comparación y método comparativo”, en G. Sartori y L. Morlino: *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Alianza, Madrid.

Schelling, T. (1978): *Micromotives and Macrobbehavior*, W. Norton, New York.

Valdés, G., Solar, M., Astudillo, H., Iribarren, M., Concha, G. and Visconti, M. (2011): “Conception, development and implementation of an e-government maturity model in public agencies”, *Government Information Quarterly*, 28(2), 176–187.