

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**  
**DOCTORADO**

**TESIS**

**METODOLOGÍA PARA EVALUAR EL GOBIERNO ABIERTO EN  
LOS PAÍSES DEL OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP**

Alumno: Gino Geovanny Cornejo Marcos.

Director de Tesis: Nora Liliana Gorrochategui.

Miembros del Tribunal de Tesis: Carles Ramió Matas, David Sancho Royo, Miguel Salvador Serna y Alejandro Miguel Estévez.

Fecha de defensa de la Tesis: 8 de junio de 2023.

## **Dedicatoria**

Para mis amados padres Carmen Jacqueline Marcos Díaz y Ukles Ramón Cornejo Bustos, quienes me enseñaron abrazar la pureza del amor y la virtud, y conquistar los sueños más utópicos y excelsos del destino.

## **Agradecimientos**

A Dios quien es fuente de mi inspiración y a mi amada esposa Sylka Sánchez por todo su apoyo incondicional y paciencia en esta larga aventura académica.

A mi admirada Profesora Emérita, Dra. María Teresa Casparri, quien me abrió las puertas en el sendero de la ciencia y la investigación en la Universidad de Buenos Aires, a mis brillantes catedráticos del Doctorado Juan José Gilli, Ricardo Schmukler, Juan Gómez, Jorge Barrientos, y Adriana Fassio, quienes con sus clases y deliberaciones inquietaron, motivaron y pulieron mis teorías y conceptos en el campo del conocimiento de las Ciencias Económicas y la Administración Pública.

A mi respetada y querida Profesora y Directora de Tesis, Dra. Nora Gorrochategui, quien con su sabiduría, guía y consejo, me alentó y acompañó a lo más profundo de la epistemología de la ciencia en el presente trabajo, deconstruyendo y construyendo un pequeño aporte para la sociedad.

Finalmente, a mis formadores Carles Ramió, David Sancho y Miguel Salvador, de la Maestría en Gobierno y Gestión Pública para América Latina de la Universidad Pompeu Fabra, de quienes me ilustré sobre la génesis de la Administración Pública y su aplicación teórica y práctica, en busca del bienestar general e interés común.

## **RESUMEN**

El objetivo de la investigación fue diseñar una metodología mixta para medir el nivel de Gobierno Abierto (GA) en base a los cuatro valores que propone del *Open Government Partnership (OGP)* de: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología. El componente cualitativo consistió en identificar los compromisos que aportaron a los valores del *OGP* y el apartado cuantitativo se basó en el cálculo del Índice de Compromisos de Gobierno Abierto (ICGA). Dicha metodología se aplicó a una muestra de 27 países que fueron clasificados en tres grupos: fundadores del *OGP*, de Iberoamérica y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Entre los resultados se encontró que los países de Iberoamérica son los que más han avanzado en los cuatro valores del Gobierno Abierto y que los países de con un mayor ICGA fueron los que publicaron sus planes de acción cada dos años. También se observó que en promedio Suecia y Sudáfrica se ubicaron en los últimos lugares del ICGA, aportando menos compromisos a los principios de gobierno abierto; mientras que Uruguay y Argentina se ubicaron en los primeros lugares del ICGA y fueron los países que más contribuyeron a los valores de gobierno abierto. Cabe señalar que, a diferencia de las metodologías que se basan en encuestas, la ventaja de esta metodología es que se puede realizar con menos recursos financieros y humanos, siempre que se siga actualizando la base de datos que el *OGP* publica en su página web.

**Palabras Clave:** Administración Pública, Gobierno Abierto, Metodología

**JEL:** H83, H00, B49

# ÍNDICE

<b>1</b>	<b>Introducción</b>	<b>7</b>
1.1	Planteamiento del Problema	8
1.2	Objetivos de la Investigación	9
1.3	Hipótesis	10
1.4	Metodología de la Investigación	11
1.5	Aportes o Justificación	11
<b>2</b>	<b>Marco Teórico</b>	<b>13</b>
2.1	<b>Gobierno Abierto: Antecedentes y Conceptualización</b>	<b>13</b>
2.1.1	Sociedades Humanas Primitivas	15
2.1.2	Patrocinio y Clientelismo	16
2.1.3	Burocracia Weberiana	17
2.1.4	La Nueva Gestión Pública	19
2.1.5	La Gobernanza Moderna	20
2.1.6	El Concepto de Gobierno Abierto	23
2.2	<b>El Open Government Partnership</b>	<b>26</b>
2.2.1	Los Antecedentes del <i>OGP</i>	27
2.2.2	Transparencia	31
2.2.3	Rendición de Cuentas	34
2.2.4	Participación Ciudadana	36
2.2.5	Innovación y Tecnología	38
2.2.6	Aciertos y limitaciones del <i>OGP</i>	40
2.3	<b>Metodologías para evaluar los compromisos del <i>OGP</i></b>	<b>44</b>
2.3.1	Global Open Data Index 2016/2017	44
2.3.2	Open Data Barometer 2018	46
2.3.3	Government at a Glance 2021	47
2.3.4	Global Right to Information Rating (GRIR)	48
2.3.5	E-Government Development Index 2020	49
2.3.6	Telecommunication Infrastructure Index 2020	51
2.3.6.1	Human Capital Index 2020	51
2.3.6.2	Online Services Index 2020	52
2.3.6.3	E-Participation Index 2020	53
2.3.7	Democracy Index 2020	53

2.3.8	Worldwide Governance Indicators 2019 .....	54
2.3.9	Sustainable Governance Indicators 2020.....	55
2.3.10	Global Innovation Index 2020.....	56
2.3.11	Open Government Index 2015.....	57
2.3.12	Oszlak y Kaufman (2014).....	58
2.3.13	IRM-Score.....	59
2.4	Taxonomía de metodologías.....	59
2.5	Conclusiones del Marco Teórico.....	65
3	Metodología .....	68
3.1	Análisis de los Planes Nacionales de Acción del <i>OGP</i> .....	70
3.2	Naturaleza de la Base de Datos de Compromisos del <i>OGP</i> .....	72
3.3	Índice de Compromisos de Gobierno Abierto.....	82
3.4	Ventajas y Limitaciones de la Metodología.....	86
4	Hallazgos y Desarrollo de la Investigación .....	88
4.1	Aplicación del Componente Cualitativo de la Metodología .....	88
4.1.1	Primer Plan de Acción.....	93
4.1.2	Segundo Plan de Acción .....	97
4.1.3	Tercer Plan de Acción.....	101
4.1.4	Cuarto Plan de Acción.....	106
4.1.5	Principales Resultados del Análisis Cualitativo .....	109
4.2	Aplicación del Componente Cuantitativo de la Metodología.....	110
4.2.1	Valores del <i>OGP</i> .....	114
4.2.2	Comparación de Metodologías y Resultados.....	126
4.3	Principales Resultados del Análisis Cuantitativo.....	131
4.4	Aportes/Justificación de la Metodología Mixta.....	132
5	Conclusiones y Propuestas .....	134
	GLOSARIO .....	143
	ANEXO 1. Declaración de Gobierno Abierto (septiembre, 2011).....	148

## 1 Introducción

Para iniciar una investigación es fundamental definir adecuadamente el problema que se intenta resolver. En este caso, el problema consiste en la carencia de una metodología que permita medir el Gobierno Abierto (GA) en base a una fundamentación teórica coherente. En esta investigación se utiliza el concepto del *OGP*. Pero antes de profundizar el dicho concepto, se presenta una breve contextualización del problema de estudio.

En 2009, el expresidente de Estados Unidos Barack Obama<sup>1</sup> puso en marcha la iniciativa de Gobierno Abierto (GA) en base a los principios de transparencia, participación y colaboración. En los primeros años del siglo XXI, los gobiernos de Brasil y México también lo asumieron como modelo y, en conjunto con Estados Unidos, impulsaron la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership, OGP*)<sup>2</sup> bajo los pilares de: 1) transparencia en la actuación de los gobiernos, 2) participación ciudadana en los asuntos públicos, 3) colaboración entre gobiernos y sociedad, y 4) combate a la corrupción aprovechando los recursos que ofrecen las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y el internet (Villoria, 2012). En el año 2015, el *OGP* describió las características de los cuatro valores relevantes para promover el GA (*Assessing OGP Values for Relevance*) y en la última edición de manual para países miembros (*Handbook Rules and Guidance for Participants*) el *OGP* identificó cuatro pilares del gobierno abierto: 1) transparencia, 2) rendición de cuentas, 3) participación ciudadana e 4) innovación y tecnologías (OGP, 2022).

Al momento de firmar la Declaración de Gobierno Abierto (DGA), los países se comprometieron a promover la transparencia, combatir la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para hacer que el gobierno sea más efectivo y responsable, con el objetivo de aumentar la prosperidad y el bienestar social de los ciudadanos. Además, en la DGA se reconoce que cada participante del *OGP* está en

---

<sup>1</sup> Barak Obama (1961) fue presidente de Estados Unidos de 2009 a 2017, y sus políticas para incrementar la transparencia en el gobierno sentaron las bases del gobierno abierto en el continente americano y a nivel mundial, pues sus propuestas fueron las bases de los antecedentes de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*).

<sup>2</sup> La Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) es una organización creada en 2011 por líderes gubernamentales internacionales para promover una gobernanza transparente, participativa, inclusiva y responsable, que hoy en día reúne a 78 países y 76 gobiernos locales. Cada dos años, cada miembro presenta un plan de acción creado con la sociedad civil que describe compromisos concretos para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación pública en el gobierno.

etapas diferentes en cuanto a la apertura del gobierno y que cada nación busca un enfoque acorde con sus prioridades y circunstancias (OGP, 2011). Por lo tanto, es necesario contar con mecanismos de evaluación y monitoreo del gobierno abierto, en base a los compromisos que realizan los países que integran la Alianza del Gobierno Abierto. Y es por esa razón que el objetivo de esta investigación es: construir una metodología mixta para ponderar el cumplimiento de los valores del Gobierno Abierto (GA) propuestos por el *Open Government Partnership* de: 1) transparencia, 2) rendición de cuentas, 3) participación ciudadana e 4) innovación y tecnología.

### **1.1 Planteamiento del Problema**

Desde el año 2011 hasta el 2021, el *OGP* pedía a sus integrantes elaborar cada dos años planes de acción para detallar los compromisos en materia de gobierno abierto. Sin embargo, no se planteó un método para evaluar específicamente el cumplimiento de los valores del de: 1) transparencia, 2) rendición de cuentas, 3) participación ciudadana e 4) innovación y tecnologías. Para ello, en esta investigación se propone y se aplica una metodología mixta (cuantitativa y cualitativa) para evaluar si los compromisos se apegan a los principios básico del gobierno abierto. A partir del año 2022, el OGP les ha dado a los países la posibilidad de entregar sus planes de acción cada dos años o cada cuatro años.

Al realizar la revisión de la literatura empírica sólo encontró un indicador para medir el gobierno abierto a nivel internacional, se trata de la última edición del *Open Government Index (OGI)*, el cual se publicó en 2015 y evalúa cuatro dimensiones del GA: i) Leyes publicadas y datos gubernamentales, ii) Derecho a la información, iii) Participación cívica y iv) Mecanismos de queja. Cada dimensión se construyó a través de encuestas realizadas (online o en persona) en ciudades pertenecientes a 102 países (World Justice Project, 2015a). Sin embargo, dicha metodología sólo consideró la percepción de los entrevistados y no tomó en cuenta todos los valores básicos propuestos por la Alianza para el Gobierno Abierto (*OGP Handbook Rules and Guidance for Participants*, 2022).

Oszlak y Kaufman (2014) analizaron los primeros planes de acción de 26 países miembro del *OGP* y construyeron siete categorías analíticas: i) Acceso a la información, ii)



Derecho a la información, 3) Servicios públicos, 4) Protección a usuarios y funcionarios, 5) Transparencia de la gestión pública, 6) Participación, y 7) Gestión interna. Dentro del análisis cuantitativo, midieron el número de iniciativas y compromisos para cada categoría. No obstante, los criterios que utilizaron son diferentes a los cuatro valores establecidos por el *OGP* pues ellos utilizaron una metodología basada en la observación de los planes de acción. A diferencia de esa metodología, en esta investigación se propone una metodología mixta basada en los valores del gobierno abierto que establece del *OGP* de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología.

También existen indicadores que miden de manera parcial el gobierno abierto, como la apertura de los datos (*open data*) o grado de gobierno electrónico (*e-government*) y, en ese sentido, el *OGP* (2022) señala que cada país puede implementar el modelo de GA que más se adapte a sus necesidades; siempre y cuando se cumpla al menos uno de los cuatro valores relevantes del gobierno abierto. En base a lo anterior, las *preguntas problematizantes* de esta investigación son las siguientes:

- i. ¿Cuál es el concepto de GA que aplica para todos los países del *OGP*?
- ii. ¿Cuáles son los compromisos que promueven los valores de Gobierno Abierto (GA) del *Open Government Partnership* en los países que han implementado desde el primero hasta el cuarto plan de acción?
- iii. ¿Cómo evolucionó el nivel de GA en los compromisos de los países del *OGP*, desde el primero hasta el cuarto plan de acción?

## **1.2 Objetivos de la Investigación**

En base a las preguntas de investigación, el *objetivo general* consiste en: *construir una metodología para ponderar el cumplimiento de los valores del Gobierno Abierto (GA) propuestos por el Open Government Partnership de: 1) transparencia, 2) rendición de cuentas, 3) participación ciudadana e 4) innovación y tecnología.*

Adicionalmente, los objetivos específicos son tres:

- i. Definir el concepto de GA en base a los valores del *OGP* que se pueda generalizar para todos los países que pertenecen a la alianza para el gobierno abierto y que se

sustente en las propuestas teóricas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnologías.

- ii. Identificar los compromisos y acciones de una muestra de países seleccionados que promuevan los valores del *OGP* (transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación) en sus planes de acción, utilizando la base de datos *IRM Commitments Database*.
- iii. Elaborar un Índice de Compromisos de Gobierno Abierto (ICGA) en base a la ponderación de los cuatro valores que propone el *OGP* (transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología) en los planes de acción de una muestra de países representativa.

### 1.3 Hipótesis

Las hipótesis de esta investigación son las siguientes. Se espera encontrar que:

- i. Los países fundadores del *OGP*<sup>3</sup> tendrán mayor influencia en los cuatro valores de: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología; en comparación con los de Iberoamérica<sup>4</sup> y de la OCDE<sup>5</sup>.
- ii. Conforme se avanza en los compromisos de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología; mayor es el cumplimiento del gobierno abierto en los países del *OGP*.
- iii. Cuanto mayor experiencia tienen los países en la implementación de los planes de acción, mayores valores se obtendrán en las dimensiones del *Índice de Compromisos de Gobierno Abierto (ICGA)*.

---

<sup>3</sup> Ocho países Fundadores: Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica

<sup>4</sup> Once países de Iberoamérica: Argentina, Costa Rica, Chile, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>5</sup> Ocho países de la OCDE: Canadá, Corea del Sur, Estonia, Grecia, Italia, Finlandia, Países Bajos y Suecia.

<sup>6</sup> La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue creada en 1948 con el objetivo de implementar el Plan Marshall para la reconstrucción del continente europeo luego de la segunda guerra mundial y fue establecida oficialmente en 1961, con la entrada en vigor de la Convención que lleva su nombre. LA OCDE es una organización internacional cuya misión es diseñar mejores políticas para una vida mejor y su objetivo es promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. Actualmente cuenta con 38 países miembro.

## **1.4 Metodología de la Investigación**

Para poner a prueba las hipótesis anteriores, en esta investigación se propone una *metodología mixta (cualitativa y cuantitativa)* para evaluar el grado de GA y se implementa en una muestra de 27 países suscritos al *OGP*. El ámbito cualitativo consistirá en clasificar los compromisos de cada país en alguno de los cuatro valores del gobierno abierto, desde el primero hasta el cuarto plan de acción. Para realizar dicha clasificación se utiliza un documento del *OGP* en el que describe las características que debe tener los compromisos para cada valor. En el aspecto cuantitativo, se diseña y se implementa el Índice de Compromisos de Gobierno Abierto en base a las cuatro dimensiones relevantes para el *OGP* (transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología) con el propósito de medir el avance en materia de gobierno abierto en los planes de acción de cada país, desde el primero hasta el cuarto plan de acción.

Los países seleccionados se agrupan en tres categorías:

1. Los países Fundadores del *OGP*: Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica;
2. Los países de Iberoamérica: Argentina, Costa Rica, Chile, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay;
3. Países de la OCDE relevantes para la investigación: Canadá, Corea del Sur, Estonia, Grecia, Italia, Finlandia, Países Bajos y Suecia.

Al finalizar la metodología mixta se obtuvo un *ranking* de los países con mayor o menor Índice de Compromiso de Gobierno Abierto, de los 27 países seleccionados. Y, con ayuda del análisis cuantitativo y cualitativo, se obtendrán conclusiones relevantes para la toma de decisiones en los países de la muestra.

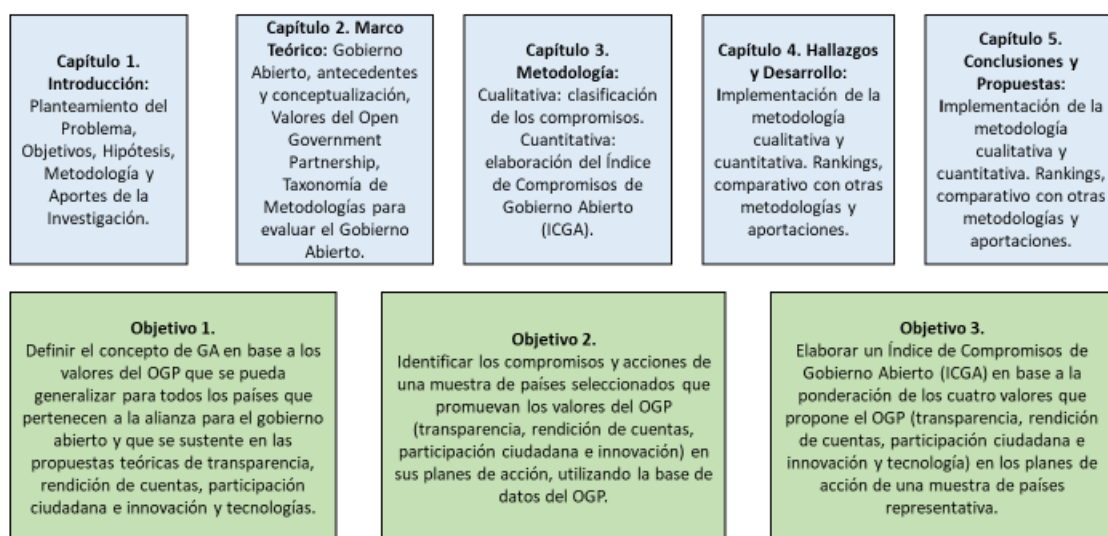
## **1.5 Aportes o Justificación**

La proposición obtenida muestra que “para que los países incrementen su nivel de Gobierno Abierto es necesario que los compromisos en sus Planes de Acción contribuyan a todos los valores básicos del *OGP*: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología. Dicha proposición se verifica con la elaboración del Índice de

Compromisos de Gobierno Abierto (ICGA) que permite hacer un ranking de los países que más compromisos aportaron a los cuatro valores del *OGP*.

Adicionalmente, en la Figura 1 se muestra la estructura general de esta investigación por capítulos y su relación con los objetivos específicos de esta investigación: el objetivo 1 se alcanza con el marco teórico; la metodología para el cumplimiento de los objetivos 2 y 3 se diseña en el Capítulo 2; los resultados de su implementación se presentan en el Capítulo 4; y finalmente se muestran las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

**Figura 1.** Estructura de la Investigación



Nota: Elaboración Propia.

## 2 Marco Teórico

En este capítulo se analizan aspectos teóricos y empíricos del Gobierno Abierto (GA). El objetivo es mostrar los fundamentos conceptuales del GA en base a la propuesta del *OGP*. Adicionalmente se presenta una revisión de la literatura empírica, así como una taxonomía de las metodologías para evaluar total o parcialmente el GA.

### 2.1 Gobierno Abierto: Antecedentes y Conceptualización

El concepto de Gobierno Abierto se desarrolla en el contexto de la Administración Pública (AP) moderna, pero antes de llegar a esa definición se presenta una breve introducción al enfoque de la AP de esta investigación. De acuerdo con Aguilar (2006),<sup>7</sup> a partir de la segunda mitad de los años ochenta surgieron dos tendencias de la AP, con el objetivo de rectificar y reconstruir el enfoque desarrollista y autoritario que se había adoptado: uno de la política pública y otro de la gestión pública. La primera corresponde al movimiento disciplinario y profesional enfocado al análisis y diseño de las políticas públicas, con énfasis en mejorar la calidad de la decisión de gobierno o de la formulación de las políticas. En el ámbito disciplinario, la contribución de la política pública fue lograr que se analizaran procesos que no habían sido objetos de estudio ni de la ciencia política ni de la administración pública tradicional, como la elaboración, decisión e implementación de las políticas. Mientras que, en lo profesional, despertó la conciencia de los costos, la operación administrativa, de la optimización de los recursos públicos, de la innovación y de la necesidad de una mejor regulación, evaluación y supervisión del ámbito público.

Por otro lado, la tendencia de la gestión pública corresponde a un ámbito más profesional que disciplinario y contempla la reorganización y gestión del aparato gubernamental. Esa vertiente también es conocida como la Nueva Gestión/Gerencia Pública (NGP), que ha sido cuestionada en el ámbito académico pero aceptada en el ámbito gubernamental, debido a que ha logrado que surja y se consolide en el gobierno una cultura

---

<sup>7</sup> Luis F. Aguilar Villanueva (1938) es PhD en filosofía, con especialidad en filosofía política, con estudios de posgrado en la Pontificia Universidad Gregoriana, Roma y en la Universidad Estatal Eberhard Karls de Tubinga, Alemania. Ha sido profesor investigador de la UNAM, El Colegio de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Es el introductor de la disciplina de las Políticas Públicas en México y en el mundo académico de lengua española.

de la eficiencia económica y del desempeño, resaltando los resultados más que los objetivos (Aguilar, 2006).

Es por ese motivo que en esta investigación se retoma el concepto contemporáneo de AP que responde a dos tendencias, una que busca recuperar la naturaleza pública de la AP; y otra que intenta reconstruir la capacidad administrativa de la AP. La tendencia pública de la AP es consecuencia del esfuerzo por democratizar a los regímenes políticos de carácter autoritario, donde los ciudadanos opinan sobre los temas de la agenda de gobierno y evalúan al sector público, destacando el estado de derecho como base para la convivencia de la sociedad. En el caso de la capacidad administrativa de la AP, representa la incorporación de medidas de ajuste y equilibrio hacendario para mantener la salud de las finanzas estatales, con el objetivo de garantizar que el Estado cumpla con sus funciones sociales básicas (como los servicios de seguridad, infraestructura, ambiente, salud, educación, entre otras). Dicho concepto contemporáneo de la AP será indispensable para enmarcar la definición de Gobierno Abierto de esta investigación, que se basa en los valores propuestos por el *OGP*: transparencia (TR), rendición de cuentas (RC), participación ciudadana (PC) e innovación y tecnología (IT).

Antes de poner atención en el concepto de gobierno abierto, que es el punto central de esta tesis, es necesario hacer una breve exposición de los principales modelos de la AP a lo largo de la historia, ya que algunas tendencias que se observaron en los inicios de la civilización siguen aún presentes en nuestros días y coexisten unos con otros. Por ejemplo, las sociedades humanas primitivas y en el modelo clientelar (Fukuyama, 2016b)<sup>8</sup>, el modelo tradicional, también llamado Estado weberiano (Weber, 1947)<sup>9</sup>, los modelos contemporáneos de la Nueva Gestión Pública, la gobernanza moderna y, finalmente, el concepto de Gobierno Abierto (Aguilar, 2006; Pollitt y Bouckaert, 2011; Gorrochategui, 2018). Analizar los modelos más importantes de la AP es de utilidad para comprender la

---

<sup>8</sup> Francis Fukuyama (1952) es PhD en Ciencias Políticas por la Universidad de Harvard y catedrático de Economía Política Internacional en la Universidad Johns Hopkins de Washington es considerado uno de los pensadores políticos más destacados de su generación.

<sup>9</sup> Max Weber (1864-1920) fue un sociólogo, economista, jurista, historiador y politólogo alemán, considerado uno de los fundadores del estudio moderno de la sociología y la administración pública.

importancia de los valores del Gobierno Abierto propuestos por el *OGP*, en particular la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

### **2.1.1 Sociedades Humanas Primitivas**

Aunque la AP es una disciplina relativamente nueva, las investigaciones señalan que los seres humanos estaban organizados desde sus inicios hace aproximadamente cincuenta mil años. De acuerdo con Fukuyama (2016b) los seres humanos son sociales por naturaleza, y esa sociabilidad humana natural se basa en dos principios: el parentesco y el altruismo recíproco.

Las sociedades primitivas (hace aproximadamente cuarenta mil años) se organizaron en “bandas”, pequeños grupos con parentesco genético que sobrevivían cazando y recolectando sus alimentos. La primera transición política fue el paso de las sociedades de bandas a las sociedades tribales, hace aproximadamente diez mil años, y se localizaron en China, India, Grecia, Roma, Oriente Próximo, América precolombina y los antecesores germánicos de los europeos modernos. El origen de ambas organizaciones era el parentesco, un elemento biológico, carentes de una fuente central de autoridad que les permitía ser muy igualitarias; sin embargo, la diferencia estriba en que las tribus tenían una idea religiosa: la influencia de los ancestros muertos y los descendientes no nacidos en la salud y la felicidad.

El segundo proceso de transición fue el paso de las sociedades tribales al desarrollo de los Estados Modernos. La diferencia entre las bandas y las tribus es que un Estado es el único que puede ejercer coerción legítima sobre un territorio específico y tienden a ofrecer mayor igualdad que las sociedades basadas en parentesco. Sin embargo, Fukuyama (2016b) identifica dos tipos: los Estados Patrimoniales, donde se sigue favoreciendo a los familiares y amigos; y los Estados modernos, donde la administración se basa en criterios impersonales, como los méritos, la formación académica o los conocimientos técnico. Los primeros se desarrollaron principalmente en las cuencas aluviales de Egipto, Mesopotamia, China y el valle de México. Mientras que China fue el primer Estado Moderno no patrimonial, pues se realizaban exámenes para formar parte del servicio civil en el siglo III a. C. Otros estados Modernos fueron implementados por los árabes y los otomanos, quienes elegían soldados capturando jóvenes no musulmanes; y en Europa, a principios de la Edad Media, la Iglesia

católica cambió la forma de entregar las herencias y pasó de un modo de parentesco a una relación basada en el contrato legal, más conocida como feudalismo.

Es por esa razón, que el *amiguismo*<sup>10</sup> y el *nepotismo*<sup>11</sup> están en el centro de los Estados Patrimoniales; y su opuesto es la *meritocracia*<sup>12</sup> del Estado Moderno. Esta es otra razón por la que el Gobierno Abierto se debe enmarcar en base al concepto de los Estados Modernos, en particular para favorecer los valores de transparencia y de rendición de cuentas.

### 2.1.2 Patrocinio y Clientelismo

Como se observa en el apartado anterior, el desarrollo de la AP a través de la historia no es lineal, debido a que las instituciones creadas por los seres humanos prevalecen a lo largo del tiempo y, a veces, sobreviven incluso cuando cambian las circunstancias bajo las que fueron creadas (Fukuyama, 2016a). Por ello, todavía es posible encontrar sociedades tribales o Estados patrimoniales, pero han dejado de ser los modelos predominantes a nivel mundial.

De acuerdo con Ramió (2017)<sup>13</sup> la AP agrupa múltiples estratos conceptuales y, aunque domine el modelo del momento, el resultado es un híbrido que combina varios patrones conceptuales. Tomando en cuenta la aclaración anterior, el autor identifica cuatro modelos de la AP desde finales del siglo XIX: el patronazgo o clientelismo, el burocrático, el gerencial y el de gobernanza. En este apartado sólo se analiza el primer modelo.

Fukuyama describe las características del modelo de patrocinio y de clientelismo. El primero, identifica una relación que ocurre entre individuos de diferentes estatus y consiste en intercambiar favores, a cambio de fidelidad y apoyo político (2016b). Además, las

---

<sup>10</sup> Según la Real Academia de la Lengua Español (RAE), el amiguismo es la “tendencia y práctica de favorecer a los amigos en perjuicio del mejor derecho de terceras personas”.

<sup>11</sup> De acuerdo con la RAE, el nepotismo es la “desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos”.

<sup>12</sup> De acuerdo con la RAE, meritocracia se refiere al “sistema de gobierno en que los puestos de responsabilidad se adjudican en función de los méritos personales”.

<sup>13</sup> Carles Ramió (1963) es PhD en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la *Universitat Pompeu Fabra* en Barcelona y es especialista en Gestión Pública e Instituciones Públicas en España y América Latina. Ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Gestión Pública; Vicerrector de Evaluación, Planificación y Recursos de la Información; Vicerrector de Evaluación, Docencia y Evaluación; de la *Universitat Pompeu Fabra*.



relaciones de patrocinio suelen ser “cara a cara” entre patrones y clientes y es posible encontrar ese modelo en los regímenes autoritarios o democráticos.

La diferencia con el clientelismo radica en que el intercambio de favores se da a mayor escala. Fukuyama (2016b) explica que el clientelismo generalmente existe en países democráticos, donde se tiene que convencer a un gran número de votantes o implica la participación de grandes organizaciones políticas. Y se considera como algo negativo, que se aleja de las buenas prácticas democráticas, pues los políticos conceden beneficios individualizados a sus partidarios a cambio de votos (como cargos públicos, dinero, favores políticos o bienes públicos).

Como se mencionó al inicio, los modelos de la AP no desaparecen con el paso del tiempo, sino que coexisten con nuevas formas de organización política y administrativa. Un ejemplo son las características de patrocinio y clientelismo que hoy en día prevalecen en Estados Unidos. Al respecto, Ramió (2017) subraya que el modelo de patronazgo o clientelar es una tendencia natural humana y, cuando se presentan cambios conceptuales relevantes en la AP o en periodos de relajamiento institucional, “el clientelismo encuentra las grietas del sistema para poder volver a emerger”.

Cabe señalar que bajo el concepto del Gobierno Abierto se intenta eliminar tanto el patrocinio, como el clientelismo dentro del Estado; y eso se es posible fomentando los valores de transparencia y de rendición de cuentas.

### **2.1.3 Burocracia Weberiana**

En su artículo titulado *Study of Administration*, Wilson Woodrow (1887)<sup>14</sup> hace una clara separación entre la política y la administración. Además, pone a la ciudad de Washington, en Estados Unidos, como ejemplo de malas prácticas administrativas, debido a la “atmósfera venenosa del gobierno de la ciudad, los secretos corruptos de la administración estatal, la confusión, las sinecuras y la corrupción descubiertos una y otra vez en las oficinas

---

<sup>14</sup> Wilson Woodrow (1856-1924) fue un político, académico y abogado estadounidense. Fue el vigésimo octavo presidente de Estados Unidos, desde 1913 a 1921, y Premio Nobel de la Paz en 1919 como impulsor de la Sociedad de Naciones y defensor de la segregación racial.

de Washington”. Y, de acuerdo con Fukuyama (2016b) el sistema administrativo al que se refiere Woodrow “era básicamente el que Max Weber describiría más adelante”.

El modelo tradicional de la administración pública fue desarrollado principalmente por Max Weber. En su obra Weber (2009), publicada en alemán en 1922 y traducida al inglés en 1947; el autor define la administración burocrática como el ejercicio de la dominación basada en el conocimiento. Ese rasgo lo hace racional y consiste, por un lado, en conocimiento técnico, que es suficiente para asegurar una posición de poder extraordinario para la burocracia. Por otro lado, debe considerarse que las organizaciones burocráticas, o aquellos en el poder que lo usan, tienden a ser aún más poderosas por el conocimiento que proviene de la práctica que logran en la función.

El enfoque tradicional de la administración pública posee una base de autoridad formal con pretensiones de obediencia; leyes y reglas establecidas intencionalmente, que se aplican a todos; esferas específicas de competencia individual, que incluyen la diferenciación de tareas, especialización, experiencia y / o profesionalización; la organización de personas en grupos o categorías según la especialización; la coordinación por jerarquía; la continuidad a través de reglas y registros; la organización a diferencia de las personas que ocupan cargos u oficinas en ella; y el desarrollo de tecnologías organizacionales particulares y específicas (Weber, 2014).

Pollitt y Bouckaert, (2011)<sup>15,16</sup> detallan que la organización de la burocracia Weberiana se caracteriza por: 1) esferas de competencia fijas, 2) jerarquía definida entre oficinas, 3) distinción clara entre los roles públicos y privados (y la propiedad) de los funcionarios, 4) especialización y experiencia como base de la acción, 4) nombramientos de tiempo completo para funcionarios y 5) gestión mediante la aplicación de un conjunto de normas en desarrollo.

---

<sup>15</sup> Christopher Pollitt (1946) es profesor Emérito de Administración Pública en la *Katholieke Universiteit (KU) Leuven* en Bélgica, es PhD en Ciencias Políticas por la *London School of Economics*, y es un referente internacional de la gestión y organización de los servicios públicos.

<sup>16</sup> Geet Bouckaert (1967) es profesor de la Facultad de Ciencias Sociales en la *KU Leuven* en Bélgica, es PhD en Ciencias Sociales por la *KU Leuven* y es uno de los académicos de administración pública líderes a nivel mundial.

Por su cuenta, Ramió (2017) muestra las similitudes entre el modelo burocrático y el Estado moderno del que habla Fukuyama. Por ejemplo, menciona que la jerarquía y los méritos para acceder a los empleos públicos son impersonales. Y, al mismo tiempo, se trata de un modelo vulnerable, pues los empleados del gobierno pueden degenerarlo en un modelo de lógicas corporativas. Además, es un modelo muy rígido y poco accesible al cambio.

El concepto de Gobierno Abierto es antagónico a la Burocracia Weberiana pues en lugar de mantener un enfoque autoritario y estático, se promueve la participación ciudadana bajo un enfoque dinámico a través del tiempo. Contrario al modelo tradicional, la participación ciudadana en la toma de decisiones es un valor fundamental del Gobierno Abierto.

#### **2.1.4 La Nueva Gestión Pública**

Las dificultades que enfrentaban los Estados sociales para mantener el crecimiento económico, bienestar y seguridad social; impulsaron las reformas administrativas de los años ochenta. El modelo de la Nueva Gestión/Gerencia Pública (NGP), también llamado “consenso neoliberal” ha mostrado un desarrollo académico más lento que el modelo tradicional weberiano y contempla un conjunto de medidas y técnicas para hacer más eficiente el aparato gubernamental. De acuerdo con Aguilar (2006) la NGP es una propuesta del neoinstitucionalismo económico y del gerencialismo que surgió en los años ochenta, con el objetivo de mostrar la inoperancia de la AP burocratizada por su gran tamaño, su aparato vertical de mando, el exceso de personal, la tendencia a realizar sus propios productos y servicios, el consumo desproporcionado de recursos, la reducción de niveles jerárquicos innecesarios, la descentralización de las decisiones del Estado, entre otras reformas a los procesos administrativos de los gobiernos.

Pollit (2013) explica que la NGP se puede analizar como un sistema de ocho elementos que interactúan entre sí: 1) presupuestos limitados y transparencia en la asignación de recursos, 2) desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en instituciones separadas, 3) descentralización de la autoridad de gestión dentro de instituciones públicas, 4) separación de la función de provisión y la función de adquisición

de los mismos en el sector público, 5) introducción de mecanismos de mercado y cuasimercado, 6) requerir al personal que trabaje con base en objetivos de desempeño, indicadores y resultados de los objetivos, 7) empleos bajo un esquema basado en contratos por periodo, pago por desempeño y determinación local de pago y condiciones, 8) incremento en el énfasis de la calidad de servicio, normatividad estándar y respuesta del consumidor.

Recordemos también, que la NGP fue el primer modelo en tratar de superar al Estado burocrático, el cual centró su atención en el proceso de decisión del gobierno, que fue el punto ciego de la ciencia administrativa desarrollista e impulsó la cultura de la eficiencia económica del sector público, aunque sus dimensiones gerenciales quedaron rezagadas (Aguilar, 2006).

Este modelo de la AP fue muy relevante para los valores de transparencia y de rendición de cuentas, ya que bajo este esquema se implementaron estrategias como la Gestión para Resultados (GpR) que toma en cuenta los distintos elementos del ciclo de gestión (planificación, presupuesto, gestión financiera, gestión de proyectos, monitoreo y evaluación) para la toma de decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que tiene la acción gubernamental en la sociedad. En ese sentido, este modelo de la AP es importante dentro de los antecedentes de los valores de transparencia y de rendición de cuentas, que forman parte de los cuatro principios básicos del *OGP*.

### **2.1.5 La Gobernanza Moderna**

Durante mucho tiempo, la administración pública prestó poca atención al tema de la gobernación, entendida como la dirección o gobierno de la sociedad (Aguilar, 2006). Sin embargo, la necesidad de orientar la dirección del gobierno más allá del concepto de gobernabilidad ha llevado a la AP contemporánea a poner su atención en el concepto de gobernanza.

Aguilar (2006) señala que existe una diferencia entre los conceptos de gobernación, gobernabilidad y gobernanza: la primera, se centra en la “capacidad” gubernativa o los poderes que se necesitan de ante mano para ser gobierno; la gobernación pone énfasis en las

acciones que acreditan a un gobierno como un agente directivo capaz y efectivo; mientras que la gobernanza moderna se asocia al buen gobierno.

El concepto de gobernanza contempla una reconfiguración del modo de gobernar y considera la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades. Entonces, la gobernanza representa un cambio en la idea del gobierno y del gobernar, pasa de un centro a un sistema de gobierno, de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador (Aguilar, 2006).

Por su parte, Pierre y Peters (2005)<sup>1718</sup> señalan que la gobernanza se ha convertido en un reclamo político por una nueva manera de pensar sobre las capacidades estatales y las relaciones entre el Estado y la sociedad. Incluso, señalan que instituciones como el Fondo Monetario Internacional<sup>19</sup>, el Banco Mundial<sup>20</sup> y las Naciones Unidas<sup>21</sup>, iniciaron una campaña a gran escala para promover la “buena gobernanza” como el nuevo objetivo de los países a nivel mundial.

De acuerdo con Gorrochategui (2018)<sup>22</sup>, el Banco Mundial introdujo la noción de “buena gobernanza”, centrándose en las funciones sociales que deben cumplir el mercado y el Estado. Bajo ese enfoque, el Estado Nacional debe realizar una regulación pública y

---

<sup>17</sup> Jon Pierre (1953) es profesor investigador en el departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Gotemburgo, Suecia; profesor adjunto en la Universidad de Pittsburgh, USA, y en la Universidad de Nordland en Bodö, Noruega. Es PhD en Filosofía por la Universidad de Lund en Suecia y sus líneas de investigación son la Administración Pública, la Reforma Administrativa y la Gobernanza.

<sup>18</sup> Guy Peters (1944) es profesor de Gobierno en la Universidad de Pittsburgh, y Profesor Distinguido de Gobernanza Comparada en la Universidad Zeppelin, Alemania. Es PhD por la Universidad Estatal de Michigan y es Doctor honoris causa por tres universidades europeas.

<sup>19</sup> El Fondo Monetaria Internacional (1945) es una organización integrada por 184 países, con el propósito de promover la cooperación monetaria mundial, asegurar la estabilidad financiera, facilitar el comercio internacional, promover un alto nivel de empleo y crecimiento económico sustentable y reducir la pobreza.

<sup>20</sup> El Banco Mundial (1944) es una organización integrada por 189 países con el objetivo de reducir la pobreza y generar prosperidad compartida en los países en desarrollo.

<sup>21</sup> Las Naciones Unidas (1945) también conocida como la Organización de las Naciones Unidas, ONU, se creó con el objetivo de mantener la paz y seguridad internacionales, fomentar relaciones de amistad entre las naciones, lograr la cooperación internacional para solucionar problemas globales y servir de centro que armonice las acciones de las naciones.

<sup>22</sup> Nora Gorrochategui es Posdoctora por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en Argentina y PhD en Administración por la UBA. Magister en administración Pública por la UBA. Licenciada en Ciencias Políticas, Universidad del Salvador (USAL). Entre otros méritos ha sido Profesora en Ciencia Política en la USAL, profesora e investigadora categorizada UBA, docente de posgrados y doctorados y cofundadora del Simposio Internacional de Responsabilidad Social de las Organizaciones (SIRSO).

transparente, para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios públicos; mientras que al mercado le corresponde liderar el crecimiento económico.

En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) adoptó un enfoque de gobernanza que se orienta en la importancia de los procesos de participación política y de las organizaciones de la sociedad civil, donde el Estado se dirige más en el desarrollo humano que en el desarrollo económico. Otras Instituciones Internacionales, como la OCDE y Transparencia Internacional, también se sumaron al concepto de gobernanza de la corriente dominante (Gorrochategui, 2018).

Sin embargo, el concepto de gobernanza moderna fue acuñado por Mayntz (2005)<sup>23</sup>, quien lo visualiza como una forma de resolver problemas sociales complejos, a través de la cooperación entre autoridades estatales y actores de la sociedad civil para la formulación e implementación de políticas públicas. Después, Kooiman (2005)<sup>24</sup> profundizó en el concepto y explicó que la gobernanza moderna proviene de una visión sistémica, como una serie de interacciones que ocurren en los sistemas sociales, para abordar la diversidad, la complejidad y el dinamismo de las situaciones sociales y políticas; combinando las tradiciones filosóficas de la racionalidad y el humanismo para alcanzar la gobernabilidad de las democracias. Y, en el caso de Latinoamérica, Gorrochategui (2018) explica que se ha optado por utilizar el término de gobernabilidad, en lugar de gobernanza, debido al marco institucional, la teoría escasa sobre gobernanza y el uso del término gobernabilidad en documentos normativos, como la Constitución.

Adicionalmente, los principios de la gobernanza moderna que describe Gorrochategui (2018) son similares al GA: i) Comportamiento ético, que permita producir bienes respetando valores y derechos compartidos por los miembros de la sociedad que permitan a los funcionarios públicos y la sociedad lograr el desarrollo sostenible; ii) Proceso de la relación con las partes interesadas, procedimientos de la organización formal con las partes interesadas en todas las etapas de la gestión gubernamental (planificación, implementación y control) en función de la relevancia, exhaustividad e impactos; iii) Rendición de cuentas,

---

<sup>23</sup> Mayntz es una socióloga alemana fundadora y directora del Instituto Max Planck para el Estudio de Sociedades, estudió en Estados Unidos, y en 1957 se doctoró en la Universidad Libre de Berlín.

<sup>24</sup> Jan Kooiman es profesor emérito de la *Erasmus University*, Países Bajos, escribió el libro “Gobernar en Gobernanza” para explicar el uso de la gobernanza en diversas subdisciplinas de las ciencias sociales.

justificaciones y explicaciones que el funcionario público brinda; iv) Transparencia, información sobre políticas y decisiones que afectan a las partes interesadas; y v) Participación, facilitar la interacción de la organización pública con sus partes interesadas en cualquiera de los procesos de gestión de políticas o servicios. Es por tal motivo, que el Gobierno Abierto se podría interpretar como una instrumentación de la gobernanza moderna y, aunque existen diversos enfoques del GA, el *OGP* identifica cuatro valores básicos: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología.

### **2.1.6 El Concepto de Gobierno Abierto**

En la última década, el Gobierno Abierto (GA) se ha posicionado como el nuevo paradigma dominante en materia de gobernanza y Reforma del Estado (Gascó-Hernández, 2020)<sup>25</sup>. Sin embargo, por mucho tiempo el GA ha sido considerado un concepto “paraguas”, que considera prácticamente todo lo que tiene que ver con el gobierno y por eso es importante delimitarlo y definir las ideas que están detrás de él, para evitar que se convierta en un marco referencial sin límites ni coherencia (Villoria, 2012).

El concepto de GA adquiere diferentes significados en distintos contextos y ha sido utilizado como un concepto mágico que se distingue por su elevada abstracción, difusión, extensa cobertura y carga normativa, y puede dar pie a múltiples definiciones que se encuentran en conflicto, con medidas de políticas heterogéneas que pueden ser potencialmente inconsistentes (Ramírez-Alujas, 2020).

La idea de GA, en el que el gobierno divulga información pública a los ciudadanos, se remonta a las prácticas ilustrativas del siglo XVIII, ejemplificadas por la Ley de Libertad de Prensa de Suecia de 1766 (Manninen, 2006)<sup>26</sup> y desde entonces ha sido utilizado por varios países para dar acceso público a los registros del gobierno, con el objetivo de aumentar la transparencia. Por su parte, la propuesta inicial de Estados Unidos en 2009 no limitó la

---

<sup>25</sup> Mila Gascó-Hernández tiene un MBA y PhD en Evaluación de Políticas Públicas por la Escuela de Administración Pública de Cataluña en Barcelona, España. Actualmente es directora del *Center for Technology in Government* en la Universidad de Albany, NY.

<sup>26</sup> Juha Manninen (1945) es profesor de historia de la ciencia y las ideas en la Universidad de Oulu, Finlandia, y un miembro del Colegio de Helsinki para Estudios Avanzados.

definición de gobierno abierto al concepto de transparencia; más bien, integró la participación y la colaboración con los ciudadanos, como objetivos adicionales (Pyrozhenko, 2017)<sup>27</sup>.

Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)<sup>28</sup> el gobierno abierto supone una transición institucional sin precedentes en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza, fundados en la recuperación de la confianza y legitimidad de la acción pública, y contando con la ciudadanía como centro y protagonista de su propio desarrollo (CLAD, 2016).

La OCDE define gobierno abierto como una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo. Además, la institución menciona que los principales beneficios de implementar el GA son: 1) crear una mayor confianza en el gobierno, 2) garantizar mejores resultados al menor costo, 3) elevar los niveles de comprensión sobre las reformas, 4) garantizar la igualdad del acceso a participar en la formulación de políticas públicas, 5) fomentar la innovación y las nuevas actividades económicas, y 6) mejorar la efectividad mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos (OCDE, 2016b).

El concepto de la OCDE del GA hace referencia a la creación de valor público (OCDE, 2010; Ramírez-Alujas, Álvaro; Dassen, 2012) y tiene como propósito fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar la participación y el compromiso cívico, así como mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones públicas (OCDE, 2014).

Sin embargo, existen otros enfoques más complejos, como el que compara el concepto de Gobierno Abierto con un ecosistema, similar a sistemas sociales interdependientes entre actores, organizaciones, infraestructuras materiales y recursos simbólicos (Harrison et al., 2012). Mientras que la definición del Nuevo Institucionalismo

---

<sup>27</sup> Vadym Pyrozhenko es PhD en Administración Pública, Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos, Universidad de Syracuse, NY.

<sup>28</sup>El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, se creó en 1972 como un organismo internacional de carácter regional para promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la administración pública en los países miembros.



(conocido también como institucionalismo discursivo) hace énfasis en las ideas existentes dentro de las políticas, los programas y las filosofías, que pueden ser de tipo cognitivo o normativo (Villoria, 2012).

A pesar de que cada vez se suman más países a la Alianza por el Gobierno Abierto, la implementación no ha estado exenta de dificultades. Ramírez-Alujas y Dassen (2014)<sup>29</sup> detallan que el posicionamiento en la agenda pública del GA ha traído consigo problemas relativos a su definición operacional y la propia ambigüedad de su significado, ha incrementado el debate y la superposición con otros conceptos como gobierno electrónico, gobernanza digital o buen gobierno, confundiendo así los fines con los medios, canales o prácticas que lo sustentan.

Además, al tratar de implementar el GA los gobiernos han optado por implementar medidas de Apertura de los Datos (Open Data) y Gobierno Electrónico (E-Government). El primero promueve la apertura de la información del gobierno a través de las páginas de internet (Kalampokis et al., 2011). Mientras que el E-Government considera el uso de las TIC para brindar servicios gubernamentales de manera más efectiva y eficiente a los ciudadanos y las empresas (UN, 2019). Sin embargo, diversos autores señalan que incrementar la cantidad de información del sector público, no necesariamente genera mejores resultados, ya que la disponibilidad y manejo de la información puede generar riesgos para la seguridad y privacidad de las personas; y que hacer pública la información puede mostrar que la calidad de los datos es deficiente (Janssen et al., 2012; Oszlak y Kaufman, 2014).

Es importante mencionar que, aunque en la práctica se ha utilizado el Gobierno Electrónico como sinónimo de Gobierno Abierto, en realidad son conceptos diferentes. El Gobierno Abierto, va más allá del uso de las TIC para hacer pública la información o facilitar los trámites y servicios a disposición de los ciudadanos. En realidad, el GA pone al ciudadano en el centro del análisis e implica la transformación del modo en que el gobierno se relaciona con los ciudadanos (Ramos Alderete, 2016).

---

<sup>29</sup> Nicolás Dassen es abogado de la Universidad de Buenos Aires y Máster en Derecho Internacional en la Universidad de New York. Actualmente es Especialista Senior en Modernización del Estado en la División de Innovación para Servir al Ciudadano del Banco Interamericano de Desarrollo.

En ese sentido, Gorrochategui (2018) explica que el gobierno electrónico está asociado a la modernización de la información y los servicios que ofrece el Estado con el uso de las TIC, con el objetivo de mejorar la eficiencia al interior de las organizaciones públicas y para proporcionar información a la ciudadanía; mientras que el gobierno abierto incluye al gobierno electrónico, pero también considera la interacción con y entre las organizaciones públicas, así como la participación de los ciudadanos en el diseño de las políticas y decisiones públicas, resolución de problemas y el control social.

Adicionalmente, Ramírez-Alujas (2020) explica que el paradigma del gobierno abierto va más allá de un concepto teórico, pues constituye un medio de referencia y un eje fundamental para cumplir los objetivos de la Agenda 2030, ya que es cada vez más necesario transitar hacia la idea de Estado Abierto, es decir, un esfuerzo institucional por promover y articular políticas y estrategias en materia de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración e innovación cívica, en todos los niveles del Gobierno. Por lo tanto, es importante contar con mecanismos para su análisis y medición. Pero, el problema de la evaluación se presenta en el paso de la conceptualización abstracta a la medición operativa del gobierno abierto (Rodríguez de Caires, 2020)<sup>30</sup>. Es por eso que en esta investigación se propone una metodología sencilla para medir el Gobierno Abierto.

Debido a la diversidad de concepto sobre GA y a las diferentes implementaciones que se observan en la práctica, en esta investigación se utilizará el enfoque ecléctico del *Open Government Partnership* cimentado en cuatro valores: i) transparencia, ii) rendición de cuentas, iii) participación ciudadana, e iv) innovación y tecnología. En el siguiente apartado se profundizará en los fundamentos teóricos de cada uno de los valores mencionados.

## **2.2 El Open Government Partnership**

Debido a que existen diferentes conceptos de Gobierno Abierto (GA), en esta investigación se utiliza el enfoque del *Open Government Partnership* (OGP) o Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). De acuerdo con el *Manual Nacional del OGP* más reciente, los países se

---

<sup>30</sup> Carlos Miguel Rodríguez de Caires pertenece al Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas (Flacso).

comprometen a cumplir uno o más de los cuatro valores de gobierno abierto: 1) la transparencia, 2) la rendición de cuentas, 3) la participación ciudadana y 4) el uso de la tecnología e innovación para fortalecer los tres compromisos anteriores (*OGP*, 2022).

La institución internacional tiene como valor distintivo ser una iniciativa codirigida por gobiernos y organizaciones de la sociedad civil que, a partir de octubre de 2013, se han asociado a ella tres organismos multilaterales: el Banco Mundial, la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>31</sup>. Desde esa fecha, todos los participantes unen fuerzas desde sus respectivos roles y posibilidades para avanzar en el cumplimiento de los planes de acción (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014).

A continuación, se presentan los antecedentes del *OGP* y se analiza teóricamente cada uno de los compromisos mencionados por el organismo internacional. Al final se presentarán las ventajas y desventajas de utilizar este marco de referencia para evaluar el grado de gobierno abierto, que es el objetivo central de esta tesis.

### **2.2.1 Los Antecedentes del *OGP***

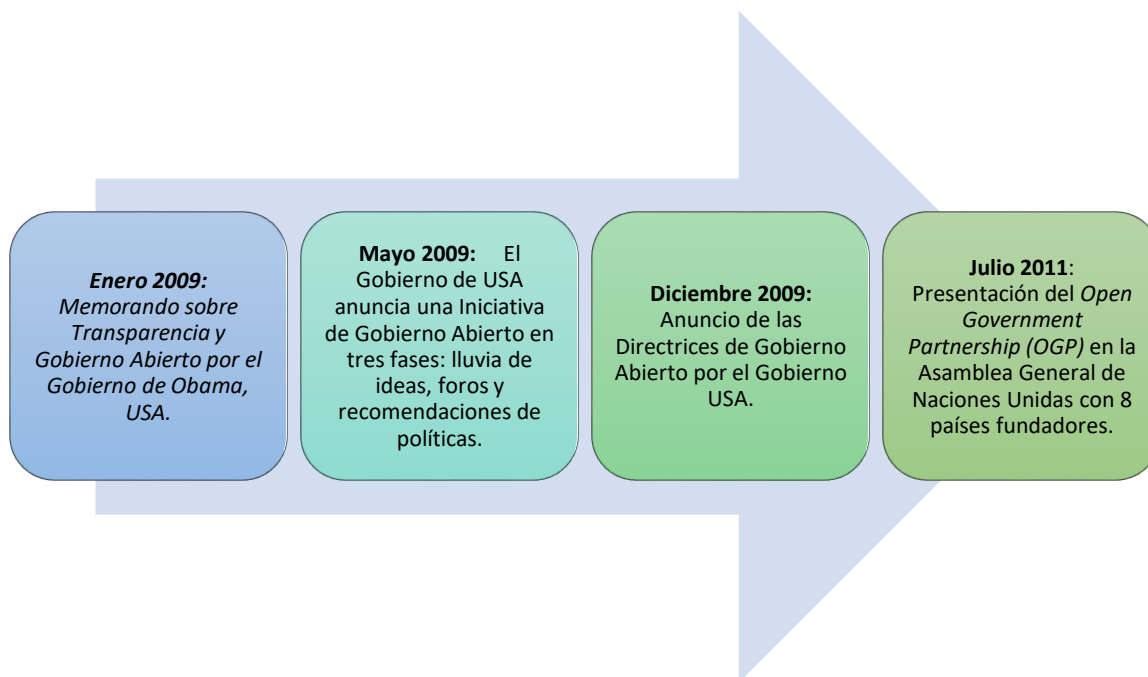
En este apartado se presentan los antecedentes del *Open Government Partnership* (Figura 1). El *OGP* surgió de conversaciones entre organizaciones de la sociedad civil, periodistas, empresas y el gobierno, quienes subrayaban la importancia de la transparencia, el acceso a la información gubernamental, la rendición de cuentas y la participación social en los asuntos públicos, así como la amplia utilización de las tecnologías de la información para mejorar la Administración Pública (Peschard, 2012)<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo, BID, fue creada en 1959 con el objetivo de financiar proyectos de desarrollo económico, social e institucional; para promover la integración comercial en la región de América Latina y el Caribe.

<sup>32</sup> Jacqueline Peschard (1965) es Socióloga por la Universidad Nacional Autónoma de México y PhD en Ciencias Sociales por el Colegio de Michoacán, México. Ha sido profesora del Colegio de México, el ITAM y la UNAM.

**Figura 2.** Línea de Tiempo: Los Antecedentes del *OGP*



Fuente: Elaboración propia.

Esas ideas fueron utilizadas por la administración del expresidente de los Estados Unidos, Barack Obama, quien en enero de 2009 firmó un *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* en donde se comprometió a realizar acciones específicas para promover la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración entre el gobierno, las empresas y la sociedad (Obama, 2009).

En mayo de 2009, la administración de Obama anunció una Iniciativa de Gobierno Abierto en tres fases destinada a recopilar ideas del público sobre cómo hacer que el gobierno sea más transparente, participativo y colaborativo. La primera fase, del 21 de mayo al 3 de junio del mismo año, consistió en una lluvia de ideas organizada por la Oficina de Política Científica y Tecnológica (OSTP, por sus siglas en inglés) de la Administración de Obama y la Academia Nacional de Administración Pública (NAPA, por sus siglas en inglés). Del 3 al 26 de junio de 2009, OSTP inició la segunda fase de su Gobierno Abierto, que se centró en organizar foros de las ideas que surgieron de las lluvias de ideas. Y, del 22 de junio al 6 de julio de 2009, la OSTP llevó a cabo la tercera fase de la iniciativa, con la redacción de

políticas, que consistió en el uso de un programa en línea, donde los miembros del público crearon documentos que eran recomendaciones políticas específicas.

Y, después de las tres fases, en diciembre de 2009 se publicaron las Directrices de Gobierno Abierto (*OGD*), alentando a las agencias a avanzar en sus iniciativas de gobierno abierto en base a cuatro categorías de acción: 1) Publicar información gubernamental en línea; 2) Mejorar la calidad de la información gubernamental; 3) Crear e institucionalizar una cultura de gobierno abierto; y 4) Crear un marco de políticas para el gobierno abierto.

Sin embargo, Ginsberg (2011)<sup>33</sup> señala que el documento (*OGD*) no explicó las consecuencias de ignorar o desobedecer los requisitos de la directiva. Por lo tanto, no estaba claro qué podía suceder con las agencias que no cumplieran con los requisitos establecidos en el *OGD* del 8 de diciembre de 2009 o con una agencia que no cumplió con los requisitos de una manera consistente con el espíritu del memorando. Tampoco se determinó si existían consecuencias para las agencias que no mantengan los requisitos de *OGD* o permitan que ciertos elementos de la *OGD* caduquen.

Sin duda, la implementación del GA en Estados Unidos fue el antecedente inmediato del *OGP*, pues casi dos años después se presentó formalmente la alianza, en una ceremonia realizada el 12 de julio de 2011 en Nueva York. Dentro del marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, y la presidenta de Brasil, Dilma Rouseff; mostraron las bases del *OGP* como una iniciativa internacional, que promueve políticas de transparencia en base a tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno. Peschard (2012) asegura que la iniciativa multilateral surge con el objetivo de elevar los niveles de transparencia, fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos y combatir la corrupción a partir del uso de las nuevas tecnologías de la información para generar comunidades seguras.

En resumen, para formar parte del *OGP* los países deben cumplir diversos requisitos: i) suscribir la Declaración Principios sobre Gobierno Abierto; ii) elaborar e implementar un plan de acción nacional a través de una consulta pública; iii) someterse a un informe de evaluación a cargo de un panel de expertos independientes sobre el progreso del país en el

---

<sup>33</sup> Wendy Ginsberg es PhD en Ciencias Políticas por la *University of Pennsylvania*.

cumplimiento de los compromisos incluidos en el plan de acción; y iv) contribuir a la promoción del gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos, asistencia técnica, tecnologías y recursos, entre otras acciones (Naser et al., 2017)<sup>34</sup>.

En un inicio fueron sólo ocho los países que se comprometieron con el *OGP*: Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica. Mientras que hoy en día, 77 países y 76 gobiernos locales han firmado la Declaración de Gobierno Abierto, quienes representan más de dos mil millones de personas<sup>35</sup>.

Además de Estados Unidos, Brasil fue uno de los países más emblemáticos del *OGP*, pues después de la primera reunión de Nueva York, se celebró otra en Washington, D.C. donde se decidió que Brasil y Estados Unidos serían los primeros copresidentes de la iniciativa y estarían a cargo de elaborar las estructuras y los documentos iniciales de la organización internacional.

De acuerdo con Naser et al. (2017), la conexión que existe entre la prevención de la corrupción y el gobierno abierto fue uno de los principales motivos por los que Brasil se unió a al *OGP*, así como ocurre con otros países de América Latina, bajo el organismo anticorrupción de Brasil que es la Contraloría General de la Unión.

El caso de Reino Unido es diferente al de Brasil, pues entró al *OGP* excediendo los requisitos mínimos de elegibilidad, con una puntuación alta en cada uno de los criterios, pero con el objetivo de incrementar la transparencia y la apertura de los datos. Al momento de incorporarse, el país tenía la clasificación más alta posible de presupuestos abiertos (2 de 2 posibles), una ley de acceso a la información, la clasificación más alta posible en divulgación de activos para altos funcionarios y una puntuación de 9,12 (de 10) en el Índice de Democracia de *Economist Intelligence Unit de Libertades Civiles* (Dunion, 2013)<sup>36</sup>. Por esa razón, el *OGP* en el Reino Unido se llevó a cabo dentro del contexto de las iniciativas de transparencia y datos abiertos. En Reino Unido se establecieron varios grupos consultivos,

---

<sup>34</sup> Alejandra Naser (1969) es Máster en Tecnologías de la Información, Universidad Técnica Federico Santa María, Chile; y especialista del Área Gestión Pública y Gobierno Abierto en la CEPAL.

<sup>35</sup> Cifra publicada por el *OGP* en su página oficial, revisada el 15 de mayo de 2022.

<sup>36</sup> Kevin Dunion (1955) es profesor Honorario y director del Centro para la Libertad de Información, Universidad de Dundee, Escocia.

algunos antes del plan de acción de *OGP*, como la Junta de Transparencia del Sector Público y el Grupo de Usuarios de Datos Abiertos, los cuales incluyeron grupos de especialistas en el manejo de datos del sector público y expertos en datos del mundo empresarial y académico.

Oszlak y Kaufman (2014) encontraron que los compromisos para prevenir la corrupción abundan en los países de América Latina que firman la Declaración de Gobierno Abierto, mientras que los países líderes en datos abiertos, como en Canadá, Estados Unidos o Gran Bretaña, no incluyeron medidas específicas vinculadas a la corrupción.

### **2.2.2 Transparencia**

Desde sus inicios, la transparencia fue el valor central de la iniciativa de Gobierno Abierto planteada por la administración de Obama. En un memorando, el expresidente Obama detalló que la transparencia promueve la rendición de cuentas y brinda información a los ciudadanos sobre lo que está haciendo su gobierno. También, aseguró que los departamentos y agencias ejecutivos deberían aprovechar las nuevas tecnologías para poner información en plataformas virtuales sobre sus operaciones y decisiones, de fácil acceso para para el público. Y, además, señaló que los departamentos y agencias ejecutivos también deberían solicitar comentarios del público para identificar la información de mayor utilidad (Obama, 2009).

Años más tarde, en la primera *Declaración de Gobierno Abierto* (OGP, 2011)<sup>37</sup> los participantes aceptaron el compromiso de:

- i. Aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales;
- ii. Apoyar la participación ciudadana;
- iii. Implementar los más altos estándares de integridad profesional en todas sus administraciones;
- iv. Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Para ser más precisos, en términos de transparencia los países que firmaron la declaración se comprometieron a:

---

<sup>37</sup> Anexo 1. Declaración de Gobierno Abierto (septiembre, 2011).

1. Promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno.
2. Aumentar esfuerzos para recopilar y publicar sistemáticamente datos sobre el gasto y el rendimiento del gobierno para servicios y actividades públicas esenciales.
3. Proporcionar de manera proactiva información de alto valor, incluidos datos sin procesar, de manera oportuna, en formatos que el público pueda localizar, comprender y usar fácilmente, y en formatos que faciliten su reutilización.
4. Proporcionar acceso a recursos efectivos cuando la información o los registros correspondientes se retengan de manera inadecuada, incluso a través de una supervisión efectiva del proceso de recursos;
5. Buscar comentarios del público para identificar la información de mayor valor para ellos, y nos comprometemos a tener en cuenta dichos comentarios en la mayor medida posible.

En la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, el CLAD (2016) explica que la transparencia se compone de dos elementos indispensables: 1) el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que pueden solicitar los ciudadanos, y 2) la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que den cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como: la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación.

En ese sentido, el CLAD menciona que, en el contexto iberoamericano, los países que pertenecen al *OGP* han logrado avances en materia de fortalecimiento de normativas sobre el derecho de acceso a la información pública y los mecanismos para mejorar los estándares de integridad, así como en una gestión de los recursos públicos más efectiva. No obstante, los principales problemas que enfrenta la región son: la desconfianza ante las instituciones estatales y persistencia de brechas económicas, sociales y políticas al interior de la misma sociedad. Por ese motivo, la institución considera una prioridad incentivar el estado de derecho, para enfrentar los riesgos y generar oportunidades, en concordancia con estándares internacionales de gestión y buen gobierno, con “mecanismos de transparencia,



apertura de información, rendición de cuentas, acceso a la justicia e instituciones efectivas e incluyentes” (CLAD, 2016, p. 3).

Y, por su parte la OCDE menciona que la transparencia es un principio de Gobierno Abierto que consiste en recoger y difundir información sobre el desempeño de los gobiernos, “por ejemplo, ofreciendo declaraciones oficiales o investigando asuntos desconocidos” (OCDE, 2016a). El organismo señala que los medios de comunicación, en particular las redes sociales, cumplen un papel relevante en el cumplimiento de la transparencia en el sector público y permiten a los ciudadanos y a los actores privados tomar decisiones informadas.

A su vez, Oszlak y Kaufman (2014) explican que la información pública que los gobierno ponen a disposición de los ciudadanos puede obedecer a distintas razones. Los gobiernos suelen crear nuevos portales para difundir información que estiman de utilidad para diferentes usuarios, aunque generalmente no realizan una consulta previa para determinar la pertinencia de dichas publicaciones y ese “es el caso de la mayoría de los portales ciudadanos que pueden hallarse en países de América Latina” (p. 11).

También explican que los gobierno tienden a responder las demandas de información específica o las solicitudes de datos estadísticos; brindar ciertos datos en virtud de la existencia de normas; adoptar una política de “transparencia activa” (*proactive disclosure*), que es parte de su obligación hacia la ciudadanía, sin que medie exigencia alguna; o crear “repositorios abiertos” de documentales, imágenes, sonidos o datos abiertos.

Además, los autores señalan tres maneras de interpretar la transparencia: la transparencia activa, que se ha difundido en los últimos años, la cual consiste en la difusión obligatoria de información actualizada, regular y gratuita por parte de las instituciones públicas, sin que medie solicitud alguna; la transparencia pasiva, donde sí existe una solicitud que se debe responder a la demanda de los ciudadanos; y la transparencia focalizada, proporcionando información con el respaldo de normativa específica e, incluso, adoptando el principio de apertura frente a situaciones donde la divulgación puede hallarse en duda (Oszlak y Kaufman, 2014).

Las iniciativas más utilizadas por los suscritos al *OGP* son las políticas de datos abiertos (*open data*), que consisten en poner los datos que administran los gobiernos e

instituciones públicas a libre disposición de cualquier usuario, sin ningún tipo de restricciones y sin formatos que permiten su reutilización con alguna finalidad. Generalmente, ese tipo de políticas se implementan con el objetivo de proporcionar mayores datos públicos, para la toma de decisiones, para explotación comercial o asesoramiento. Oszlak y Kaufman (2014) explican que la información se puede adoptar en forma de catálogos, inventarios o repositorios, pueden integrarse en portales únicos de datos abiertos o distribuirse en diversos portales, canales o sistemas; además de algunas iniciativas que desarrollan aplicaciones de datos abiertos con base en datos abiertos.

### 2.2.3 Rendición de Cuentas

Dentro de los cuatro compromisos del *OGP*, la rendición de cuentas es indispensable para identificar y combatir la corrupción. De acuerdo con el Manual Nacional del OGP (2022), la rendición de cuentas consiste en reglas, regulaciones y mecanismos que exigen a los actores gubernamentales justificar sus acciones, actuar sobre requisitos determinados y aceptar la responsabilidad por el incumplimiento de las leyes o compromisos.

Vale la pena mencionar que rendición de cuentas es la traducción al español de la palabra *accountability*. Schedler (2004)<sup>38</sup> explica que, así como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. En ocasiones se traduce como tener control, fiscalización o responsabilidad; pero la interpretación más común es la rendición de cuentas.

En cuanto a la teoría, Schedler puntualiza que la rendición de cuentas contempla tres formas de prevenir y corregir abusos de poder. En primer lugar, obliga al poder a abrirse a la inspección pública. En segundo plano, lo fuerza a explicar y justificar sus actos. Y, tercero, lo supedita a la amenaza de sanciones. Dichos aspectos (información, justificación y castigo) hace de la rendición de cuentas un concepto multifacético, que se relaciona con términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización; pero tienen algo en común, que son formas de ejercer el poder.

---

<sup>38</sup> Andreas Schedler es PhD por la Universidad de Viena y es catedrático de Ciencias Políticas en el Centro de Enseñanza e Investigación Económicas de la Ciudad de México.

Además, detalla que la rendición de cuentas es un concepto radial, pues más que compartir una esencia común, comparte una cierta semblanza de familia. Eso implica que, al concepto de rendición de cuentas, está compuesto de tres dimensiones -información, justificación y sanción- y una de estas tres puede estar ausente. Sin embargo, Al igual que el pastel de cumpleaños que reconocemos como pastel, aunque le falte una rebanada, reconocemos prácticas de rendición de cuentas como tales, aunque les falte una de sus tres “rebanadas constitutivas” (Schedler, 2004, p. 22).

Es importante también identificar la diferencia entre la transparencia y la rendición de cuentas. Villoria (2012) explica que la rendición de cuentas conlleva una justificación y una sanción. Sin embargo, menciona que en la actualidad a los gobiernos les basta con la transparencia para legitimarse, pues tras ella puede necesitarse una justificación de actos y la posibilidad de sanción por incumplimientos. “De ahí la importancia de conectar gobierno abierto con sistemas de rendición de cuentas innovadores” (p. 89).

De manera más amplia, el CLAD (2016) asegura que la rendición de cuentas es un pilar que se basa en normas, procedimientos y mecanismos institucionales que obligan a las autoridades gubernamentales a fundamentar sus acciones y asumir la responsabilidad sobre sus decisiones, responder oportunamente e informar por el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados, y por los resultados obtenidos en el cumplimiento del mandato conferido.

Además, asegura que la rendición de cuentas está vinculada con idea de responsabilidad pública de los países del *OGP*. Ello supone la capacidad de dar respuesta y dar cumplimiento del mandato público característico de cualquier sistema democrático, el cual se empodera con herramientas de seguimiento y fiscalización a la sociedad civil y de la ciudadanía en su conjunto (CLAD, 2016, p. 6).

En cuanto a las herramientas de la rendición de cuentas, la OCDE (2016a) explica que los periódicos, la televisión, el internet y las redes sociales se han convertido en elementos claves para adoptar un papel vigilante en la lucha contra la corrupción y promover la rendición de cuentas por parte de los representantes públicos. “Permitir esta función (la rendición de cuentas) con políticas públicas y leyes apropiadas es una tarea crucial de

cualquier gobierno interesado en la promoción de los valores de la buena gobernanza democrática” (p. 16).

Adicionalmente, Oszlak y Kaufman(2014) explican que, en teoría, existen tres tipos de rendición de cuentas: diagonal, horizontal y vertical. Según Transparencia Internacional (2009)<sup>39</sup>, la rendición de cuentas diagonal ocurre cuando los ciudadanos controlan a las instituciones gubernamentales y, como parte de ese proceso, participan en conjunto con ellas en la formulación de políticas, elaboración de presupuestos y control de gastos. La rendición de cuentas horizontal, en cambio, constituye un “sistema de contrapesos” en los controles, los que están a cargo de organismos gubernamentales, como tribunales, defensores del pueblo, organismos de auditoría, etc. Los mismos tienen facultades para cuestionar y sancionar en caso de producirse conductas indebidas. Por último, la rendición de cuentas vertical es la que debe darse ante la ciudadanía a través de elecciones, medios de prensa u otros canales.

#### **2.2.4 Participación Ciudadana**

Desde la Declaración de Gobierno Abierto publicada en 2011 el *OGP* estableció que la participación ciudadana es uno de los compromisos que deben cumplir los países que firman dicha declaración. Esa participación debe promover la igualdad de todas las personas y evitar la discriminación en la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas. Incluso se hace énfasis en incluir la plena participación de las mujeres en el ámbito público. Y es esa clase de participación pública que aumenta la efectividad de los gobiernos, que se benefician del conocimiento, las ideas y la capacidad de las personas para proporcionar supervisión. Entonces, entre otras cosas, los gobiernos se comprometen a crear mecanismos para permitir una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones y empresas de la sociedad civil.

En la versión más reciente del *Manual Nacional del OGP* (2022) se explica que la participación ciudadana debe ser impulsada por los gobiernos, para involucrar a los

---

<sup>39</sup> Transparencia Internacional es una organización no gubernamental que se creó en 1993 con el propósito de promover medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional que opera en más de 100 países.

ciudadanos en un diálogo sobre políticas o programas públicos, que conduzcan a una gobernanza más receptiva, innovadora y eficaz.

Sobre ese tema, la OCDE (2016a) señala que, bajo el entorno actual, los ciudadanos cuentan con mayor libertad de expresar sus puntos de vista (en público, medios tradicionales o redes sociales) es más fácil que los gobiernos sean conscientes de sus opiniones sobre las políticas y los servicios públicos. Y, los responsables de las políticas públicas pueden diseñar e implementar las políticas públicas en función de las necesidades de los ciudadanos.

De acuerdo con Campos y Corojan (2012)<sup>40,41</sup> la participación ciudadana se puede dar en dos direcciones: desde el gobierno a los ciudadanos y desde los ciudadanos al gobierno. Además, detallan que el gobierno abierto contempla la colaboración activa entre los diferentes niveles gubernamentales y administraciones, así como entre estos y los ciudadanos. Todo ello con el uso de las nuevas tecnologías, los métodos y sistemas que los gobiernos ofrezcan para la cooperación y el trabajo por el bien común.

Por su parte, en la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, el CLAD (2009) detalla que la participación ciudadana en la gestión pública promueve la posición activa de los ciudadanos dentro de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, para contribuir a mejorar la calidad de vida de la población.

En palabras de Oszlak y Kaufman (2014) los gobiernos se comprometieron a aplicar Tecnologías de la Información (TIC) en los procesos que permiten a los ciudadanos ejercer su derecho a relacionarse y comunicarse en forma virtual con sus gobiernos y administraciones públicas, en pocas palabras promover el desarrollo de mecanismos de gobierno electrónico sin restricciones o discriminaciones. Adicionalmente, se crea un marco de referencia para que los países puedan adaptar sus orientaciones a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional de sus sociedades. Sin embargo, los autores enfatizan que, aunque *la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión*

---

<sup>40</sup> Eva Campos Domínguez es PhD por la Universidad Complutense de Madrid, profesora de Periodismo en la Universidad de Valladolid y especialista en tecnologías y comunicación multimedia.

<sup>41</sup> Ana Corojan es Licenciada en Derecho y en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Madrid, y Máster en Democracia y Gobierno por la misma universidad.

*Pública* no utiliza el término gobierno abierto; pero los valores, tecnologías y supuestos culturales e institucionales que ahí se mencionan, corresponden totalmente con los que plantea la literatura del Gobierno Abierto.

En ese sentido, la participación ciudadana en el marco de Gobierno Abierto, crea un nuevo paradigma social orientado a la búsqueda de una democracia plena, soportada en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, o sea, en el derecho genérico de las personas a participar en la gestión pública colectiva e individualmente (Oszlak y Kaufman, 2014).

### **2.2.5 Innovación y Tecnología**

En la primera declaración de Gobierno Abierto, el *OGP* (2011) identificó la relevancia de utilizar las tecnologías de la información para compartir la información que permita a las personas comprender mejor lo que hacen sus gobiernos. Además, los gobiernos hicieron el compromiso de involucrar a la sociedad civil y la comunidad empresarial para identificar prácticas efectivas y enfoques innovadores para aprovechar las nuevas tecnologías para empoderar a las personas y promover la transparencia en el gobierno. Además, se comprometieron a desarrollar espacios virtuales accesibles y seguros como plataformas para ofrecer servicios, involucrar al público y compartir información e ideas.

En la actualidad, el *OGP* (2022) subraya que la tecnología y la innovación no pueden ser un principio independiente dentro de los planes de acción, sino que deben respaldar y promover los tres valores del Gobierno Abierto. En ese sentido, La tecnología también puede contribuir a “forzar” una cultura de la transparencia y la participación ciudadana, en la medida en que estado y sociedad civil adviertan que todo el ciclo de las políticas públicas puede beneficiarse del aporte y la inteligencia colectiva de ambas instancias y que, en consecuencia, manifiesten una firme voluntad política y cívica para lograrlo.

Incluso, se menciona que las iniciativas de gobierno electrónico dentro de los planes de acción no son suficientes, pues “para que sean relevantes para *OGP*, los planes de acción deben explicar cómo estas iniciativas promueven la transparencia, la rendición de cuentas y/o la participación pública” (p. 20).

Oszlak y Kaufman (2014) enfatizan que el GA entraña una relación de doble vía entre ciudadanía y estado, donde la disponibilidad y aplicación de las TIC (Tecnologías de la Información y el Conocimiento) facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos. No obstante, consideran que la tecnología no es indispensable para lograr el gobierno abierto, pero es una herramienta que ha multiplicado, con alcances inéditos, las formas, instancias, canales y mecanismos a través de los cuales se puede realizar la participación ciudadana.

En la *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*, el (CLAD, 2020) detalla que el concepto de innovación tiene un carácter elástico y está en permanente actualización, pero en el caso de la Gestión Pública se podría interpretar como la necesidad de anticiparse y adaptarse a los cambios sociales “y, en general, a todo tipo de cambios que haga que la relación entre ciudadano-administración se transforme y que la administración pública tenga los mecanismos necesarios y optimizados para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos” (p. 3). Por lo tanto, el concepto de innovación va cambiando en función de los retos de cada momento temporal.

En el mismo documento, el CLAD señala que la década 2020-2030 será crucial, pues todos los países del mundo se enfrentan a retos extraordinarios que van a requerir instituciones públicas renovadas e innovadoras, eficientes y útiles. En ese sentido se identifican dos vectores de transformación y cambio: uno sustantivo, donde los países se enfrentarán a crisis como la del COVID-19 y se requiere reinventar los diseños institucionales para lograr organismos públicos con alta capacidad innovadora; y otro tecnológico, que implica un cambio radical en los modelos y metodologías de gestión vinculados a las tecnologías emergentes disruptivas, por ejemplo: “la administración digital, al manejo de grandes fuentes de datos, internet de las cosas, realidad virtual, *blockchain* y, especialmente, la introducción en la gestión pública de la inteligencia artificial y de la automatización de procesos mediante la robotización” (CLAD, 2020, p. 4).

Adicionalmente, el CLAD advierte que estamos en los inicios de la denominada Revolución 4.0, vinculada a la inteligencia artificial y la robótica, y será necesario que la administración pública lidere este proceso en conjunto con la iniciativa privada. No obstante,

señala que es un error canalizar la innovación de la gestión pública sólo por la vía de la renovación tecnológica.

En síntesis, “la innovación en la gestión supone repensar, adaptar y transformar las políticas, los servicios, las arquitecturas institucionales y los planes de formación de los servidores públicos orientándolos al desarrollo de la cultura emprendedora y de innovación, en función de las nuevas necesidades de los ciudadanos y buscar la máxima eficacia y eficiencia del sector público” (CLAD, 2020, p.5).

Por tanto, la innovación requiere amplio conocimiento de la situación actual en materia de políticas, servicios públicos y mecanismos de gestión, para realizar un diagnóstico adecuado, que permita repensar la actividad (el qué) y la operativa de gestión (el cómo) de una manera nueva en función de los profundos cambios tecnológicos, económicos, sociales y políticos.

## **2.2.6 Aciertos y limitaciones del OGP**

El Cuadro 1 resume los principales aciertos (ser una iniciativa codirigida nacional e internacionalmente, funcionar como una plataforma mundial, ordenar por temas los compromisos, presentar un plan de acción cada dos años y tomar en cuenta a la sociedad civil) y limitaciones (múltiples interpretaciones del concepto de gobierno abierto, la redacción de los planes de acción, planes de acción muy heterogéneos y limitaciones por la brecha digital) de la Alianza para el Gobierno Abierto (Oszlak y Kaufman, 2014; Ramírez-Alujas y Dassen, 2014; Kaufman, 2017; Naser et al., 2017; Ramírez-Alujas, 2020).

El primer acierto consiste en el valor distintivo del OGP, al ser una iniciativa codirigida por los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, así como por organismos multilaterales como el Banco Mundial, la OCDE y el BID; pues al unir esfuerzos desde sus respectivos roles y posibilidades, se ha avanzado en el cumplimiento de los planes de acción. El segundo acierto, consiste en que el OGP ofrece un escenario mundial para mostrar los avances en materia de Gobierno Abierto de los países que lo integran. De tal forma que funcione como un espacio de comunicación de ideas, identificación de lineamientos, estándares y compromisos, para ser tomados en cuenta entre los países como un medio de



aprendizaje mutuo, que le permita pertenecer al selecto grupo de países del *OGP* (Oszlak y Kaufman, 2014).

<b>Cuadro 1. Aciertos y limitaciones de los valores del <i>OGP</i></b>	
<b>Aciertos</b>	<b>Limitaciones</b>
1. Ser una iniciativa codirigida por los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, así como por organismos multilaterales como el Banco Mundial, la OCDE y el BID.	1. Ausencia de una definición común de gobierno abierto entre países.
2. Ofrecer un escenario mundial para mostrar los avances en materia de Gobierno Abierto de los países que forman parte de la organización.	2. En general, la redacción de los planes de acción no está pensada desde la perspectiva del ciudadano.
3. El ordenamiento temático del gobierno abierto en base a cinco desafíos y cuatro compromisos o valores.	3. Diferentes enfoques en un mismo plan de acción, algunas iniciativas que no agregan valor y otras que son demasiado ambiciosas.
4. Los países están comprometidos a elaborar un plan de acción, someter el plan de acción a evaluación y promover el Gobierno Abierto en otros países.	4. La brecha digital obstaculiza la adquisición de conocimientos para el uso de la tecnología.
5. Ampliación de la convocatoria hacia las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sectoriales.	5. Gobierno electrónico o datos abiertos no son sinónimo de gobierno abierto.
Nota: Elaboración con información de Ramírez-Alujas y Dassen (2014), Kaufman (2017), Oszlak y Kaufman (2014) y Naser <i>et al.</i> (2017).	

En tercer lugar, Kaufman (2017) señala que el papel del *OGP* ha sido positivo por el ordenamiento temático del gobierno abierto en base a cinco desafíos y cuatro compromisos o valores. Los desafíos del *OGP* son: “mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad pública, manejar los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia, construir comunidades más seguras y aumentar la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas institucional y del sector privado” (p. 85). Mientras que los compromisos o valores, que se han presentado en las secciones anteriores, son: la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la innovación y tecnología.

Un cuarto acierto, consiste en que los países integrantes de *OGP* se comprometen a elaborar un plan de acción en base a una consulta pública. De esa forma, someten sus planes de acción a revisión y contribuyen a la promoción del gobierno abierto en otros países (Naser *et al.*, 2017).

El quinto acierto, se refiere a la ampliación de la convocatoria hacia las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sectoriales. Naser et al. (2017) detallan que lo anterior permite la creación de nuevas temáticas que pugnan por distinguirse hasta finalizar en algún compromiso concreto, tales son los casos de los grupos de salud, medio ambiente, juventud, educación, cultura o trabajo, entre otros, que buscan introducir sus objetivos en la agenda. “Estos grupos temáticos nacionales responden a criterios y procedimientos que suelen encontrarse en acuerdos metodológicos entre los actores intervinientes para gestionar el ciclo, además del marco inducido por la propia Alianza para el Gobierno Abierto” (p. 318).

Dentro de las limitaciones, Ramírez-Alujas y Dassen (2014) señalan, en primer lugar, la ausencia de una definición común de gobierno abierto entre países y, con ello, se corre el riesgo de realizar las mismas iniciativas que tradicionalmente se venían desarrollando en el sector público, a nombre del gobierno abierto. Además, esa generalidad en el concepto de GA del *OGP*, provoca que en cada plan de acción los compromisos o valores se aborden de forma diferente, dificultando las comparaciones directas. Por ejemplo: algunos países han preferido acotar sus iniciativas a todos o algunos de los cinco desafíos de la AGA, considerando una articulación sustantiva entre acciones y objetivos trazados; otro grupo de países presenta compromisos respondiendo a los principios que rigen la iniciativa, pero sin obedecer a la clasificación de los ejes de la AGA; otros países enuncian compromisos contextualizados en esfuerzos que anteceden a la AGA, con iniciativas en desarrollo; y, finalmente, otros países optan por un modelo de carácter más granular, que ofrece mayor nivel de detalle sobre las acciones específicas que se desarrollaron. Por lo tanto, ello promueve la dispersión y complica la desagregación de los compromisos, además de que “impacta directamente en las posibilidades reales de desarrollar un marco de referencia que permita las comparaciones, la realización de análisis rigurosos y la tarea de contrastar esfuerzos en igualdad de condiciones, utilizando equivalencias funcionales bien sustentadas” (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014, p. 29).

La segunda limitación consiste en que, en general, la redacción de los planes de acción no está pensada desde la perspectiva del ciudadano, pues se utiliza un lenguaje abstracto, formal y/o técnico; lejano a la narrativa de los propios ciudadanos. Incluso señalan que la mayoría de los planes de acción han sido publicados en formato “cerrado” (en particular, en

PDF), lo que dificulta la posibilidad de procesar y utilizar los datos para el análisis (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014).

En tercer lugar, los autores mencionan que es común encontrar diferentes enfoques en un mismo plan de acción: uno ligado a compromisos que se implementarán de manera rápida y efectiva, con el uso intensivo de herramientas tecnológicas; y otro enfoque vinculado a reformas sustantivas o de amplio alcance dentro del gobierno, pero demasiado ambiciosas. Esos enfoques pueden ser extremos, por un lado, mejoras en compromisos que ya existían, sin agregar ningún valor; y, por otro, planes demasiado ambiciosos, difíciles de implementar. En ese sentido, aseguran que es mejor avanzar paso a paso con compromisos acotados y alcanzables, para reconstruir la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos, en lugar de proponer iniciativas que no se implementarán.

La cuarta limitación, es la brecha digital entre países, que obstaculiza la adquisición de conocimientos para el uso de la tecnología, la disponibilidad de equipos o el acceso a los portales o páginas donde se encuentra la información en donde se realizan transacciones en línea (Oszlak y Kaufman, 2014). Un ejemplo es la falta de inteligibilidad de los datos en medio de un océano de información, por la dificultad para hallarlos o para recuperarlos de tal forma que puedan utilizarse para investigación o la toma de decisiones.

Y, en la última limitación, Ramírez-Alujas y Dassen (2014) enfatizan que un gobierno electrónico o datos abiertos no son sinónimos de gobierno abierto, pues (aunque contribuyen a fortalecer la vida democrática) no cambian de manera profunda la nomenclatura, ni la forma ni el fondo del ejercicio del poder público. En ese sentido, explican que el gobierno abierto requiere la implementación los cuatro valores propuestos por el *OGP*, para reconfigurar un nuevo modelo de relaciones entre gobernantes y gobernados.

En ese sentido, se requiere contar con un indicador de Gobierno Abierto que integre los cuatro valores del *OGP*, para medir de una forma más completa dicho proceso de cambio en la manera de ejercer el poder, que debería estar basado en i) la transparencia, ii) la rendición de cuentas, iii) la participación ciudadana, así como iv) la innovación y la tecnología.

## 2.3 Metodologías para evaluar los compromisos del *OGP*

El *OGP* señala que los países integrantes de la alianza deben cumplir al menos con uno de los cuatro compromisos (o valores) que rigen el Gobierno Abierto: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología. Sin embargo, los planes de acción promueven más el Gobierno Electrónico (GE) o la Apertura de los Datos (AD) que el Gobierno Abierto (GA) en su conjunto. Adicionalmente, las metodologías para evaluar los avances del GA dentro de los planes de acción no se han homogeneizado y no permiten medir el progreso integral del GA en cada país.

La revisión de las metodologías disponibles para evaluar el Gobierno Abierto, de forma total o parcial, servirá para identificar los elementos que aún no se consideran en las metodologías actuales, pero que será de utilidad para evaluarlo mejor. Además, permitirá observar el tipo de metodologías que se consideran: cualitativas, cuantitativas, de enfoque, de amplitud, los datos que utilizan, entre otros; y, finalmente, como punto de comparación de los datos presentados por dichas metodologías, con los resultados obtenidos al final de la investigación.

### 2.3.1 Global Open Data Index 2016/2017

El Índice Global de Datos Abiertos (*GODI*, por sus siglas en inglés) es realizado por la *Open Knowledge Network* (2017)<sup>42</sup> a través de una encuesta que evalúa la apertura de los datos de gobierno. Esta metodología parte de una definición específica en la apertura de los datos, que es el componente básico del conocimiento abierto y que ocurre cuando los datos son útiles, utilizables y utilizados. En resumen, el conocimiento es abierto si alguien tiene la libertad de acceder a él, usarlo, modificarlo y compartirlo, sujeto, a lo sumo, a medidas que preserven la procedencia y la apertura. Para ello, es necesario que los datos cumplan las siguientes características: 1) disponibilidad y acceso, preferiblemente a través de internet; 2)

---

<sup>42</sup> *Open Knowledge Network* es una red internacional con el objetivo de compartir apoyo, conocimientos, herramientas y materiales, para ampliar las actividades de conocimiento abierto en todo el mundo. La red pertenece al *Open Knowledge Foundation* que es una institución sin fines de lucro que fue creada en 2004 para apoyar la difusión del conocimiento, incluyendo conceptos como el contenido abierto (*Open Content*) y datos abiertos (*Open Data*).

reutilización y redistribución, deben ser legibles y proporcionarse para que permitan su uso; y 3) participación universal, todo deben poder usar, reutilizar y redistribuir los datos.

La metodología del GODI 2016/2017 toma en cuenta 14 categorías con datos clave que son relevantes para la sociedad civil en general: (i) presupuesto; (ii) gasto; (iii) adquisiciones; (iv) resultados de las elecciones; (v) registro de la compañía; (vi) propiedad de la tierra; (vii) mapas nacionales; (viii) límites administrativos; (ix) ubicaciones; (x) estadísticas nacionales; (xi) proyecto de ley; (xii) leyes nacionales; (xiii) calidad del aire; y (xiv) calidad del agua. Para elaborar las categorías se contó con expertos en el tema, incluidas organizaciones que defienden los datos abiertos en sus respectivos campos.

Cada categoría se evaluó mediante un conjunto de preguntas que examinan la apertura de los conjuntos de datos basados en la Definición Abierta y la Carta de Datos Abiertos. Y cada pregunta de la encuesta mide un aspecto crucial de la apertura legal, técnica o práctica de los datos. Con lo anterior, se intentó reducir el sesgo potencial hacia aspectos únicos de apertura.

La puntuación de cada categoría describe por qué una pregunta es importante para los datos abiertos. La puntuación otorga en total un máximo de 40 puntos para estatus de licencias abiertas/dominio-público, así como formatos de archivo abiertos y legibles. Dichos aspectos técnicos y legales de la apertura son el núcleo de la versión 2.1 de la definición de apertura antes mencionada, la cual busca mantener un fuerte énfasis en la libertad de acceder al conocimiento. Sin embargo, aspectos como la publicación oportuna, la disponibilidad y accesibilidad de los datos son igualmente importantes para acceder y utilizar los datos abiertos. Mientras que las preguntas sobre la accesibilidad de los datos reciben una puntuación total de un máximo de 60 puntos.

El resultado es una puntuación final que hay que leer con atención. En primer lugar, se refiere exclusivamente a datos con características obligatorias, si no se puede encontrar un conjunto de datos en línea que coincida con estas características, los datos no se considerarán disponibles (lo que equivale a una puntuación del 0%). En segundo lugar, la puntuación destaca áreas en las que el gobierno puede mejorar la publicación de datos abiertos. Por ejemplo, se puede evaluar los datos presupuestarios en formato PDF que pueden ser de dominio público, disponibles en línea de forma gratuita, pero en un formato que los hace

prácticamente inutilizables. Estos datos se presentan como 80% abiertos. El puntaje sugiere un grado bastante alto de apertura, pero, de hecho, los datos no son abiertos (solo el 100% significa que los datos son abiertos). Lo anterior se debe a que los documentos que se encuentran en formato PDF en algunos casos están protegidos y no se pueden utilizar libremente, no se pueden copiar o no se pueden retomar con facilidad. Por lo tanto, para que los datos se encuentren 100% abiertos sería recomendable ponerlos en páginas web y el texto debe poder ser utilizado para el análisis de la información.

### **2.3.2 Open Data Barometer 2018**

El Índice Barómetro de Datos Abiertos (ODBI, por sus siglas en inglés) es una medida global de cómo los gobiernos publican y utilizan datos abiertos para la rendición de cuentas, la innovación y el impacto social. El indicador fue elaborado por la World Wide Web Foundation (2018)<sup>43</sup> con el apoyo de *Omidyar Network*<sup>44</sup> y analiza los 30 gobiernos que han adoptado la Carta de Datos Abiertos y aquellos que, como miembros del G20, se han comprometido con los Principios de Datos Abiertos anticorrupción del G20.

La metodología utiliza tres tipos de datos. En primer lugar, una encuesta de expertos revisada por pares realizada entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, con una variedad de preguntas sobre contextos de datos abiertos, políticas, implementación e impactos, y una encuesta de conjunto de datos detallada completada para 15 tipos de datos en cada gobierno, que abordó temas de disponibilidad de datos, formato, licencias, puntualidad y capacidad de descubrimiento.

En segundo lugar, una encuesta simplificada de autoevaluación del gobierno, realizada entre septiembre y noviembre de 2017, con el mismo rango de preguntas de contexto, implementación e impactos, como fuente adicional de información. Y, en tercer lugar, datos secundarios seleccionados para complementar los datos de nuestra encuesta de expertos. Dichos datos se utilizan en la sección de preparación del Barómetro y se toma del

---

<sup>43</sup> World Wide Web Foundation (2009) es una organización internacional independiente que lucha por un mundo donde todos tengan acceso a la web para mejorar las vidas y la protección de todas las personas, con sede en Washington D.C. y Londres.

<sup>44</sup> *Omidyar Network* fue creada en 2004 por el fundador de eBay, Pierre Omidyar, con el objetivo de reinventar los sistemas críticos y las ideas que los rigen para construir sociedades más inclusivas y equitativas.

Foro Económico Mundial, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Encuesta sobre el Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas y *Freedom House*<sup>45</sup>.

Las diferencias entre la metodología actual y las anteriores es que el alcance del estudio se ha reducido a solo 30 gobiernos, aquellos que se han comprometido públicamente a adoptar los Principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos o los equivalentes Principios Anticorrupción de Datos Abiertos del G20. Además, ahora se utilizan valores absolutos en la escala de 0 a 100 para las puntuaciones, para proporcionar evaluaciones más realistas del desempeño. Sin embargo, se proporcionan valores relativos para permitir comparaciones históricas entre las ediciones anteriores.

Al final, los resultados del Barómetro se basan en tres categorías: preparación de las iniciativas de datos abiertos, implementación de los programas de datos abiertos y el impacto que los datos abiertos tienen en los negocios, la política y la sociedad civil. La puntuación para cada tema es de 1/3.

### **2.3.3 Government at a Glance 2021**

El índice Government at a Glance (2019) proporciona información sobre las actividades gubernamentales y sus resultados en los 37 países de la OCDE. Adicionalmente, se presentan algunos datos de países que no son miembros pero que tienen adhesión a la OCDE, como Costa Rica y la Federación de Rusia; así como otros socios clave de la OCDE, como Brasil, República Popular de China, India, Indonesia, Sudáfrica y Rumania.

La edición de 2021 incluye indicadores sobre: (i) finanzas públicas y economía; (ii) empleo público; (iii) instituciones; (iv) presupuesto; (v) gestión de recursos humanos; (vi) gobierno regulador; (vii) contratación pública; (viii) gobierno abierto; (ix) gobierno digital; (x) e integridad del sector público.

---

<sup>45</sup> Freedom House (1941) tiene sede en Washington D.C., y se fundó bajo la convicción de que la libertad florece en las naciones democráticas responsables con los ciudadanos, donde prevalecen el estado de derecho y la libertad de expresión, y apoya los derechos de las mujeres y de los grupos minoritarios e históricamente marginados.

En esta edición, aproximadamente la mitad de los indicadores presentados se basan en evidencia primaria recopilada directamente de funcionarios gubernamentales a través de los instrumentos de encuesta de la OCDE destinados a rastrear la adherencia de los países a las Recomendaciones y Principios de Gobernanza Pública de la OCDE. El resto proviene de fuentes secundarias y se basa en registros administrativos (por ejemplo, finanzas públicas), encuestas de hogares (por ejemplo, confianza, satisfacción con los servicios, eficacia política) o, en menor medida, en evaluaciones de expertos recopiladas por otras organizaciones.

#### **2.3.4 Global Right to Information Rating (GRIR)**

La Calificación Global del Derecho a la Información (GRIR, por sus siglas en inglés) mide la solidez del marco legal para el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades (el derecho a la información, DAI) basado en 61 indicadores discretos. Cada indicador analiza una característica particular de un régimen legal sólido para el DAI y está dividido en siete categorías principales: (i) derecho de acceso; (ii) alcance; (iii) procedimiento de solicitud; (iv) excepciones y rechazos; (v) apelaciones; (vi) sanciones y protecciones; y (vii) medidas promocionales.

La calificación del derecho a la información es un programa creado por Access Info Europe<sup>46</sup>. La idea central detrás de la Calificación RTI es proporcionar a los defensores, reformadores, legisladores y otros de DAI una herramienta confiable para evaluar comparativamente la solidez general de un marco legal para el Derecho a la Información. La calificación indica las fortalezas y debilidades del marco legal y proporciona un medio útil para identificar áreas que necesitan mejoras.

La metodología consiste en evaluar 61 indicadores discretos y los países obtienen puntos dentro de un rango establecido de puntajes (en la mayoría de los casos de 0 a 2), dependiendo de qué tan bien se encuentre el marco legal del indicador, para un total posible

---

<sup>46</sup> *The Centre for Law and Democracy* creada en 2010 como una organización sin fines de lucro con sede en Nueva Escocia, Canadá. Su objetivo es promover, proteger y desarrollar los derechos humanos que sustentan la democracia, incluido el derecho a la información (RTI, por sus siglas en inglés), la libertad de expresión, la libertad de prensa, la libertad de asociación y la libertad de reunión.



de 150 puntos. En el mapa se aprecia desempeño de los países. La mayoría de los países se encuentran en el rango de 51 a 125 puntos.

Es importante señalar que la Calificación RTI se limita a medir el marco legal y no mide la calidad de la implementación. En algunos casos, los países con leyes relativamente débiles pueden, no obstante, ser muy abiertos, debido a los esfuerzos de implementación positivos, mientras que incluso las leyes relativamente fuertes no pueden garantizar la apertura si no se implementan adecuadamente. Independientemente de estos casos periféricos, la experiencia demuestra claramente que una ley sólida sobre el derecho a la información es clave para promover la apertura y ayudar a quienes la utilizan a defender y promover el derecho a la información. También es importante señalar que, si bien la apertura se extiende a factores que van más allá del marco legal de DAI, un marco legal sólido es un prerrequisito extremadamente importante para la plena implementación del derecho a la información.

Cabe señalar que esta metodología evalúa las leyes de acceso a la información en el año de su aparición en cada país. La primera ley identificada fue la de Suecia en 1766, mientras que la última fue para Ghana en 2019. Para el año 2000, 39 países contaban con una ley DAI; entre el año 2001 y 2010, se adicionaron 48 países; y, entre 2011 y 2019, se incorporaron 42 países.

### **2.3.5 E-Government Development Index 2020**

El Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (EGDI, por sus siglas en inglés) muestra el desarrollo del gobierno electrónico de los 193 estados miembros de las Naciones Unidas. Junto con una evaluación de los patrones de desarrollo de sitios web en un país, el índice incorpora las características de acceso, como la infraestructura y los niveles educativos, para reflejar cómo un país está utilizando las tecnologías de la información para promover el acceso y la inclusión de su gente. El EGDI es una medida compuesta de tres dimensiones importantes: (i) prestación de servicios en línea; (ii) conectividad de telecomunicaciones; y (iii) capacidad humana.

De acuerdo con el documento publicado por las Naciones Unidas (2020), el índice evalúa los sitios web nacionales y cómo se aplican las políticas y estrategias de gobierno electrónico, en general y en sectores específicos para la prestación de servicios esenciales. Los resultados se tabulan y combinan con un conjunto de indicadores que incorporan la capacidad de un país para participar en la sociedad de la información, sin los cuales los esfuerzos de desarrollo del gobierno electrónico tienen un uso inmediato limitado.

A medida que evoluciona la comprensión del potencial de los cambios en el gobierno electrónico y la tecnología, también cambia el significado preciso de los resultados. Esa es una distinción importante porque también implica que es un marco comparativo que busca abarcar varios enfoques que pueden evolucionar con el tiempo, en lugar de abogar por un camino lineal con un objetivo absoluto.

Matemáticamente, el *EGDI* es un promedio ponderado de tres puntuaciones normalizadas en las tres dimensiones más importantes del gobierno electrónico, a saber: (1) alcance y calidad de los servicios en línea (*Online Services Index*), (2) estado de desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones (*Telecommunication Infrastructure Index*) y (3) el capital humano inherente (*Human Capital Index*).

$$EGDI = 1/3(OSI_{Normalizado} + TII_{Normalizado} + HCI_{Normalizado})$$

En los siguientes apartados se explicará cada uno de los índices que se derivan del EGDI. Cada año se realiza la Encuesta de las Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico y, durante las últimas diez ediciones, se ha establecido como una referencia líder en evaluación comparativa sobre gobierno electrónico y una herramienta política para los tomadores de decisiones. Desde su creación en 2001 por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, la encuesta se ha convertido en una herramienta de desarrollo de clasificación, mapeo y medición indispensable para ministros digitales, formuladores de políticas y analistas que profundizan en el análisis comparativo y la investigación contemporánea sobre el gobierno electrónico.

### 2.3.6 Telecommunication Infrastructure Index 2020

El Índice de Infraestructura de Telecomunicaciones (TII, por sus siglas en inglés) es un promedio aritmético compuesto de cuatro indicadores: (i) usuarios de internet estimados por cada 100 habitantes; (ii) número de suscriptores móviles por cada 100 habitantes; (iii) suscriptores activa de banda ancha móvil; y (iv) suscriptores de banda ancha fija por cada 100 habitantes. El promedio de cada uno de los indicadores estandarizados, componen el índice de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} TII = & \textit{Promedio}(\textit{Usuarios de internet}_{\textit{estandarizado}} \\ & + \textit{Suscripción de telefonía Celular}_{\textit{estandarizado}} \\ & + \textit{Suscriptores activos de Banda Ancha}_{\textit{estandarizados}} \\ & + \textit{Suscriptores Fijos de Banda Ancha}_{\textit{estandarizados}}) \end{aligned}$$

De acuerdo con Naciones Unidas (2020) la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)<sup>47</sup> es la principal fuente de datos en cada caso y los datos de cada componente se extrajeron de la fuente de la UIT del 23 de diciembre de 2019.

#### 2.3.6.1 Human Capital Index 2020

El Índice de Capital Humano (HCI, por sus siglas en inglés) consta de cuatro componentes: (i) la tasa de alfabetización de adultos; (ii) la tasa bruta combinada de matrícula primaria, secundaria y terciaria; (iii) años de escolaridad esperados; y (iv) años promedio de escolaridad. Los datos de los componentes de HCI se extrajeron de la fuente UNESCO-UIS<sup>48,49</sup> el 23 de diciembre de 2019. Por lo tanto, el HCI es un promedio ponderado de los cuatro indicadores, como se muestra a continuación:

---

<sup>47</sup> La Unión Internacional de Telecomunicaciones (1947) es el organismo especializado en telecomunicaciones de las Naciones Unidas, encargado de regular las telecomunicaciones a nivel internacional entre las distintas administraciones y empresas operadoras.

<sup>48</sup> La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) es un organismo especializado de las Naciones Unidas creado en 1945 con el objetivo de contribuir a la paz y a la seguridad en el mundo mediante la educación, la ciencia, la cultura y las comunicaciones.

<sup>49</sup> El Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) es la fuente oficial y confiable de datos comparables internacionalmente sobre educación, ciencia, cultura y comunicación. Como agencia estadística oficial de la UNESCO, el UIS produce una amplia gama de bases de datos de última generación para impulsar las políticas y las inversiones necesarias para transformar vidas e impulsar al mundo hacia sus objetivos de desarrollo.

$$\begin{aligned}
 HCI = & 1/3 (\text{Alfabetización adultos}_{\text{estandarizado}}) \\
 & + 2/9 (\text{Tasa combinada de matriculación}_{\text{estandarizado}}) \\
 & + 2/9 (\text{Años esperados de escolaridad}_{\text{estandarizado}}) \\
 & + 2/9 (\text{Años promedio de escolaridad}_{\text{estandarizado}})
 \end{aligned}$$

Las Naciones Unidas (2020) explica que la información para elaborar el HCI fue proporcionada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

### **2.3.6.2 Online Services Index 2020**

Para elaborar el Índice de Servicios en Línea (OSI, por sus siglas en inglés) de 2020 se utilizó el Cuestionario de Servicios en Línea que consta de una lista de 148 preguntas que requieren una respuesta binaria. Cada respuesta positiva genera una "pregunta más profunda" dentro y a través de los patrones. De acuerdo con las (Naciones Unidas, 2020), el resultado es una encuesta cuantitativa mejorada con una gama más amplia de distribuciones de puntos que reflejan las diferencias en los niveles de desarrollo del gobierno electrónico entre los Estados miembros de las Naciones Unidas.

Para llegar a un conjunto de valores del OSI 2020 se requirió un total de 212 investigadores en línea, de 98 países que cubren 69 idiomas y, cada uno, evaluó el sitio web nacional del país en el idioma nativo, incluido el portal nacional, el portal de servicios electrónicos y el portal de participación electrónica, así como los sitios web de los ministerios de educación, trabajo, servicios sociales, salud, finanzas y medio ambiente relacionados, según corresponda.

El número total de puntos obtenidos por cada país se normaliza en un rango de 0 a 1. El valor del índice en línea para un país determinado es igual al puntaje total real menos el puntaje total más bajo dividido por el rango de valores de puntaje total para todos los países. Por ejemplo, si el país "x" tiene una puntuación de 114 y la puntuación más baja de cualquier país es 0 y la más alta igual a 153, entonces el valor de los servicios en línea para el país "x" sería:

$$OSI = \frac{(114 - 0)}{(115 - 0)} = 0.7451$$

### **2.3.6.3 E-Participation Index 2020**

El Índice de Participación Electrónica (EPI, por sus siglas en inglés) se obtiene como un índice complementario de la Encuesta de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas (2020). Es una herramienta que amplía la dimensión de la Encuesta centrándose en el uso de servicios en línea para facilitar el suministro de información por parte de los gobiernos a los ciudadanos (intercambio electrónico de información), la interacción con las partes interesadas (consulta electrónica) y la participación en el proceso de toma de decisiones (toma de decisiones electrónicas). El intercambio electrónico de información consiste en habilitar la participación proporcionando a los ciudadanos información pública y acceso a la información sin o bajo demanda. La consulta electrónica se refiere a involucrar a los ciudadanos en las contribuciones y la deliberación sobre las políticas y los servicios públicos. Mientras que la toma de decisiones electrónicas busca empoderar a los ciudadanos mediante el diseño conjunto de opciones políticas y la producción conjunta de componentes de servicios y modalidades de prestación.

### **2.3.7 Democracy Index 2020**

La Unidad de Inteligencia de *The Economist*<sup>50</sup> elaboró su Democracy Index (2021) el cual ofrece una fotografía del estado de la democracia en 165 estados independientes y dos territorios. La decimotercera edición del índice registra cómo le fue a la democracia global en 2020. El enfoque principal del informe es el impacto de la pandemia del coronavirus (Covid-19) en la democracia y la libertad en todo el mundo. En particular, analiza cómo la pandemia resultó en el retiro de las libertades civiles en una escala masiva y alimentó una tendencia existente de intolerancia y censura de opiniones disidentes. El informe también examina el estado de la democracia estadounidense después de un año tumultuoso dominado

---

<sup>50</sup> The Economist (1843) es una publicación semanal en lengua inglesa, con sede en Londres, que aborda la actualidad de las relaciones internacionales y de la economía desde un marco global.

por la pandemia del coronavirus, el movimiento *Black Lives Matter*<sup>51</sup> y unas elecciones presidenciales muy controvertidas.

El índice se basa en las calificaciones de 60 indicadores agrupados en cinco categorías: (i) proceso electoral y pluralismo, (ii) funcionamiento del gobierno, (iii) participación política, (iv) cultura política y (v) libertades civiles. Cada categoría tiene una calificación en una escala de 0 a 10, y el índice general es el promedio simple de los índices de cinco categorías. Según sus puntuaciones en una serie de indicadores dentro de estas categorías, cada país se clasifica en uno de los cuatro tipos de régimen: democracia plena (puntuación mayor a 8), democracia defectuosa (puntuación entre 6 y 8), régimen híbrido (puntuación mayor a 4 y menor o igual a 6) o régimen autoritario (puntuación menor a 4).

### **2.3.8 Worldwide Governance Indicators 2019**

Los Indicadores Mundiales de la Gobernanza (WGI, por sus siglas en inglés) miden el nivel de gobernanza en más de 200 países y territorios durante el periodo 1996-2019. El concepto de gobernanza se concibe como las tradiciones e instituciones por las que se ejerce la autoridad en un país, el cual incluye el proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas acertadas de manera eficaz; y el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos. Por lo anterior, el WGI se compone de seis categorías: (i) voz y responsabilidad; (ii) estabilidad política y ausencia de la violencia; (iii) efectividad del gobierno; (iv) calidad regulatoria; (v) estado de derecho, y (vi) el control de la corrupción.

Kaufmann et al. (2010) detallan que la metodología toma en cuenta 30 fuentes de datos, que se combinan para crear los seis indicadores agregados utilizando una metodología estadística conocida como modelo de componentes no observados. Además, una característica clave de la metodología es que genera márgenes de error para cada estimación de gobernanza. Los datos se obtienen de encuestas de hogares y empresas, proveedores de

---

<sup>51</sup> Black Lives Matter Global Network Foundation, Inc. es una organización global en los EE. UU., el Reino Unido y Canadá, cuya misión es erradicar la supremacía blanca y generar poder local para intervenir en la violencia infligida a las comunidades negras por parte del estado y los vigilantes.

información comercial, organizaciones no gubernamentales y organizaciones del sector público.

Los Indicadores Mundiales de Gobernanza surgieron de una investigación de Daniel Kaufmann (Instituto de Gobernanza de Recursos Naturales<sup>52</sup> e Instituto Brookings<sup>53</sup>) y Aart Kraay<sup>54</sup> (Banco Mundial) en 1999. Además, Pablo Zoido<sup>55</sup> y Massimo Mastruzzi<sup>56</sup> también hicieron importantes contribuciones su desarrollo y actualización.

Entre los beneficios, destaca que los indicadores sirven para hacer comparaciones entre países y para evaluar tendencias generales a lo largo del tiempo. Sin embargo, no se recomiendan para la formulación de reformas de gobernanza específicas, pues deben surgir tomando en cuenta el contexto específico de cada país.

### **2.3.9 Sustainable Governance Indicators 2020**

Los Indicadores de Gobernanza Sostenible (SGI, por sus siglas en inglés) evalúan la manera en que los gobiernos apuntan al desarrollo sostenible a través de tres pilares: (i) Diseño de política; (ii) Democracia; y (iii) Gobernanza. Dentro del diseño de política se examinan 16 campos que están agrupados en políticas económicas (economía, mercado laboral, impuestos, presupuestos, investigación y desarrollo y sistema financiero global); políticas sociales (educación, inclusión social, salud, familias, pensiones, integración política, condiciones de vida seguras y desigualdades sociales globales); y políticas medioambientales (ambiente político, energía y clima, residuos y contaminación del aire, recursos naturales y protección del medioambiente global). En el apartado de democracia se considera el proceso

---

<sup>52</sup> El Instituto de Gobernanza de Recursos Naturales (NRGI, por sus siglas en inglés) es una organización sin fines de lucro, independiente, dedicada a mejorar la gobernanza de los países sobre sus recursos naturales (en particular petróleo, gas y minerales) para promover un desarrollo sostenible e inclusivo.

<sup>53</sup> El Instituto Brookings (1916) es un centro de investigación sin fines de lucro con sede en Washington D. C., Estados Unidos, dedicado a la función pública a través de la investigación y la educación en las ciencias sociales, especialmente en economía, gobierno y política exterior.

<sup>54</sup> Aart Kraay es Director de Políticas de Desarrollo en la Vicepresidencia de Economía del Desarrollo y Economista Jefe Adjunto del Grupo del Banco Mundial. Se unió al Banco Mundial en 1995 después de obtener un PhD en economía de la Universidad de Harvard y una Licenciatura en economía de la Universidad de Toronto.

<sup>55</sup> Pablo Zoido es Especialista Líder de la División de Educación del BID. Fue líder técnico en el proyecto PISA para el Desarrollo de la OCDE y ha trabajado en los indicadores de gobernabilidad en el grupo de investigación del Banco Mundial y en las perspectivas económicas de América Latina en el Centro de Desarrollo de la OCDE.

<sup>56</sup> Massimo Mastruzzi es Economista Principal en la Práctica Global de Gobernanza del Banco Mundial.

electoral, el acceso a la información, los derechos civiles y libertades políticas, y el estado de derecho. Y, dentro de la gobernanza se toma en cuenta la capacidad de actuar (capacidad ejecutiva), así como la medida en que los actores e instituciones no gubernamentales están dotados de competencia participativa para hacer que el gobierno rinda cuentas de sus acciones (responsabilidad ejecutiva).

Los indicadores son elaborados por la Fundación Bertelsmann Stiftung (2020)<sup>57</sup>, quien requirió la participaron alrededor de 100 expertos internacionales para obtener 145 indicadores cualitativos y cuantitativos. Esto con el objetivo de proporcionar una imagen detallada de las fortalezas y debilidades de los países en términos de gobernanza sostenible.

Entre sus fortalezas se encuentra que proporciona información sobre la formulación de las políticas públicas, la democracia y la gobernanza de 38 países, que es de utilidad para identificar las buenas prácticas del gobierno que se pueden adaptar de manera local. Dentro de las limitaciones se encuentra que no proporciona un coeficiente agregado de gobernanza sostenible.

### **2.3.10 Global Innovation Index 2020**

El Índice Mundial de Innovación (GII, por sus siglas en inglés) 2020 proporciona indicadores específicos sobre los resultados de la innovación en 131 países y economías de todo el mundo. De acuerdo con la Cornell University & WIPO (2020)<sup>58</sup>, el GII proporciona 80 indicadores para recrear una visión amplia de la innovación, con respecto al entorno político, la educación, la infraestructura y el desarrollo empresarial.

En la última versión, el indicador se adentra en el estado de financiación de la innovación al estudiar la evolución de los mecanismos de financiación para los empresarios y otros innovadores y al destacar los progresos y los retos pendientes, por ejemplo, en el

---

<sup>57</sup> Fundación Bertelsmann (1995) es una fundación española con sede en Barcelona y presencia en Madrid y Sevilla. La institución trabaja por la mejora del empleo juvenil en España.

<sup>58</sup> La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) es un organismo especializado del Sistema de Naciones Unidas, creado en 1967 con la firma de la Convención de Estocolmo. La OMPI está dedicada a fomentar el uso y la protección de las obras del intelecto humano.



contexto de la desaceleración económica provocada por la crisis de la enfermedad del coronavirus (COVID-19).

La metodología consiste en clasificar los 80 indicadores en siete categorías: (i) instituciones, (ii) capital humano y desarrollo, (iii) infraestructura, (iv) sofisticación de los negocios, (v) conocimiento, tecnología y producción; (vi) producción creativa. Los datos provienen de 58 variables son datos duros. Un total de 18 variables son indicadores compuestos y 4 son preguntas de la Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial.

### **2.3.11 Open Government Index 2015**

El Índice de Gobierno Abierto (OGI, por sus siglas en inglés) es elaborado por *The World Justice Project* (2015b) -*WJP*<sup>59</sup> en 2015 y mide la apertura del gobierno en función de las experiencias y percepciones del público en general en 102 países. El Índice de Gobierno Abierto se compone de cuatro dimensiones: (i) leyes publicadas y datos gubernamentales, (ii) derecho a la información, (iii) participación cívica y (iv) mecanismos de denuncia.

Cada una de estas dimensiones se desagrega en varios componentes que capturan diferentes aspectos de cada concepto. Las puntuaciones oscilan entre 0 y 1, donde 1 indica la mayor apertura. Los puntajes y clasificaciones del Índice de Gobierno Abierto de WJP se basan en respuestas extraídas de una Encuesta de Población General (GPP) y una serie de cuestionarios de encuestados calificados recopilados para el Índice de Estado de Derecho de WJP.

Las encuestas de GPP brindan información sobre el estado de derecho, como los tratos con el gobierno, la facilidad para interactuar con la burocracia estatal, el grado de soborno y la corrupción, la disponibilidad de sistemas de resolución de disputas y la prevalencia de delitos comunes a los que están expuestos. Además, la encuesta también incluye información sociodemográfica de todos los encuestados.

---

<sup>59</sup> *The World Justice Project* (2006) es una organización internacional de la sociedad civil que tiene la misión de trabajar para extender el estado de derecho (*rule of law*) en el mundo.

### **2.3.12 Oszlak y Kaufman (2014)**

En el libro *Teoría y Práctica del Gobierno Abierto*, los autores Oszlak y Kaufman (2014) presentaron una evaluación cualitativa y cuantitativa de los planes de acción de 26 países del *OGP*. La primera parte es cualitativa y proponen una clasificación de las acciones contenidas en los planes de acción en siete categorías: (i) acceso a la información; (ii) derecho a la información; (iii) servicios públicos; (iv) protección a los usuarios y funcionarios; (v) transparencia y gestión pública; (vi) participación ciudadana; y (vii) gestión Interna. Cada una con sus respectivas subcategorías. Para diseñar las categorías mencionadas, los autores utilizaron un procedimiento inductivo, primero se consultaron los planes de acción de los 26 países; después se sintetizaron los contenidos y, a partir de su lectura, se fueron construyendo las categorías analíticas que agrupan a dichos compromisos o iniciativa de naturaleza similar. Además, los autores presentaron algunos lineamientos metodológicos para evaluar el grado real de avance de las acciones, según la dirección que marca el concepto de Gobierno Abierto.

En la segunda parte, los autores aplicaron la clasificación anterior al análisis de las medidas concretas contenidas en los planes de acción de los 26 países, especificando sus modalidades, variantes y alcances específicos. Además, realizaron un análisis cuantitativo y comparativo de esas medidas, según categorías y subcategorías de acciones y según se tratase de países de América Latina y el Caribe o de otros fuera de la región.

La metodología de Oszlak y Kaufman (2014) fue pionera pues se utilizaron como fuente de información los primeros planes de acción de cada país para corroborar si las políticas implementadas para el *OGP* están vinculadas con el concepto de Gobierno Abierto, que “entraña una relación de doble vía entre ciudadanía, Estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos” (p. 5).

### **2.3.13 IRM-Score**

La metodología del Mecanismo de Reporte Independiente o *Independent Reporting Mechanism (IRM)* mide el desempeño de las entidades que participan dentro del *OGP* en áreas de política específicas: anticorrupción, espacio cívico, formulación de políticas abiertas, acceso a la información y apertura fiscal.

El IRM es un organismo independiente guiado por el Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto, pero que no responde directamente ante él, pues un panel de expertos internacionales supervisa directamente sus reportes, el cual evalúa el diseño y la implementación de los compromisos adoptados por los gobiernos participantes de *OGP* en sus planes de acción. En particular, existen dos informes relevantes: el primero, al final del primer año de implementación (informe de progreso del IRM); y, el segundo, al final del ciclo de implementación de dos años (informe de fin de período del IRM).

Para cada compromiso se otorga alguna de las siguientes calificaciones: 4 puntos, al menos un compromiso en este subtema es ambicioso y completo, o un gobierno significativamente abierto; 3 puntos, al menos un compromiso en este subtema es ambicioso, pero no completo; 2 puntos, al menos un compromiso en este subtema es completo, pero no ambicioso; 1 punto, hay al menos un compromiso en este subtema, aunque no es ni ambicioso ni completo; 0 puntos, la entidad del *OGP* no tiene compromisos en este subtema; y NI, existe al menos un nuevo compromiso relevante en el área de políticas que no ha sido evaluado.

## **2.4 Taxonomía de metodologías**

En los Cuadros 2a y 2b se presenta una taxonomía de las metodologías analizadas anteriormente y en este apartado nos enfocaremos en las fortalezas y limitaciones de cada una de ellas. De acuerdo con Paternina (2018), el *Global Open Data Index* tiene la ventaja de ser una metodología precisa y que se publica de manera sencilla en el portal web. Adicionalmente, tiene un área para generar debate abierto sobre el índice y sus elementos de análisis. Sus limitaciones son las argumentaciones teóricas, pues se limita al acceso a la información, dejando fuera del análisis el formato, la calidad y otros aspectos del acceso a la información. El mismo autor señala que el *Open Data Barometer* tiene a su favor que utiliza

una amplia recolección de datos; sin embargo, no queda claro cuáles políticas evalúa para cada país y utiliza una metodología mixta que requiere un extenso equipo de recursos humanos. Sobre el indicador *Government at a Glance*, Paternina (2018) dice que brinda un panorama amplio sobre la gestión de políticas en los países de la OCDE, pero cada unidad de análisis tiene limitaciones importantes, sobre todo los formularios enviados por parte de la ciudadanía a las autoridades. Las fortalezas del *Global Right to Information Rating* radican en que dicha metodología es clara, precisa y abierta al público; mientras que tiene como desventaja que sólo analiza los países que tienen una ley de acceso a la información.

Por su parte, una ventaja del *E-Government Development Index* es que toma en cuenta a todos los países miembro de las Naciones Unidas y permite hacer análisis comparativos entre ellos; sin embargo, la información vinculada a la infraestructura en telecomunicaciones y los recursos humanos para promover las TIC son extraídos de otros organismos. En cuanto al *E-Participation Index* su fortaleza es que está enfocado sólo en la participación ciudadana, pero una limitación es que se desprende de un cuestionario de la Encuesta Nacional de la Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico y podría realizarse una sola encuesta para profundizar en la participación ciudadana. El *Democracy Index* posee una metodología clara con un cuestionario público y la explicación de cómo ponderar cada respuesta, pero no se dispone de información más precisa sobre el perfil de los expertos que realizan el cuestionario (Paternina, 2018).

Los *Worldwide Governance Indicators* brindan información para hacer comparaciones entre 214 países y territorios, pero su limitación es que para realizar dicha metodología se requiere la coordinación de varios institutos de encuestas, grupos de expertos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales y empresas del sector privado. Mientras que los *Sustainable Governance Indicators* proporcionan información detallada para identificar las buenas prácticas del gobierno, pero sólo cuentan con información para 38 países de la OCDE y de la Unión Europea. Y el *Global Innovation Index* se enfoca en el tema de innovación y tecnología, pero su metodología no es clara y registra cambios significativos de un año a otro, por lo que los resultados no son comparables.

Entre las ventajas del *IRM-Score* está que evalúa cada uno de los compromisos propuestos por las entidades del *OGP* y otorga una calificación entre 0 y 4; pero sólo se

toman en cuenta tres, de los cuatro valores relevantes del *OGP* (transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana). Su desventaja más clara sería que no evalúa el cuarto valor de Innovación y Tecnología, el cual se considera muy relevante dentro de la teoría señalada en el capítulo anterior.

Las dos últimas metodologías son las únicas que evalúan al Gobierno Abierto en su conjunto; sin embargo, en lugar de analizar todos los valores que propone el *OGP*, cada una diseñó sus propias categorías analíticas en base a sus propios criterios. Como subraya Paternina (2018) la metodología del *Open Government Index* es clara y sólo utiliza datos de encuestas a ciudadanos; no obstante, los datos se basan en percepciones de los encuestados y el cuestionario es aplicado sólo en las tres ciudades más grandes de cada país, por lo que los resultados pueden estar sesgados. Mientras que la fortaleza de la metodología de Oszlak y Kaufman (2014) consiste en el uso de la información de los planes de acción del *OGP* para evaluar la implementación del Gobierno Abierto. Dentro de sus limitaciones, los autores mencionan que sólo se utilizaron los primeros planes de acción de cada país y que, en los países con mayor experiencia y desarrollo en la implementación de GA, las iniciativas ya existentes no están expuestas con la misma exhaustividad de los países con un desarrollo menor.

Para resumir, una de las ventajas encontradas en las metodologías analizadas es el uso de índices (medidas de enfoque) que permiten medir una variable en función de dos o más dimensiones. Otra ventaja es que dichos índices se han elaborado para diversos países, lo que permite hacer una comparación a nivel internacional y determinar los países que se encuentran en las mejores o peores posiciones para cada indicador. Dentro de las desventajas que se han encontrado, está el uso de encuestas que pueden ser costosas y difíciles de realizar de manera recurrente, pues implica utilizar una gran cantidad de recursos físicos y humanos.

Después de realizar el análisis de las metodologías existentes para evaluar parcial o totalmente el Gobierno Abierto en base al *OGP*, se identifica la necesidad de contar con una metodología sencilla y de fácil implementación para medir el avance en materia de GA en los países que forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto. Y esta metodología debería proporcionar un índice que permita realizar una comparación entre los países que pertenecen al *OGP*.

En el Cuadro 2a y 2b se pueden observar las principales características de las metodologías analizadas en la revisión de la literatura empírica. En él se puede observar que solamente dos metodologías tratan de analizar el concepto total del GA, pero no utilizan todos los valores propuestos por el *OGP*.

<b>Cuadro 2a. Taxonomía de las Principales Metodologías para Evaluar los Compromisos de Gobierno Abierto que propone el Open Government Partnership</b>			
Componente de análisis	Open Data Barometer Index 2018	Government at a Glance 2019	Global Right to Information Rating
	Open Data Barometer Index 2018	Government at a Glance 2019	Global Right to Information Rating
<b>¿Qué mide?</b>	La apertura de los datos de gobierno. Que es el componente básico del conocimiento abierto, el cual ocurre cuando los datos son útiles, utilizables y utilizados.	Cómo los gobiernos publican y utilizan datos abiertos para la rendición de cuentas, la innovación y el impacto social.	La solidez del marco legal para el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas
<b>¿Quién lo mide?</b>	Open Knowledge Network.	World Wide Web Foundation con el apoyo de Omnicor Network	Access Info Europe y The Centre for Law and Democracy.
<b>Año</b>	2016/2017.	2018	1766-2020
<b>Unidad de análisis</b>	94 lugares.	30 gobiernos	128 países
<b>Categorías</b>	(i) Presupuesto; (ii) Gasto; (iii) Adquisiciones; (iv) Resultados de las elecciones; (v) Registro de la compañía; (vi) Propiedad de la tierra; (vii) Mapas nacionales; (viii) Límites administrativos; (ix) Ubicaciones; (x) Estadísticas nacionales; (xi) Proyecto de ley; (xii) Leyes nacionales; (xiii) Calidad del aire; y (xiv) Calidad del agua.	1) Preparación, 2) Implementación e 3) Impacto.	(i) Prestación de servicios en línea; (ii) Conectividad de telecomunicaciones; y (iii) Capacidad humana.
<b>Origen de los datos</b>	Encuesta.	Datos de expertos, encuesta de auto evaluación del gobierno y datos secundarios.	Encuesta Nacional de las Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico.
<b>Tipo de Medición</b>	Cualitativo y Cuantitativo.	Cualitativo y Cuantitativo.	Cualitativo y Cuantitativo.
<b>Valor de CA</b>	Transparencia	Transparencia y Rendición de Cuentas.	Transparencia; Rendición de Cuentas; e Innovación y Tecnología.
<b>Fortalezas</b>	Metodología precisa y presentación sencilla.	Contienen una amplia recolección de datos a través de una metodología mixta.	Toma en cuenta a todos los países miembro de las Naciones Unidas y permite hacer análisis comparativos entre ellos.
<b>Limitaciones</b>	No considera el formato, la calidad y otros aspectos del acceso a la información.	no queda claro cuáles políticas evalúa para cada país y utiliza una metodología mixta que requiere un extenso equipo de recursos humanos	La información vinculada a la infraestructura en telecomunicaciones y los recursos humanos para promover las TIC son extraídos de otros organismos.
Nota: Elaboración propia con datos de Global Open Data Index, Open Data Barometer Index 2018, Government at a Glance 2021, Global Right to Information Rating, E-Government Development Index 2020, E-Participation Index 2020.			

Cuadro 2b. Taxonomía de las Principales Metodologías para Evaluar los Compromisos de Gobierno Abierto que propone el Open Government Partnership							
Componente de análisis	Democracy Index 2020	Worldwide Governance Indicators 2019	Sustainable Governance Indicators 2020	Global Innovation Index 2020	Open Government Index 2015	Oszlak y Kaufman (2014)	IMR-Score
<b>¿Qué mide?</b>	Cómo la pandemia resultó en el retroceso de las libertades civiles en una escala masiva y alimentó una tendencia existente de intolerancia y censura de opiniones disidentes.	La gobernanza visto como el proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas acertadas de manera eficaz; y el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.	Las fortalezas y debilidades de los países en términos de gobernanza sostenible.	Una visión amplia de la innovación, con respecto al entorno político, la educación, la infraestructura y el desarrollo empresarial.	la apertura del gobierno en función de las experiencias y percepciones del público en general	Los compromisos y acciones de los planes de acción del <i>Open Government Partnership</i>	El desempeño de los países o gobiernos locales que participan dentro del OGP en áreas de política específicas.
<b>¿Quién lo mide?</b>	Unidad de Inteligencia de <i>The Economist</i> .	Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2010).	Fundación <i>Bertelsmann</i> .	Universidad de Cornell, INSEAD y WIPO.	<i>The World Justice Project</i> .	Oszlak y Kaufman (2014).	Independent Reporting Mechanism (IRM).
<b>Año</b>	2020	1996-2019	2020	2020	2015	2011-2013	2011-2021
<b>Unidad de análisis</b>	165 estados independientes y dos territorios.	214 países y territorios	38 países de la OCDE y de la Unión Europea	131 países del	102	26	Países del <i>Open Government Partnership</i> .
<b>Categorías</b>	i) Proceso electoral y pluralismo, ii) Funcionamiento del gobierno, iii) Participación política, iv) Cultura política y (v) Libertades civiles.	(i) Voz y responsabilidad; (ii) Estabilidad política y ausencia de la violencia; (iii) Efectividad del gobierno; (iv) Calidad regulatoria; (v) Estado de derecho, y (vi) El control de la corrupción.	(i) Diseño de política; (ii) Democracia; y (iii) Gobernanza.	(i) Instituciones, (ii) Capital humano y desarrollo, (iii) Infraestructura, (iv) Sofisticación de los negocios, (v) Conocimiento, (vi) Tecnología y producción; y (vii) Producción creativa.	(i) Leyes publicadas y datos gubernamentales, (ii) Derecho a la información, (iii) Participación cívica y (iv) Mecanismos de denuncia.	(i) Acceso a la información; (ii) Derecho a la información; (iii) Servicios públicos; (iv) Protección a los usuarios y funcionarios; (v) Transparencia y gestión pública; (vi) Participación ciudadana; y (vii) Gestión interna.	i) Anticorrupción; ii) Espacio cívico; iii) Formulación de políticas abiertas; iv) Acceso a la información; y v) Apertura fiscal.
<b>Origen de los datos</b>	60 indicadores.	Encuestas de hogares y empresas, proveedores de información comercial, organizaciones no gubernamentales y organizaciones del sector público.	145 indicadores.	80 indicadores.	Encuesta de Población General y una serie de cuestionarios de encuestados calificados recopilados para el Índice de Estado de Derecho del WJP.	Los planes de acción del Open Government Partnership.	Reportes del IRM.
<b>Tipo de Medición</b>	Cualitativo y Cuantitativo.	Cualitativo y Cuantitativo.	Cualitativo y Cuantitativo.	Cualitativo y Cuantitativo.	Cualitativo y Cuantitativo.	Cualitativo y Cuantitativo.	Cualitativo y Cuantitativo.
<b>Valor de GA</b>	Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana.	Rendición de cuentas.	Rendición de Cuentas.	Innovación y Tecnología.	Transparencia, Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana.	Transparencia, Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana.	Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana.
<b>Fortalezas</b>	posee una metodología clara con un cuestionario público y la explicación de cómo ponderar cada respuesta.	Utiliza la misma metodología para evaluar a 214 países y territorios alrededor del mundo.	Identificar las buenas prácticas del gobierno que pueden adaptarse de manera local.	Se enfocan en el tema de Innovación y tecnología.	La metodología es clara y sólo se utilizan datos de encuestas.	El uso de la información de los planes de acción del OGP para evaluar la implementación del Gobierno Abierto	Evalúa cada uno de los compromisos presentados por los países del OGP.
<b>Limitaciones</b>	No precisa el perfil de los expertos que realizan el cuestionario	Es una metodología que se nutre de una gran cantidad de información por lo que requiere la coordinación de varios institutos de encuestas, grupos de expertos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales y empresas del sector privado.	Sólo cuentan con información para 38 países de la OCDE y de la Unión Europea.	Su metodología no es clara y registra cambios significativos de un año a otro, por lo que los resultados no son comparables.	Los datos se basan en percepciones de los encuestados y los resultados del cuestionario pueden estar sesgados	Sólo se consideró el primer plan de acción de cada país y algunos países no detalla exhaustivamente las iniciativas ya existentes.	No considera el cuarto valor de Innovación y Tecnología dentro del IMR-Score.

Nota: Elaboración propia con datos de Global Open Data Index, Open Data Barometer Index 2018, Government at a Glance 2021, Global Right to Information Rating, E-Government Development Index 2020, E-Participation Index 2020.



## 2.5 Conclusiones del Marco Teórico

En los tres apartados del marco teórico se presenta la evidencia teórica y empírica más relevante para contextualizar el problema de investigación. En el primer subtema, se analizan los antecedentes del Gobierno Abierto que están ligados al concepto de Gobernanza Moderna. De la revisión realizada, en el Cuadro 3 se detallan las aportaciones teóricas más relevantes para el tema de investigación.

<b>Cuadro 3. Resumen del Marco Teórico</b>		
<b>Autor</b>	<b>Tema</b>	<b>Aportación a la Investigación</b>
<b>Pierre y Peters (2005)</b>	La Gobernanza	Se ha convertido en un reclamo político por una nueva manera de pensar sobre las capacidades estatales y las relaciones entre el Estado y la sociedad.
<b>Mayntz (2005)</b>	La Gobernanza Moderna	Es una forma de resolver problemas sociales complejos, a través de la cooperación entre autoridades estatales y actores de la sociedad civil para la formulación e implementación de políticas públicas.
<b>Aguilar (2006)</b>	La Gobernanza	Representa un cambio en la idea del gobierno y del gobernar, pasa de un centro a un sistema de gobierno, de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador.
<b>Gorrochategui (2018)</b>	La Gobernanza	Los principios de la gobernanza moderna son similares a los del Gobierno Abierto: comportamiento ético, proceso de la relación con las partes interesadas, rendición de cuentas, transparencia y participación.
<b>CLAD (2016)</b>	Gobierno Abierto	El Gobierno Abierto supone una transición institucional sin precedentes en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza, fundados en la recuperación de la confianza y legitimidad de la acción pública, y buscando contar con la ciudadanía como centro y protagonista de su propio desarrollo.
<b>OCDE (2016)</b>	Gobierno Abierto	El Gobierno Abierto es una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes

		interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo.
<b>Gascó-Hernández (2020)</b>	Gobierno Abierto	El Gobierno Abierto se ha posicionado en la última década como el nuevo paradigma dominante en materia de gobernanza y reforma del Estado
<b>Ramírez Aluja (2020)</b>	Gobierno Abierto	El paradigma del gobierno abierto va más allá de un concepto teórico, pues constituye un medio de referencia y un eje fundamental para cumplir los objetivos de la Agenda 2030, ya que es cada vez más necesario transitar hacia la idea de Estado Abierto
Nota: Elaboración propia con información de las referencias señaladas.		

En el segundo apartado se evalúan detalladamente los cuatro valores del *OGP*: la transparencia, que promueve la rendición de cuentas y brinda información a los ciudadanos sobre lo que está haciendo su gobierno (Obama, 2009); la rendición de cuentas, que contempla las formas de prevenir y corregir abusos de poder (Schedler, 2004); la participación ciudadana, que toma en cuenta el interés general de la sociedad democrática y canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas; y la innovación-tecnológica, para tener los mecanismos necesarios y optimizados para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos (CLAD, 2020).

En resumen, el Gobierno Abierto es una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología, fundados en la recuperación de la confianza y legitimidad de la acción pública, buscando contar con la ciudadanía como centro y protagonista de la democracia y el desarrollo inclusivo (OCDE, 2016; CLAD, 2016; OGP, 2022).

Y, para terminar, se presenta la literatura empírica sobre las metodologías que se han utilizado para evaluar los compromisos de Gobierno Abierto de acuerdo con el *OGP*. En esa revisión sólo se encontraron dos metodologías que analizan los cuatro valores del *OGP*: el *Open Government Index*, que se basa en una encuesta a la población en general; y la de Oszlak y Kaufman (2014), que utiliza los primeros planes de acción de 26 países que pertenecían al *OGP* durante 2011 y 2013. En los Cuadros 2a y 2b se presentan las Fortalezas

y limitaciones de cada metodología y, derivado de ese estudio, concluimos que es necesario diseñar una metodología clara y sencilla para evaluar el cumplimiento de los cuatro valores de GA dentro de los planes de acción de los países que pertenecen al *OGP*.

### 3 Metodología

En la presente investigación se utiliza una metodología mixta (cualitativa y cuantitativa). La unidad de análisis y muestra son los 27 países del *OGP* seleccionados porque, al momento de realizar la investigación, contaban con (por lo menos) su cuarto plan de acción y estaban en alguno de los tres grupos de interés de esta investigación: ocho países fundadores del *OGP*, once países de Iberoamérica, y ocho países miembros de la OCDE<sup>60</sup>. Mientras que la población son todos los países (77) que pertenecen a la Alianza para el Gobierno Abierto<sup>61</sup>.

La metodología cualitativa permite identificar los compromisos que influyen en cada uno de los valores del GA y servirá para poner a prueba la hipótesis uno de esta investigación, la cual indica que: *los países fundadores del OGP tendrán mayor influencia en los cuatro valores: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología; qué los países de Iberoamérica y de la OCDE.*

La segunda parte de la metodología es cuantitativa y consiste en la elaboración de un Índice de Compromisos de Gobierno Abierto (ICGA) para los 27 países de la muestra, el cual se obtuvo como un ponderado de los valores del GA. Así se pone a prueba la segunda hipótesis, la cual prevé que: *conforme se avanza en los compromisos de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología; mayor es el cumplimiento del gobierno abierto en los países del OGP.* Este paso consiste en la elaboración de los subíndices de transparencia (TR), rendición de cuentas (RC), participación ciudadana (PC) e innovación y tecnología (IT), y en la elaboración del Índice de Compromisos de Gobierno Abierto (ICGA) como una medida global compuesta por los cuatro valores básicos propuestos por el *OGP*.

Finalmente, se combina el análisis cualitativo y cuantitativo para verificar si se cumple la hipótesis número tres: *cuanto mayor experiencia tienen los países en la implementación de los planes de acción, mayores valores se obtendrán en las dimensiones del Índice de Compromisos de Gobierno Abierto (ICGA).*

---

<sup>60</sup> Iberoamérica: Argentina, Costa Rica, Chile, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Fundadores del *OGP*: Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica. Otros países de interés: Canadá, Corea del Sur, Estonia, Grecia, Italia, Finlandia, Países Bajos y Suecia.

<sup>61</sup> Cifra revisada al 12 de junio de 2022 en: <https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/>

De acuerdo con Creswell (2014)<sup>62</sup>, los métodos mixtos combinan las fortalezas de los métodos cuantitativos y cualitativos, para alcanzar un mayor entendimiento del problema o de las preguntas de investigación. Y, para ser más precisos Hernández-Sampieri y Mendoza (2018)<sup>63</sup> aseguran que los métodos mixtos son un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación, que requieren la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos. Pero esa información debe ser integrada y discutida de manera conjunta, para realizar inferencias como resultado de toda la información recabada y, finalmente, lograr entender el fenómeno en estudio de una mejor manera.

En cuanto al diseño de la investigación, Marradi et al. (2018)<sup>64</sup> sugieren utilizar diseños más estructurados para las investigaciones cuantitativas, con una visión general del enfoque técnico-metodológico y con instrumentos concretos. Mientras que las investigaciones cualitativas suelen usar diseños más flexibles, pues algunas cuestiones no se pueden precisar con anticipación, por lo que se deciden durante el proceso de investigación.

Además, la metodología de esta investigación cuenta con un diseño no experimental. Fassioy Pascual (2015) mencionan que los diseños no experimentales se basan en diferentes criterios para determinar la muestra, por lo que sus resultados no pueden ser generalizables, pero son utilizados para la toma de decisiones y para futuras investigaciones.

De acuerdo con Gorrochategui (2017) la metodología derivada del método consiste en aplicar pasos y procedimientos de manera consecutiva, con la posibilidad de ser estandarizados y, aunque no garantizan el resultado, facilitan la detección de errores durante su construcción. Por lo tanto, durante la elaboración de la metodología se pueden encontrar inconvenientes y, no siempre, se alcanza el objetivo planeado, pero se logra aprender del proceso.

---

<sup>62</sup> John Creswell es un académico estadounidense conocido por su trabajo en la investigación de métodos mixtos. Ha escrito numerosos artículos de revistas y 27 libros sobre investigación de métodos mixtos, métodos de investigación e investigación cualitativa.

<sup>63</sup> Hernández-Sampieri (1965) es Licenciado en Ciencias de la Comunicación, maestro en Administración, diplomado en Consultoría y doctor en Administración por la Universidad de Celaya, en Guanajuato, México. Es Director del Centro de Investigación en la Universidad de Celaya, Coordinador del Programa Doctoral en Administración de la Universidad de Celaya y Director del Centro de Investigación de Métodos Mixtos de la Asociación Iberoamericana de la Comunicación.

<sup>64</sup> Alberto Marradi (1941) es PhD en Ciencias Políticas por la Universidad de Florencia, Italia. Es Profesor Emérito de la misma universidad y es autor (o coautor) de una docena de libros italianos en metodología, antropología, filosofía de la ciencia y filosofía del conocimiento.

En los siguientes apartados se detallan la metodología cualitativa, que consiste en el análisis de los planes de acción de los 27 países seleccionados; y la metodología cuantitativa, que consiste en el diseño e implementación del Índice de Compromisos de Gobierno Abierto (ICGA). Para finalizar este capítulo, se desarrollarán algunas reflexiones que toman en cuenta las ventajas y limitaciones de las metodologías propuestas.

### 3.1 Análisis de los Planes Nacionales de Acción del OGP

La metodología cualitativa consiste en analizar los compromisos realizados por los 27 países, desde su primero hasta su cuarto plan de acción, para determinar si influyen en los valores de Gobierno Abierto: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana o innovación y tecnología. Para ello se utilizará la Base de Datos de Compromisos del OGP (BDC-OGP), en inglés *OGP Commitment Database*, elaborada por el Mecanismo de Reporte Independiente (*Independent Reporting Mechanism, IRM*). La base de datos está disponible en la página web del OGP y se actualiza diariamente<sup>65</sup>. En el siguiente apartado se detallará la naturaleza de la base de datos.

Adicionalmente, se utilizará el Cuadro 4 que muestra las características de cada uno de los valores del OGP y que servirá de guía para vincular cada compromiso con uno (o más) valores de GA. Cabe señalar que la información se tomó del documento *Assessing OGP Values for Relevance* publicado por la alianza en el año 2015.

<b>Cuadro 4. Valores Relevantes de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)</b>	
<b>Valores de OGP</b>	<b>Características de Compromisos</b>
<b>1. Acceso a la información (Transparencia)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Corresponde a la información que publica el gobierno, aunque no sea estrictamente información de la actividad gubernamental;</li> <li>● Pertenece a toda la información, no solamente los datos;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Considera publicaciones de información en datos abiertos y sistemas que sustentan la divulgación pública de datos;</li> <li>● Incluye emisiones de información proactivas o reactivas;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pertenece a mecanismos para fortalecer el derecho a la información (como las oficinas de defensoría del pueblo o tribunales de información);</li> <li>● Proporciona acceso abierto a la información;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Promueve la transparencia de la toma de decisiones del gobierno y el desempeño de las funciones básicas;</li> <li>● Intenta reducir el costo de obtener información.</li> </ul>

<sup>65</sup> Para esta investigación se utilizó la versión publicada el 1 de julio de 2021.

<p><b>2. Rendición de Cuentas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Incluye reglas, regulaciones y mecanismos que exigen a los actores gubernamentales que justifiquen sus acciones, actúen sobre las críticas o los requisitos que se les hacen y acepten la responsabilidad por el incumplimiento de las leyes o compromisos.</li> <li>● Divulga metadatos sobre actividades institucionales (siguiendo los principios de máxima divulgación);</li> <li>● Cuenta con auditorías ciudadanas de desempeño;</li> <li>● Promueve procesos de apelación iniciados por ciudadanos en casos de incumplimiento o abuso.</li> <li>● Mejora o establece procesos de apelación por denegación de acceso a la información;</li> <li>● Perfecciona el acceso a la justicia al hacer que los mecanismos de justicia sean más baratos, más rápidos, o más fáciles de usar;</li> <li>● Optimiza el escrutinio público de los mecanismos de justicia;</li> <li>● Crea sistemas de seguimiento público para procesos de reclamos públicos (como software de seguimiento de casos para la policía o líneas directas anticorrupción).</li> </ul>
<p><b>3. Participación Ciudadana</b></p>	<p>A) Participación Pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Abre la toma de decisiones a todos los miembros interesados del público en foros creados por el gobierno.</li> <li>● Incluye elementos de acceso a la información para garantizar una aportación significativa de los miembros interesados del público en las decisiones;</li> <li>● Considera el derecho a que se escuche la voz de los ciudadanos, pero no necesariamente incluyen el derecho a formar parte de un proceso de toma de decisiones.</li> </ul> <p>B) Participación en espacio cívico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Incluye reformas que aumentan las libertades de reunión, expresión, petición, prensa o asociación;</li> <li>● Considera reformas a la asociación, incluidas las leyes sindicales o las leyes de las ONG;</li> <li>● Propone reformas que mejoran la transparencia y los procesos democráticos formales, tales como propuestas ciudadanas, elecciones o peticiones.</li> </ul> <p>C) No se considera participación cívica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Asumir que la participación aumentará debido a la publicación de información sin especificar el mecanismo para dicha participación;</li> <li>● La descentralización que no especifica los mecanismos para una mayor participación pública;</li> <li>● La participación como cooperación interinstitucional sin un mecanismo de participación pública.</li> </ul> <p>D) Relevancia poco clara:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Aquellos mecanismos en los que la participación se limita a las organizaciones seleccionadas por el gobierno.</li> </ul>
<p><b>4. Innovación y Tecnología (Gobierno Electrónico)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Promueve nuevas tecnologías que ofrecen oportunidades para compartir información, participación pública y colaboración.</li> <li>● Hace pública más información de manera que permita a las personas comprender lo que hacen sus gobiernos e influir en las decisiones;</li> <li>● Trabaja para reducir los costos del uso de estas tecnologías;</li> <li>● Promueve el proceso de participación de la sociedad civil y la comunidad empresarial para identificar prácticas efectivas y enfoques innovadores para aprovechar las nuevas tecnologías con el objetivo de empoderar a las personas y promover la transparencia en el gobierno;</li> <li>● Mejora la capacidad de los gobiernos y los ciudadanos de utilizar la tecnología para la apertura y la rendición de cuentas;</li> <li>● Apoya el uso de la tecnología por parte de empleados gubernamentales y ciudadanos por igual.</li> </ul>
<p>Fuente: Traducción al español del <i>Assessing OGP Values for Relevance (2015)</i>.</p>	

### 3.2 Naturaleza de la Base de Datos de Compromisos del OGP

La Base de Datos de los Compromisos del *OGP* (BDC-*OGP*) incluye información sobre el contenido y el desempeño de todos los compromisos de la alianza desde 2011. Los datos se derivan de los planes de acción del *OGP* y de los informes del IRM.

El IRM es un medio clave por el cual todas las partes interesadas pueden rastrear el progreso de la Alianza para el Gobierno Abierto en todos los países participantes. Durante la publicación de los planes de acción de la muestra seleccionada para esta investigación, cada nación estaba obligada a presentar un plan de acción cada dos años y el IRM elaboraba dos informes, uno al término del primer año de implementación (informe de progreso del IRM) y el segundo al final del ciclo de implementación de dos años (informe de fin de período del IRM)<sup>66</sup>. Dichos informes están destinados a estimular el diálogo y promover la rendición de cuentas entre los gobiernos miembros y los ciudadanos. Y con esa información se actualiza la BDC-*OGP*.

La base de datos identifica los compromisos que influyen en los siguientes temas: i) Herramientas y áreas de política; ii) Sectores; iii) ¿A quién afecta?; iv) ¿Cómo está hecho?; v) Consideraciones especiales y vi) Otros. En los Cuadros 5a y 5b, se detallan los títulos, temas y actividades a las que pertenecen los compromisos que se localizan en la base de datos del *OGP*. Los elementos mencionados están en la Guía de Datos disponible en la página web del *OGP*.

Recordemos que el objetivo de la metodología cualitativa es identificar los compromisos que promueven los cuatro valores del *OGP*, y es por esa razón que sólo se tomarán en cuenta los que se asocian con los valores: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología. Por lo tanto, del Cuadro 4 sólo se toma los compromisos que se relacionan con alguno de los valores de GA señalados.

---

<sup>66</sup> Durante la elaboración de esta investigación se consideraron las disposiciones del *OGP* y del IRM durante el año 2021. Estos documentos se actualizaron en marzo del año 2022; sin embargo, para esta metodología se tomarán en cuenta el *OGP Handbook Rules and Guidance for Participants* publicado en febrero de 2021, debido a que los planes de acción de los países seleccionados se publicaron del 2011 al 2020.



Para realizar esa tarea se utilizó la Guía de Datos (*Data Guide*) publicada por el OGP, donde se detallan las definiciones de los compromisos del OGP. En el Cuadro 5 se incluye el título de los compromisos del tema “Integridad”, la definición de cada compromiso que se ubica en esa categoría, y (en la última columna) se indica el valor del OGP al que se relaciona. Cabe señalar que no todos los compromisos del Cuadro 5 son tomados en cuenta para la investigación, pues sólo se incluyen los que se pueden identificar con algún compromiso del OGP.

<b>Cuadro 5a. Descripción de la Base de Datos del OGP</b>		
<b>Tipo de Actividad</b>	<b>Tema</b>	<b>Título del Compromiso</b>
<b>i) Herramientas y áreas de política</b>	Integridad	Anticorrupción
		Instituciones Anticorrupción
		Divulgación de Activos
		Auditorías
		Propiedad Beneficiaria
		Conflictos de Interés
		Elecciones y Financiamiento Político
		Contratación Abierta
		Contratación Pública
		Gestión de Registros
		Derecho a la Información
		Protección para denunciantes
	Dinero en política	
	Apertura Fiscal e Impuestos	Publicación de información presupuestaria o fiscal
		Participación pública en el presupuesto o política fiscal
		Supervisión de las políticas presupuestarias o fiscales
		Estímulo y recuperación económica
		Impuestos
	Democratización de la Toma de Decisiones	Apertura fiscal
		Peticiones electrónicas
		Cabildeo
		Participación pública
	Espacio Cívico	Gobernanza regulatoria
Responsabilidad social		
		Espacio cívico y entorno propicio

		Defensoría de Periodistas y Activistas /Libertad de Expresión
		La libertad de reunión
		Libertad de asociación
	Gobernanza Digital	Gobernanza digital
		Toma de decisiones automatizada
		Administración y privacidad de datos
		Desinformación
		Espacio cívico en línea
	Regulación de <i>Big Tech</i>	

Nota: Elaboración propia en base a la traducción al español de la *Data Guide OGP*.

<b>Cuadro 5b. Descripción de la Base de Datos del OGP.</b>		
<b>Tipo de Actividad</b>	<b>Tema</b>	<b>Título del Compromiso</b>
<b>ii) Sectores</b>	Prestación de Servicios Públicos	Prestación de servicios públicos
		Ciudadanía e inmigración
		Educación
		Medio Ambiente y Clima
		Salud y Nutrición
		Infraestructura y Transporte
		Derechos territoriales y ordenación del territorio
		Vigilancia y correcciones
		Redes de seguridad e inclusión económica
		Saneamiento del agua
	Justicia	Justicia
		Acceso a la justicia
		Justicia Abierta
	NA	Ayuda
		Industrias Extractivas
Medios y telecomunicaciones		
Tecnología científica		
<b>iii) ¿A quién afecta?</b>	NA	Seguridad y seguridad pública
		Judicial
		Labor
		Comunidades marginadas
		Parlamentos abiertos
		Sector privado
<b>iv) ¿Cómo está hecho?</b>	NA	Subnacional
		Creación de capacidad
		Gobierno electrónico

		Legislación y regulación
		Información abierta
<b>v) Consideraciones especiales</b>	NA	Género
		Derechos humanos
		Respuesta y recuperación abiertas
		Metas de desarrollo sostenible
<b>vi) Otros</b>	NA	Participación en la elaboración de leyes
		Acceso a la información
		Datos abiertos (agua o saneamiento)
		Datos abiertos (salud)
		Datos abiertos (educación)
Nota: Traducción al español de la <i>Data Guide OGP</i> . NA, No aplica.		

El Cuadro 6 muestra los títulos de los compromisos relacionados con el tema Integridad. Los que se relacionaron con el valor de Rendición de Cuentas (RC) fueron: instituciones anticorrupción; divulgación de activos; auditorías; conflictos de interés; y elecciones y financiamiento político. Mientras que los compromisos de Propiedad beneficiaria; Contratación abierta; Contratación pública; Gestión de registros y Derecho a la información, fueron asociados con el valor de Transparencia (TR). Mientras que protección para denunciantes se ubicó en el valor Participación Ciudadana (PC) y ninguno se encontró en el valor de Innovación y Tecnología (IT);

<b>Cuadro 6. Compromisos del tema “Integridad” y valores del OGP</b>		
<b>Título del Compromiso</b>	<b>Definición</b>	<b>Valor Asociado de OGP*</b>
<b>Instituciones Anticorrupción</b>	Compromisos de este tipo afectan o reforman el marco institucional y legal anticorrupción. Estos pueden incluir leyes anticorrupción, comisiones anticorrupción, fiscales generales, oficinas de defensoría del pueblo (donde tienen un mandato anticorrupción), etc.	RC
<b>Divulgación de Activos</b>	Dirigirse a los funcionarios públicos que divulgan ingresos, activos y pasivos y los sistemas relacionados de supervisión y ejecución.	RC
<b>Auditorías</b>	Marcos institucionales y legales responsables de garantizar la integridad de la información financiera y el cumplimiento de las normas y procedimientos presupuestarios. Estos incluyen funciones de auditoría interna y externa para monitorear y evaluar tanto la información financiera como no financiera en el ciclo presupuestario. Esto incluye compromisos que	RC

	afectan la apertura de las entidades de auditoría, incluidas las entidades fiscalizadoras superiores.	
<b>Propiedad Beneficiaria</b>	Políticas, actividades y medidas relacionadas con una mayor transparencia y responsabilidad de los beneficiarios finales (personas que poseen, controlan o se benefician de una empresa / fideicomiso y sus ingresos). Estos pueden incluir registros que abren los datos del beneficiario final al público, o salvaguardas legales / medidas punitivas contra empresas / individuos que utilizan estructuras corporativas complejas o empresas fantasma para participar en actividades corruptas o ilegales. Todos los compromisos de beneficiarios reales reciben esta etiqueta.	TR
<b>Conflictos de Interés</b>	Abordar las medidas para prevenir o revelar los conflictos de intereses de los funcionarios públicos (es decir, cuando un funcionario público está en condiciones de utilizar un cargo público para beneficio personal o privado), así como los sistemas de supervisión relacionados. Esto se refiere (pero no se limita a) varias reglas y regulaciones de ética pública que incluyen códigos de conducta, políticas de puertas giratorias, reglas de conflicto de intereses, reglas de divulgación de obsequios y hospitalidad y períodos de reflexión laboral.	RC
<b>Elecciones y Financiamiento Político</b>	Instituciones y marcos legales que aseguren la imparcialidad, independencia y transparencia en las elecciones. Esto cubre los temas relacionados con el dinero en la política, como el financiamiento de campañas (es decir, el financiamiento de candidatos individuales, partidos políticos, elecciones).	RC
<b>Contratación Abierta</b>	Compromisos que contribuyan a la apertura en cualquier etapa del proceso de contratación, incluido el diseño del sistema y la participación de las partes interesadas, la publicación y mejora de datos, los mecanismos de supervisión y la institucionalización de reformas. Incluye compromisos que mencionan la contratación abierta o el estándar de datos de contratación abierta específicamente. Este es un subconjunto de la etiqueta más amplia "Contratación pública".	TR
<b>Contratación Pública</b>	Compromisos que mejoren la transparencia, la integridad y el acceso a los sistemas y procesos de contratación pública. Incluye compromisos que se refieren generalmente a la transparencia en el proceso de adquisiciones, ya sea que mencionen la contratación abierta / el estándar de datos de contratación abierta o no.	TR
<b>Gestión de Registros</b>	Creación, uso y eliminación de registros y datos. Esto puede incluir compromisos sobre almacenamiento / archivo, metadatos y sistemas de recuperación. Esto también incluye actividades de calidad de datos como el establecimiento de estándares o la auditoría.	TR
<b>Derecho a la Información</b>	Instituciones y actividades relacionadas con la redacción, implementación, servicio, supervisión y aplicación de las leyes de libertad de información / acceso a la información / derecho a la información. Tenga en cuenta que las actividades generales de transparencia / divulgación de	TR

	información no cumplen con los requisitos de esta etiqueta. Esta etiqueta debe aplicarse cuando hay una referencia explícita a una ley de libertad de información.	
<b>Protección para denunciantes</b>	Protecciones para empleados del gobierno (o personas que desempeñan funciones públicas) que exponen casos de despilfarro, fraude o abuso de cargos públicos.	PC
Fuente: Traducción al español de la <i>Data Guide OGP</i> . *TR, Transparencia; RC, Rendición de Cuentas; PC, Participación Ciudadana; IT, Innovación y Tecnología.		

En el Cuadro 7 se presentan las descripciones para cada compromiso del tema “Apertura Fiscal e Impuestos” y su relación con los valores del *OGP*. Los compromisos vinculados con la publicación de información presupuestaria o fiscal se vinculan con el valor TR; participación pública en el presupuesto o política fiscal con PC; y el resto de los indicadores con el valor RC.

<b>Cuadro 7. Compromisos del Tema “Apertura Fiscal e Impuestos” y Valores del <i>OGP</i></b>		
<b>Título del Compromiso</b>	<b>Definición</b>	<b>Valor Asociado de <i>OGP</i>*</b>
<b>Publicación de información presupuestaria o fiscal</b>	Cualquier esfuerzo dirigido explícitamente a promover la accesibilidad del público en general a los datos e información fiscal, incluidos datos abiertos, portales de datos, aplicaciones para teléfonos móviles, guías en lenguaje sencillo como Presupuestos Ciudadanos, incluidas todas las actividades que intenten alentar o facilitar la participación (p. datos, portales, presupuestos ciudadanos, etc.) pero que no llegan a la participación pública real.	TR
<b>Participación pública en el presupuesto o política fiscal</b>	Compromiso directo entre el público / partes externas y las entidades y funcionarios oficiales en cualquier etapa de los ciclos presupuestarios o de política fiscal.	PC
<b>Supervisión de las políticas presupuestarias o fiscales</b>	Todas las actividades de la legislatura para aprobar, monitorear y revisar el presupuesto y los informes fiscales, todas las actividades de la Entidad Fiscalizadora Superior, y también de cualquier institución fiscal independiente que brinde supervisión, y cualquier actividad del Ombudsman para revisar / hacer cumplir el acceso público a la información.	RC
<b>Estímulo y recuperación económica</b>	Compromisos relacionados con la transparencia y los mecanismos de supervisión de los paquetes de estímulo y los rescates.	RC

<b>Impuestos</b>	Compromisos relacionados con cambios en la política tributaria, la administración tributaria (es decir, la digitalización de los servicios tributarios), la supervisión, el seguimiento y la auditoría. Esto incluye compromisos para abordar los gastos fiscales (es decir, retrasar el pago de impuestos / recortes de impuestos / cualquier ingreso no percibido) y la evasión y elusión a través de cambios en la política fiscal.	RC
Fuente: Traducción al español de la <i>Data Guide OGP</i> . *TR, Transparencia; RC, Rendición de Cuentas; PC, Participación Ciudadana; IT, Innovación y Tecnología.		

El tema “Democratización de la Toma de Decisiones” se encuentra los compromisos: peticiones electrónicas, que se relaciona con el valor de IT; la gobernanza regulatoria con el valor RC; y el resto de los compromisos con el valor PC (Cuadro 8).

<b>Cuadro 8. Compromisos del tema “Democratización de la Toma de Decisiones” y Valores del OGP</b>		
<b>Título del Compromiso</b>	<b>Definición</b>	<b>Valor Asociado de OGP*</b>
<b>Peticiones electrónicas</b>	Herramientas electrónicas que permiten al público presentar peticiones a su gobierno y llamar a la acción sobre temas de interés público.	IT
<b>Cabildeo</b>	Políticas y acciones que afecten al cabildeo, es decir, cualquier comunicación directa o indirecta con un funcionario público que se realice, gestione o dirija con el propósito de influir en la toma de decisiones públicas.	PC
<b>Participación pública</b>	Foros (formales o informales), mecanismos y procesos que permiten a los ciudadanos consultar, comentar o proporcionar retroalimentación sobre las acciones del gobierno, ya sea a través de discusiones organizadas con agentes gubernamentales y OSC o mediante interfaces en línea que permiten la retroalimentación pública sobre políticas y prestación de servicios públicos etc.	PC
<b>Gobernanza regulatoria</b>	Se relaciona con cualquiera de las cuatro áreas clave de los Indicadores Globales de Gobernanza Regulatoria del Banco Mundial: 1) Acceder a leyes y regulaciones; 2) Transparencia de la reglamentación; 3) Consulta pública; y 4) Regulaciones desafiantes.	RC

<b>Responsabilidad social</b>	Proceso de una revisión pública del desempeño del gobierno (por parte de los ciudadanos o a través de OSC intermediarias) para determinar si los gastos informados coinciden con el desembolso real de fondos o la prestación de servicios sobre el terreno. Incluye foros (formales o informales), mecanismos y procesos que permiten que el público brinde aportes y que los funcionarios escuchen y brinden respuestas públicas sobre las actividades gubernamentales. (Estos compromisos deben tener los elementos de entrada, escucha y respuesta).	PC
-------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Fuente: Traducción al español de la *Data Guide OGP*. \*TR, Transparencia; RC, Rendición de Cuentas; PC, Participación Ciudadana; IT, Innovación y Tecnología; y NA, no aplica.

En el Cuadro 9 se describen los compromisos del tema “Espacio Cívico” y, en este caso, todos se relacionan con el valor de Participación Ciudadana: espacio cívico y entorno propicio; libertad de expresión; libertad de reunión; y libertad de asociación.

<b>Cuadro 9. Compromisos del Tema “Espacio Cívico” y Valores del OGP</b>		
<b>Título del Compromiso</b>	<b>Definición</b>	<b>Valor Asociado de OGP*</b>
<b>Espacio cívico y entorno propicio</b>	Permite que las personas se organicen, participen y se comuniquen entre sí libremente y sin obstáculos, especialmente en lo que respecta a las libertades de reunión, asociación y expresión, y permite que las organizaciones y las personas obtengan y mantengan la financiación. Estos compromisos afectan el funcionamiento de la sociedad civil / sin fines de lucro / voluntario / tercer sector, incluidas las organizaciones culturales.	PC
<b>Defensoría de Periodistas y Activistas o Libertad de Expresión</b>	Sistemas de derechos humanos (incluidas leyes, tribunales, órganos de investigación) que promueven las libertades civiles básicas y protegen a las personas, las comunidades y las organizaciones de las represalias por el ejercicio de esos derechos. Aquí se agrupa con expresión porque muchas de las instituciones que protegen la expresión protegen específicamente a los medios.	PC
<b>La libertad de reunión</b>	Protección del derecho individual a reunirse pacíficamente, expresarse colectivamente y solicitar al gobierno la rectificación de agravios.	PC
<b>Libertad de asociación</b>	Protección del derecho individual a unirse a otros por una causa legal común sin injerencias.	PC

Fuente: Traducción al español de la *Data Guide OGP*. \*TR, Transparencia; RC, Rendición de Cuentas; PC, Participación Ciudadana; IT, Innovación y Tecnología; y NA, no aplica.

En el Cuadro 10 se describen los compromisos del tema “Gobernanza Digital” y se vinculan con los valores del *OGP*. Los indicadores: Toma de decisiones automatizada y Administración y privacidad de datos, corresponden al valor de Tecnología e Innovación; Desinformación con el valor de Transparencia; Espacio cívico en línea con el valor de Participación Ciudadana; y Regulación de *Big Tech* con el valor de Rendición de Cuentas.

<b>Cuadro 10. Compromiso del Tema “Gobernanza Digital” y Valores del OGP.</b>		
<b>Título del Compromiso</b>	<b>Definición</b>	<b>Valor Asociado de OGP*</b>
<b>Toma de decisiones automatizada</b>	Soporte de decisiones automatizado (algoritmos, inteligencia artificial), incluyendo otros tipos de tecnología, si son incluidas en el sistema.	IT
<b>Administración y privacidad de datos</b>	Protección y administración de datos personales o potencialmente confidenciales, incluidos problemas como el reconocimiento facial, la vigilancia y la privacidad de los datos.	IT
<b>Desinformación</b>	Gobernanza del contenido: cómo los gobiernos y los actores políticos utilizan la información (cubriendo noticias falsas, discursos de incitación al odio, propaganda, desinformación)	TR
<b>Espacio cívico en línea</b>	Pertenece a la protección de las libertades civiles básicas en línea (expresión, reunión, asociación) (¿El gobierno permite que las personas creen su propio espacio cívico?)	IT
<b>Regulación de <i>Big Tech</i></b>	Elaboración de reglas tecnológicas (todo relacionado con hacer que la gran tecnología, su impacto, el desempeño de cumplimiento y la influencia de las políticas sean más transparentes y responsables)	RC
Fuente: Traducción al español de la <i>Data Guide OGP</i> . *TR, Transparencia; RC, Rendición de Cuentas; PC, Participación Ciudadana; IT, Innovación y Tecnología.		

En el Cuadro 11, se presentan los compromisos relevantes para el análisis que pertenecen a la actividad “Sectores”. En este caso, los compromisos de vigilancia y correcciones, justicia abierta y transferencias; se vinculan con el valor RC, debido a que influyen en el ámbito legal; mientras que el título del compromiso tecnología científica se relaciona con el valor IT.



<b>Cuadro 11. Compromisos de la Actividad “Sectores” y Valores del OGP</b>		
<b>Título del Compromiso</b>	<b>Definición</b>	<b>Valor Asociado de OGP*</b>
<b>Vigilancia y Correcciones</b>	Esto cubrirá las funciones policiales nacionales y las iniciativas relacionadas de transparencia, participación y rendición de cuentas (por ejemplo, publicación de datos policiales, etc.). También incluye compromisos sobre la transparencia y la rendición de cuentas de los sistemas penitenciarios y otros sistemas e instalaciones penitenciarias.	RC
<b>Justicia Abierta</b>	Compromisos que aplican transparencia, participación cívica y rendición de cuentas a los actores e instituciones del sector justicia. Esto incluye tribunales, fiscales, policía, sistemas penitenciarios, proveedores de asistencia legal y más.	RC
<b>Transferencias</b>	Cubrir la transparencia, la rendición de cuentas o los aspectos participativos de las entradas y salidas de ayuda internacional para el desarrollo, así como la ayuda financiera internacional proporcionada a programas de gobierno abierto.	RC
<b>Tecnología científica</b>	Cubre la organización, regulación, promoción y financiación de la ciencia, la tecnología y la innovación.	IT

Fuente: Traducción al español de la *Data Guide OGP*. \*TR, Transparencia; RC, Rendición de Cuentas; PC, Participación Ciudadana; IT, Innovación y Tecnología; y NA, no aplica.

En el Cuadro 12 se identifican los compromisos de la actividad “¿Cómo está hecho?” que son de relevancia para la investigación y cada una se vincula con un valor: gobierno electrónico con Innovación y Tecnología; legislación y regulación con Rendición de Cuentas; e información abierta con Transparencia.

<b>Cuadro 12. Compromisos de la Actividad "¿Cómo está hecho?" y valores del OGP.</b>		
<b>Título del Compromiso</b>	<b>Definición</b>	<b>Valor Asociado de OGP*</b>
<b>Gobierno electrónico</b>	Uso de las TIC, incluidos los sistemas de información internos y externos (por ejemplo, portales, sitios web, registro o emisión de tarjetas de identificación nacionales, etc.).	IT
<b>Legislación y regulación</b>	Acto de creación o reforma de leyes, reglamentos o estatutos para promover reformas gubernamentales abiertas.	RC

<b>Información abierta</b>	Políticas, tecnologías, procesos que permiten el libre uso, reutilización y redistribución de datos gubernamentales por cualquier persona. Los compromisos que utilizan esta etiqueta se refieren explícitamente al término "datos abiertos" o se refieren a la publicación de datos gubernamentales basados en principios de datos abiertos (por ejemplo, la legibilidad de los datos por máquina).	TR
Fuente: Traducción al español de la <i>Data Guide OGP</i> . *TR, Transparencia; RC, Rendición de Cuentas; PC, Participación Ciudadana; IT, Innovación y Tecnología; y NA, no aplica.		

Una vez que se cuenta con las definiciones de cada compromiso, se procede a realizar el análisis de los compromisos de todos los países seleccionados, desde el primero hasta el cuarto plan de acción. Los resultados de ese análisis se muestran en el Capítulo 4, que corresponde al Análisis de los Resultados.

### 3.3 Índice de Compromisos de Gobierno Abierto

El análisis cuantitativo consiste en la elaboración de un Índice de Compromisos de Gobierno Abierto (ICGA), que será un ponderado de los cuatro valores del OGP: Transparencia (TR), Rendición de Cuentas (RC), Participación Ciudadana (PC) e Innovación y Tecnología (IT):

$$ICGA_i = \frac{1}{4}TR_i + \frac{1}{4}RC_i + \frac{1}{4}PC_i + \frac{1}{4}IT_i$$

Donde  $i = 1,2,3 \dots 27$ ; representa cada uno de los países del OGP seleccionados. El *ICGA* oscilará entre un rango de 0 y 1; mientras el índice más se acerque al uno, mayor será el nivel de gobierno abierto de los compromisos presentados en los planes de acción. Los datos para obtener el índice se obtendrán del análisis cualitativo que se explicó en la sección anterior.

El *ICGA* global será el promedio del *ICGA* de los cuatro planes de acción de cada país y para calcular el *ICGA* de cada plan de acción se necesita obtener los subíndices de Transparencia (TR), Rendición de Cuentas (RC), Participación Ciudadana (PC) e Innovación y Tecnología (IT); para cada plan de acción. A continuación, se explica el procedimiento para construir el subíndice de Transparencia ( $TR_{i,1}$ ) del primer plan de acción para un país representativo,  $i$ .

El primer paso consistirá en contabilizar los compromisos que se relacionan con el valor de Transparencia (TR) en el primer plan de acción de los 27 países seleccionados. Después se identificarán los países que obtuvieron el mayor y el menor número de compromisos de TR dentro del primer plan de acción. Al que obtuvo el mayor número de compromisos TR le llamaremos:  $max TR_1$ ; y al que obtuvo el menor número de compromisos de TR le llamaremos:  $min TR_1$ . Y, por último, se requiere el número de compromisos vinculados con el valor de transparencia de cada país, en el plan de acción 1, al cual llamaremos:  $com TR_{i,1}$ :

$$TR_{i,1} = \frac{com TR_{i,1} - min TR_1}{max TR_1 - min TR_1}$$

La fórmula general para elaborar el subíndice TR para diferentes planes de acción se presenta en la Ecuación 1:

$$TR_{i,t} = \frac{com TR_{i,t} - min TR_t}{max TR_t - min TR_t} \dots (1)$$

donde t, indica el número del plan de acción.

Para calcular el subíndice de Rendición de Cuentas (RC) se seguirán los mismos pasos que en TR, pero ahora tomando en cuenta los valores que se relacionan con el valor RC. Primero se contabilizan todos los compromisos de RC realizados por todos los países en el primer plan de acción. Luego se señalan los países con el mayor y el menor número de compromisos RC,  $max RC_1$  y  $min RC_1$ . Y, finalmente, se identifican los compromisos vinculados con el valor de Rendición de Cuentas de cada país dentro de su primer plan de acción,  $com RC_{i,1}$ :

$$RC_{i,1} = \frac{com RC_{i,1} - min RC_1}{max RC_1 - min RC_1}$$

La fórmula general para elaborar el subíndice RC para diferentes planes de acción se muestra en la Ecuación 2:

$$RC_{i,t} = \frac{com RC_{i,t} - min RC_t}{max RC_t - min RC_t} \dots (2)$$

En el caso del subíndice de Participación Ciudadana (PC) se seguirán los mismos pasos, pero aplicados a los compromisos PC. Primero, contabilizar todos los compromisos que fomentan el valor PC, dentro del primer plan de acción de los 27 países seleccionados. En segundo lugar, ubicar cuáles fueron los países con el máximo y el mínimo número de compromisos de PC,  $max PC_1$  y  $min PC_1$ . Y, por último, señalar los compromisos del valor PC, para cada país dentro del primer plan de acción,  $com PC_{i,1}$ :

$$PC_{i,1} = \frac{com PC_{i,1} - min PC_1}{max PC_1 - min PC_1}$$

La fórmula general para calcular el subíndice PC para cada país y cada plan de acción se describe en la Ecuación 3:

$$PC_{i,t} = \frac{com PC_{i,t} - min PC_t}{max PC_t - min PC_t} \dots (3)$$

Para construir el último subíndice se sigue la misma metodología que en los anteriores, pero considerando los compromisos que se relacionan con el valor de Innovación y Tecnología (IT). En primer lugar, se contabilizan los compromisos IT de todos los países seleccionados dentro de su primer plan de acción. Después, se consideran los países con el mayor y el menor número de compromisos IT,  $max IT_1$  y  $min IT_1$ . Y, en tercer lugar, se identifica el compromiso IT de cada país,  $com IT_{i,1}$

$$IT_{i,1} = \frac{com IT_{i,1} - min IT_1}{max IT_1 - min IT_1}$$

La fórmula general para calcular el subíndice IT para cada país y cada plan de acción se describe en la Ecuación 4:

$$IT_{i,t} = \frac{com IT_{i,t} - min IT_t}{max IT_t - min IT_t} \dots (4)$$

Entonces, el subíndice TR evaluará el porcentaje compromisos destinados a promover el valor de transparencia, respecto del total de iniciativas que realiza cada país. Siguiendo la misma lógica, el valor RC medirá el porcentaje de compromisos que se realizan para incentivar la rendición de cuentas. Y, del mismo modo, el valor PC e IT serán los

porcentajes de los compromisos que impulsan la participación ciudadana y la innovación y tecnología, respectivamente.

Por ejemplo, en el supuesto ficticio de que el país  $X$  registre el siguiente número de compromisos en cada valor del primer plan de acción: Transparencia, 4; Rendición de cuentas, 15; Participación Ciudadana, 2; e Innovación y Tecnología, 8. Y, además, suponiendo que el número máximo y mínimo de compromisos de cada valor, en el primer plan de acción, son los siguientes:  $\max TR_1$  (10) y  $\min TR_1$ (1);  $\max RC_1$ (15) y  $\min RC_1$ (2);  $\max PC_1$  (20) y  $\min PC_1$  (0);  $\max IT_1$ (30) y  $\min IT_1$ (2). Los subíndices del país  $X$  serían los siguientes:

$$TR_{X,1} = \frac{4 - 1}{10 - 1} = \frac{3}{9} = 0.33$$

$$RC_{X,1} = \frac{15 - 2}{15 - 2} = \frac{13}{13} = 1$$

$$PC_{X,1} = \frac{2 - 0}{20 - 0} = \frac{2}{20} = 0.1$$

$$IT_{X,1} = \frac{28 - 2}{30 - 2} = \frac{26}{28} = 0.92$$

Y para calcular el Índice de Compromisos de Gobierno Abierto del país  $X$  para el primer plan de acción, se ponderan los cuatro subíndices con el mismo nivel de importancia:

$$ICGA_{x,1} = \frac{1}{4}(0.33)_{x,1} + \frac{1}{4}(1)_{x,1} + \frac{1}{4}(0.1)_{x,1} + \frac{1}{4}(0.92)_{x,1}$$

$$ICGA_{x,1} = 0.586$$

En este ejemplo ficticio se obtiene un ICGA de 0.586 para el país X dentro del primer plan de acción. Y para obtener el ICGA global se tendrían que obtener los ICGA del segundo, tercer y cuarto plan de acción para realizar una media aritmética o un promedio entre los cuatro.

### **3.4 Ventajas y Limitaciones de la Metodología**

La metodología mixta (cualitativa y cuantitativa) que se presentó en este capítulo tiene como objetivo evaluar el grado de Gobierno Abierto en los 27 países, que fueron seleccionados porque cuentan con al menos su cuarto plan de acción y forman parte de los países de Iberoamérica o son miembros de la OCDE. No obstante, esta metodología se podría aplicar para evaluar cualquier país, incluso los que cuentan sólo con un plan de acción. Sin embargo, se consideró una muestra de 27 países con el objetivo de presentar resultados a largo plazo.

Cabe señalar que, al momento de redactar esta investigación, la BDC-OGP ya evaluó el sexto plan de acción de un país (Indonesia) y nueve países ya cuentan con su quinto plan de acción (Indonesia, Filipinas, El Salvador, Albania, República Checa, Estonia, Rumania, Ucrania y Chile); sin embargo, se decidió incluir sólo a los que tienen 4 planes de acción para acceder a una muestra más representativa.

Las limitaciones de la metodología cualitativa consisten en que para designar cada compromiso dentro de los valores del OGP se utilizó la BDC-OGP, que es elaborada con información del OGP y del Mecanismo de Reporte Independiente (IRM). Por lo tanto, existe cierto grado de subjetividad, pues son personas las que realizan dicha evaluación y deciden en qué variable se ubica cada compromiso.

Una ventaja radica en que se revisó que cada compromiso se encontrara vinculado con al menos alguna de las variables presentadas en los Cuadros 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12. Adicionalmente, se realizó una revisión de la descripción de cada compromiso y se verificó que la clasificación asignada en la base de datos fuera congruente con lo que se detalla en la descripción de cada compromiso.

Por otro lado, la metodología cuantitativa presenta las mismas limitaciones que los índices compuestos, también conocidos como medidas de enfoque. Como explica el

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a diferencia de las medidas de amplitud, que buscan abarcar todas las dimensiones de un tema; las medidas de enfoque sólo se concentran en algunas dimensiones básicas. La ventaja de los índices compuestos radica en que pueden proporcionar un número o indicador compuesto que permite resumir la situación en general. Otra ventaja de los índices compuestos es que se pueden utilizar para medir la incidencia, para realizar comparaciones entre países o para dar a conocer el estado en el que se encuentra una situación (Jahan, 2015).

## 4 Hallazgos y Desarrollo de la Investigación

En el capítulo anterior se presentó detalladamente el diseño de la metodología mixta (cualitativa y cuantitativa) que se utiliza en esta investigación. Ahora, en este capítulo, se muestran los resultados de aplicar la metodología cualitativa y, en el siguiente apartado, se explica la implementación de la metodología cuantitativa.

### 4.1 Aplicación del Componente Cualitativo de la Metodología

Los resultados de la metodología cualitativa surgen de analizar la Base de Datos de Compromisos del OGP (BDC-OGP) para los 27 países que conforman la muestra de estudio. Como se ha mencionado anteriormente, se identificaron los compromisos realizados por cada país desde el primero hasta el cuarto plan de acción y, utilizando el Cuadro 3, se determinó la influencia de cada compromiso con los valores del OGP: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología.

Como se observa en el Cuadro 13, los años de publicación del Primer Plan de Acción (1PA) de los países seleccionados oscila entre 2011 y 2013. Entre los países que entregaron en 2011, se encuentran casi todos los fundadores del OGP: Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Noruega y Reino Unido; con excepción de Sudáfrica que presentó su 1PA en 2012. Además, se observa que la mayoría de los países entregaron su 1PA en 2012 y sólo cuatro países entregaron en el año 2013: Argentina, Costa Rica, Finlandia y Países Bajos.

<b>Cuadro 13. Año de Publicación de los Planes de Acción del OGP.</b>				
<b>País</b>	<b>Plan de Acción 1</b>	<b>Plan de Acción 2</b>	<b>Plan de Acción 3</b>	<b>Plan de Acción 4</b>
Argentina	2013	2015	2017	2019
Brasil	2011	2013	2016	2018
Canadá	2012	2014	2016	2018
Chile	2012	2014	2016	2018
Corea del Sur	2012	2014	2016	2018
Costa Rica	2013	2015	2017	2019
El Salvador	2012	2013	2014	2016
España	2012	2014	2017	2020
Estados Unidos	2011	2013	2015	2019
Estonia	2012	2014	2016	2018
Filipinas	2011	2013	2015	2017
Finlandia	2013	2015	2017	2019
Grecia	2012	2014	2016	2019
Guatemala	2012	2014	2016	2018



Honduras	2012	2014	2016	2018
Indonesia	2011	2013	2014	2016
Italia	2012	2014	2016	2019
México	2011	2013	2016	2019
Noruega	2011	2013	2016	2019
Países Bajos	2013	2016	2018	2020
Paraguay	2012	2014	2016	2018
Perú	2012	2015	2017	2019
Reino Unido	2011	2013	2016	2019
República Dominicana	2012	2014	2016	2018
Sudáfrica	2012	2013	2016	2020
Suecia	2012	2014	2016	2019
Uruguay	2012	2014	2016	2018
Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OGP.				

Los años de publicación del Segundo Plan de Acción (2PA) fueron de 2013 a 2016. Los ocho países fundadores presentaron en el año 2013 y se le sumó El Salvador. La mayoría presentó su 2PA en 2014, sólo cuatro en 2015: Argentina, Costa Rica, Finlandia y Perú; y sólo uno en 2016: Países Bajos.

Por otro lado, los años de publicación del Tercer Plan de Acción (3PA) comienzan a ser más heterogéneos, entre los años 2014 y 2018. Sólo dos países publicaron su 3PA en 2014: El Salvador e Indonesia; otros dos países en 2015: Filipinas y Estados Unidos; mientras que la mayoría (17 países) lo presentaron en el año 2016; cinco en 2017: Argentina, Costa Rica, España, Finlandia, Perú; y uno en 2018: Países Bajos.

Finalmente, el Cuarto Plan de Acción (4PA) de los países seleccionados se presentó entre los años 2016 y 2020. Dos países en 2016: El Salvador e Indonesia; uno en 2017: Filipinas; diez países en 2018: Brasil, Canadá, Chile, Corea del Sur, Estonia, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Uruguay; once en 2019: Argentina, Costa Rica, Estados Unidos, Finlandia, Grecia, Italia, México, Noruega, Perú, Reino Unido y Suecia; y tres en 2020: España, Países Bajo y Sudáfrica. Cabe señalar que en el *Manual del OGP* (2021) se establecía que cada país debía presentar sus compromisos cada dos años; sin embargo, en algunos casos pasaron tres o hasta cuatro años. Por ejemplo, Estados Unidos presentó su 3PA en 2015 y el 4PA en 2019.

Cuadro 14. Número Total de Compromisos por Plan de Acción.												
Primer Plan de Acción (IPA)			Segundo Plan de Acción (2PA)			Tercer Plan de Acción (3PA)			Cuarto Plan de Acción (4PA)			
País	No.	%	País	No.	%	País	No.	%	País	No.	%	
Perú	48	8.42	Brasil	51	10.26	Estados Unidos	52	9.9	España	100	20.49	
Reino Unido	41	7.19	Guatemala	48	9.66	Argentina	44	8.38	Indonesia	45	9.22	
México	37	6.49	Uruguay	40	8.05	Italia	40	7.62	Uruguay	39	7.99	
Brasil	32	5.61	El Salvador	35	7.04	Uruguay	40	7.62	Paraguay	35	7.17	
Honduras	32	5.61	México	26	5.23	Grecia	34	6.48	Guatemala	24	4.92	
Canadá	29	5.09	Estados Unidos	26	5.23	Reino Unido	27	5.14	Perú	21	4.3	
Estados Unidos	26	4.56	Noruega	25	5.03	Canadá	22	4.19	Honduras	20	4.1	
República Dominicana	24	4.21	Costa Rica	23	4.63	Guatemala	22	4.19	Argentina	18	3.69	
Costa Rica	23	4.04	Estonia	23	4.63	El Salvador	20	3.81	Grecia	18	3.69	
El Salvador	21	3.68	Reino Unido	21	4.23	España	20	3.81	El Salvador	16	3.28	
Argentina	19	3.33	Grecia	19	3.82	Chile	19	3.62	Filipinas	14	2.87	
Chile	19	3.33	Perú	17	3.42	Indonesia	19	3.62	México	13	2.66	
Noruega	19	3.33	Argentina	15	3.02	Perú	18	3.43	Países Bajos	13	2.66	
Filipinas	19	3.33	Indonesia	15	3.02	Brasil	16	3.05	Corea del Sur	13	2.66	
Finlandia	18	3.16	Honduras	14	2.82	Corea del Sur	14	2.67	Chile	12	2.46	
Países Bajos	18	3.16	Canadá	12	2.41	Honduras	13	2.48	Brasil	11	2.25	
Uruguay	18	3.16	Chile	12	2.41	Filipinas	13	2.48	Canadá	10	2.05	
Italia	16	2.81	República Dominicana	11	2.21	Costa Rica	12	2.29	Italia	10	2.05	
Corea del Sur	16	2.81	España	10	2.01	República Dominicana	11	2.1	Costa Rica	8	1.64	
Estonia	15	2.63	Países Bajos	9	1.81	México	11	2.1	Noruega	8	1.64	
Paraguay	15	2.63	Paraguay	9	1.81	Países Bajos	11	2.1	Reino Unido	8	1.64	
Guatemala	14	2.46	Filipinas	9	1.81	Paraguay	10	1.9	Estados Unidos	8	1.64	
España	13	2.28	Sudáfrica	7	1.41	Estonia	9	1.71	República Dominicana	7	1.43	
Indonesia	12	2.11	Italia	6	1.21	Noruega	9	1.71	Estonia	6	1.23	
Grecia	11	1.93	Corea del Sur	5	1.01	Sudáfrica	8	1.52	Finlandia	4	0.82	
Sudáfrica	8	1.4	Suecia	5	1.01	Finlandia	7	1.33	Suecia	4	0.82	
Suecia	7	1.23	Finlandia	4	0.8	Suecia	4	0.76	Sudáfrica	3	0.61	
Total	570	100	Total	497	100	Total	525	100	Total	488	100	
Promedio	21.1		Promedio	18.4		Promedio	19.4		Promedio	18.1		

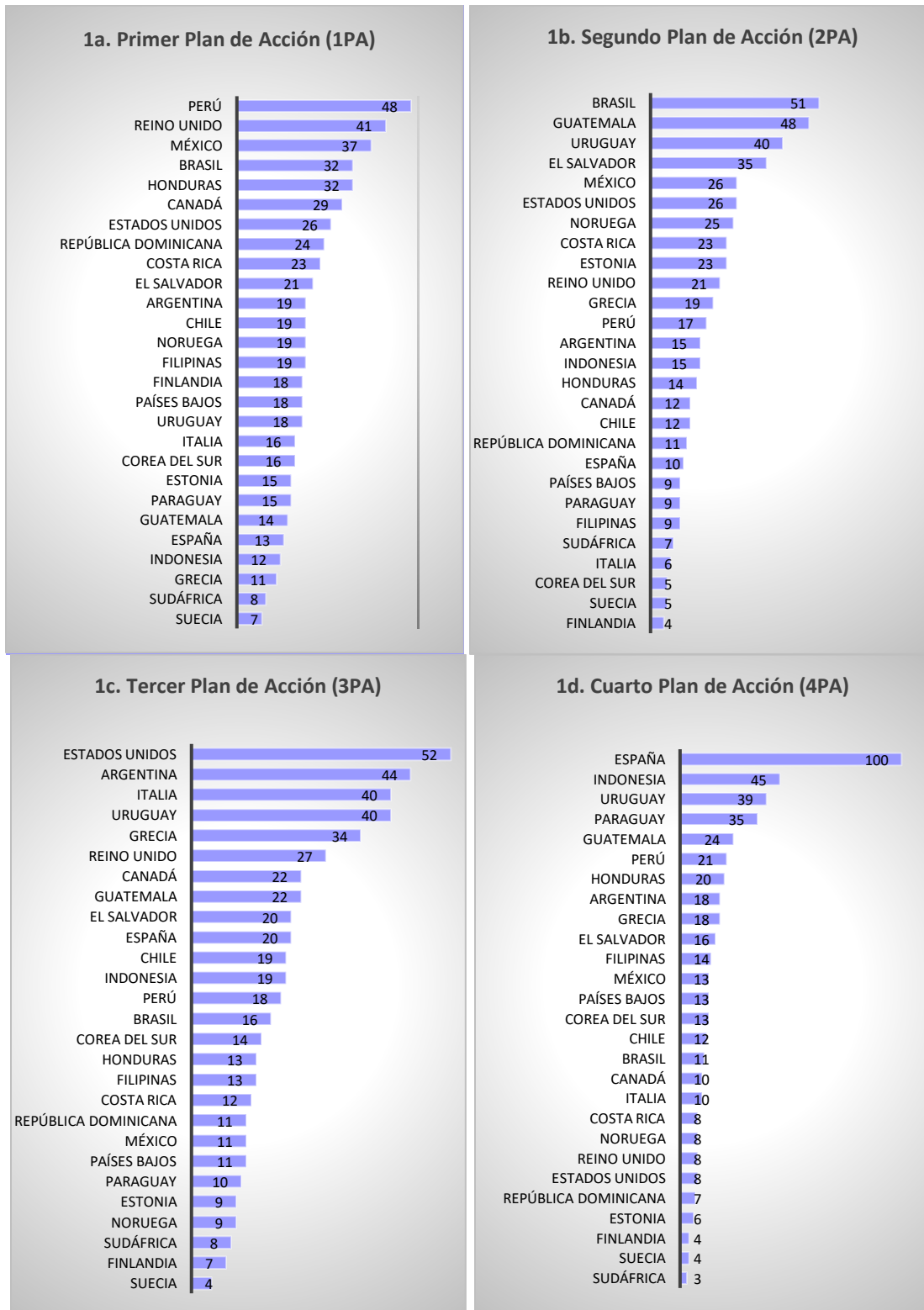
Fuente: Elaboración Propia con información de la BDC-OGP.

En la actualidad, el nuevo Manual del (OGP, 2022) permite a los países elegir entre un plan de acción de dos o cuatro años. Sin embargo, en esta investigación se observa que la frecuencia de publicación de los Planes de Acción está vinculada con el número de compromisos entregados, ya que los Planes de Acción que se publicaron cada dos años, como lo pide el OGP, son los que más avances registraron en el número de compromisos; mientras que los países que dejaron pasar más tiempo para publicar su Planes de Acción registran una caída en el número de compromisos.

En el Cuadro 14, se muestra el número total de compromisos por cada Plan de Acción (1PA, 2PA, 3PA y 4PA) para los 27 países seleccionados en orden descendente (de mayor a menor). En el 1PA los países con mayor número de compromisos fueron Perú (48), Reino Unido (41) y México (37); mientras que los países con menor número de compromisos fueron Grecia (11), Sudáfrica (8) y Suecia (7). Para el 2PA los países con mayor número de compromisos fueron Brasil (51), Guatemala (48) y Uruguay (40); y los países con menos compromisos fueron Corea del Sur (5), Suecia (5) y Finlandia (4). En su 3PA, Estados Unidos (52), Argentina (44) e Italia (40) fueron los países con mayor número de compromisos; mientras que Sudáfrica (8), Finlandia (7) y Suecia (4) fueron los países con menor número de compromisos. Y, finalmente, en el 4PA los países con más compromisos fueron España (100), Indonesia (45) y Uruguay (39); mientras que los países con menos compromisos fueron Finlandia (4), Suecia (4) y Sudáfrica (3).

Según el análisis realizado, en el 1PA tres socios Fundadores se ubicaron dentro de los países con mayor número de compromisos de GA (México, Brasil y Estados Unidos); mientras que, en el 2PA (Brasil), 3PA (Estados Unidos) y 4PA (Indonesia), sólo un país Fundador mantuvo la presencia. En ese sentido, los países Fundadores dejaron de liderar la publicación de compromisos en los Planes de Acción. En el 2PA y 3PA se observa que los países de Iberoamérica lideraron la publicación de compromisos, mientras que en el 4PA destaca la participación de España e Indonesia.

**Gráfica 1. Compromisos Totales por Plan de Acción**



Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OGP.

Adicionalmente, se graficaron los resultados para apreciar visualmente los países con el mayor y el menor número de compromisos totales en cada plan de acción, así como la brecha que existe entre ambos. En la Gráfica 1d se observa que en el 4PA es donde encontramos una mayor brecha, pues España presentó 100 compromisos en total, mientras que Sudáfrica sólo propuso 3. La brecha se reduce en el 2PA, donde Estados Unidos publicó 52 compromisos en comparación con Suecia que sólo realizó 4. En el 2PA la brecha se mantuvo relativamente constante al comparar los compromisos de Brasil de 51, contra los propuestos por Finlandia de 4. Y la menor brecha se observa en el 1PA, al comparar los compromisos de Perú de 48, contra los de Suecia de 7.

#### **4.1.1 Primer Plan de Acción**

En este apartado se muestran los compromisos del Primer Plan de Acción que se vincularon con cada uno de los valores del OGP (transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología). Como se puede observar en el Cuadro 15, dentro del 1PA se encontraron 181 compromisos vinculados con el valor de transparencia, 165 con rendición de cuentas, 218 con participación ciudadana y 221 con innovación y tecnología. Es relevante señalar que un compromiso puede estar vinculado con uno o más valores y, por ese motivo, al sumar los compromisos por cada valor obtenemos un total de 785, cifra mayor al número total de compromisos del 1PA de 570. Por lo tanto, no se tomará en consideración el agregado de 785.

Al analizar por cada valor del OGP, se encontró que los países con más compromisos relacionados con el valor de transparencia en el 1PA fueron Brasil (23), México (17) y Perú (15); y los países que menos aportaron al mismo valor fueron Corea del Sur (1), Estonia (0) y Sudáfrica (0). Entre los países que más compromisos aportaron al valor de rendición de cuentas estuvieron México (13), Chile (12) y Honduras (11); y entre los que menos aportaron fueron Sudáfrica (3), Finlandia (2) y Uruguay (2).

**Cuadro 15. Compromisos y valores del OGP en el Primer Plan de Acción.**

Transparencia			Rendición de Cuentas			Participación Ciudadana			Innovación y Tecnología		
No.	%		País	No.	%	País	No.	%	País	No.	%
Brasil	23	12.71	México	13	7.88	Estados Unidos	26	11.93	Canadá	18	8.14
México	17	9.39	Chile	12	7.27	República Dominicana	17	7.8	Reino Unido	15	6.79
Perú	15	8.29	Honduras	11	6.67	Brasil	15	6.88	República Dominicana	14	6.33
Canadá	13	7.18	España	10	6.06	Perú	15	6.88	Brasil	13	5.88
Honduras	12	6.63	Estados Unidos	10	6.06	Filipinas	12	5.5	Argentina	12	5.43
Estados Unidos	10	5.52	Perú	10	6.06	Finlandia	12	5.5	Costa Rica	12	5.43
Reino Unido	10	5.52	República Dominicana	10	6.06	Reino Unido	12	5.5	Países Bajos	12	5.43
Costa Rica	8	4.42	Costa Rica	9	5.45	Honduras	10	4.59	Paraguay	12	5.43
Países Bajos	8	4.42	Indonesia	7	4.24	México	10	4.59	Corea del Sur	11	4.98
Argentina	6	3.31	Países Bajos	7	4.24	Costa Rica	9	4.13	México	11	4.98
Filipinas	6	3.31	El Salvador	6	3.64	Chile	8	3.67	El Salvador	9	4.07
Indonesia	6	3.31	Estonia	6	3.64	Países Bajos	8	3.67	Perú	9	4.07
Noruega	6	3.31	Guatemala	6	3.64	Corea del Sur	7	3.21	Uruguay	9	4.07
República Dominicana	6	3.31	Canadá	5	3.03	Uruguay	7	3.21	España	8	3.62
El Salvador	5	2.76	Filipinas	5	3.03	Canadá	6	2.75	Estados Unidos	6	2.71
Finlandia	5	2.76	Reino Unido	5	3.03	El Salvador	6	2.75	Grecia	6	2.71
Chile	4	2.21	Brasil	4	2.42	Argentina	5	2.29	Indonesia	6	2.71
Grecia	4	2.21	Suecia	4	2.42	España	5	2.29	Italia	6	2.71
Guatemala	4	2.21	Argentina	3	1.82	Paraguay	5	2.29	Sudáfrica	6	2.71
Italia	3	1.66	Corea del Sur	3	1.82	Indonesia	4	1.83	Chile	5	2.26
Uruguay	3	1.66	Grecia	3	1.82	Italia	4	1.83	Filipinas	5	2.26
España	2	1.1	Italia	3	1.82	Sudáfrica	4	1.83	Finlandia	5	2.26
Paraguay	2	1.1	Noruega	3	1.82	Estonia	3	1.38	Estonia	4	1.81
Suecia	2	1.1	Paraguay	3	1.82	Suecia	3	1.38	Suecia	3	1.36
Corea del Sur	1	0.55	Sudáfrica	3	1.82	Grecia	2	0.92	Honduras	2	0.9
Estonia	0	0	Finlandia	2	1.21	Noruega	2	0.92	Guatemala	1	0.45
Sudáfrica	0	0	Uruguay	2	1.21	Guatemala	1	0.46	Noruega	1	0.45
Total	181	100	Total	165	100	Total	218	100	Total	221	100
Promedio	6.7		Promedio	6.1		Promedio	8.1		Promedio	8.2	

Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OBP.

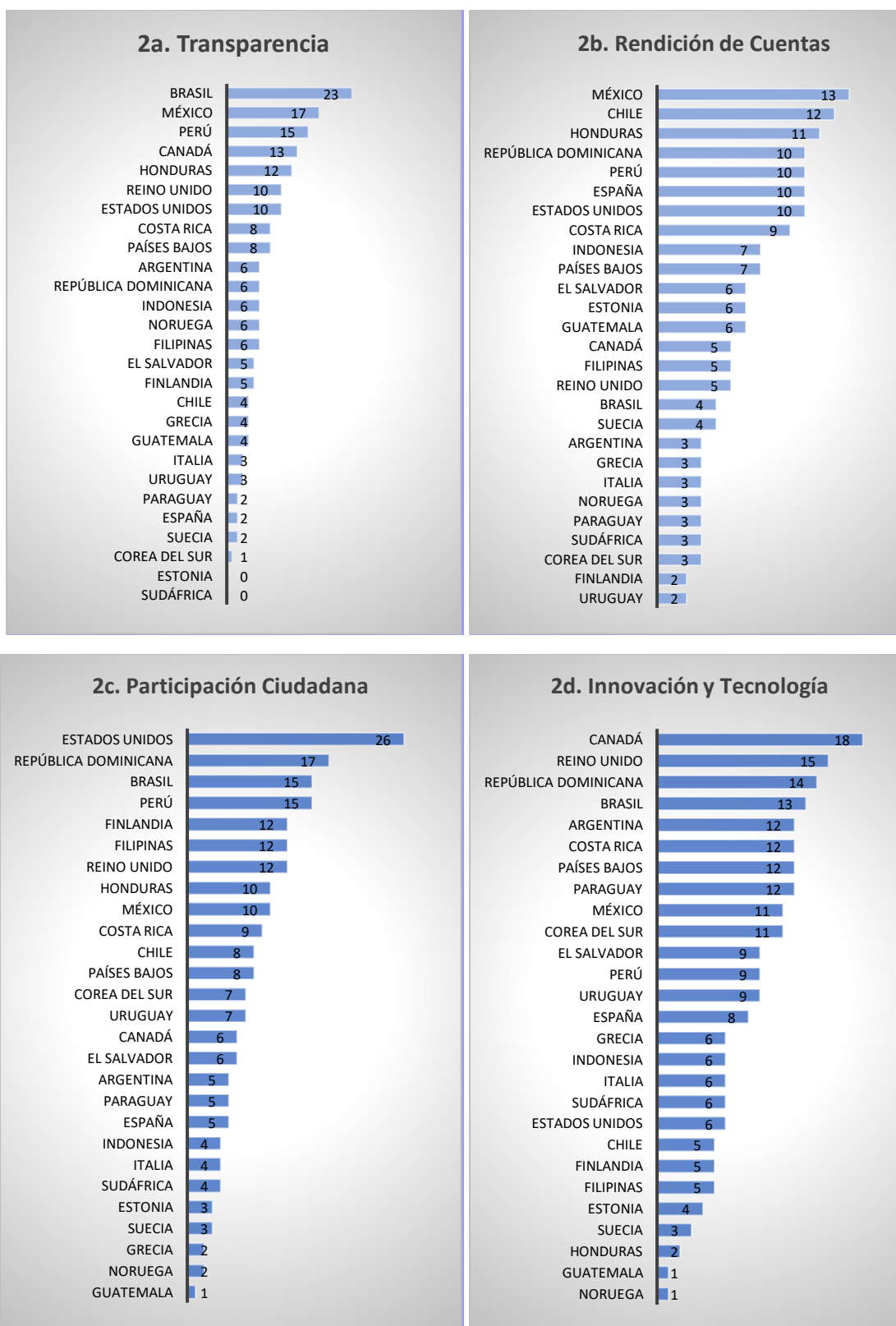
Para el valor de Participación Ciudadana, Cuadro 15, los países con más compromisos fueron Estados Unidos (26), República Dominicana (17) y Brasil (15); y dentro de los países con menos influencia en ese valor estuvieron Grecia (2), Noruega (2) y Guatemala (1). Por último, los países que más aportaron al valor de Innovación y Tecnología fueron Canadá (18), Reino Unido (15) y República Dominicana (14); mientras que los países que menos aportaron al mismo valor fueron Honduras (2), Guatemala (1) y Noruega (1).

En el Gráfica 2 también se puede observar a los países que lideraron en cada uno de los cuatro valores durante el IPA, en transparencia, Brasil; en rendición de cuentas, México; en participación ciudadana, Estados Unidos; y en innovación y tecnología, Canadá. Dichos resultados están acordes con la teoría presentada en el Capítulo 2, pues se confirma que los países que más aportaron a los valores del OGP fueron los países fundadores: Estados Unidos, Brasil y México.

Además, en la Gráfica 3, se analiza la participación de los países de Iberoamérica (Ibero), los fundadores del OGP (Fundadores) y los que pertenecen a la OCDE (OCDE). En teoría se esperaría que los países fundadores continúen liderando el número de compromisos para cada valor del OGP; sin embargo, se observa que eso sólo ocurre en el valor de transparencia. En el valor de rendición de cuentas, la región de Iberoamérica tiene mayor participación en el IPA; en participación ciudadana, los fundadores e Iberoamérica tiene una participación muy similar; mientras que en innovación y tecnología predomina Iberoamérica.

En este primer plan de acción se pudo observar que los países Fundadores se ubicaron en los primeros lugares de las gráficas, pues en general fueron los que propusieron más compromisos para los valores del OGP. Y al realizar el análisis regional se puede ver que en promedio predomina la participación de estos 8 países fundadores del OGP. Pero, con el paso de los planes de acción, este predominio se va perdiendo hasta dispersarse en el cuarto plan de acción.

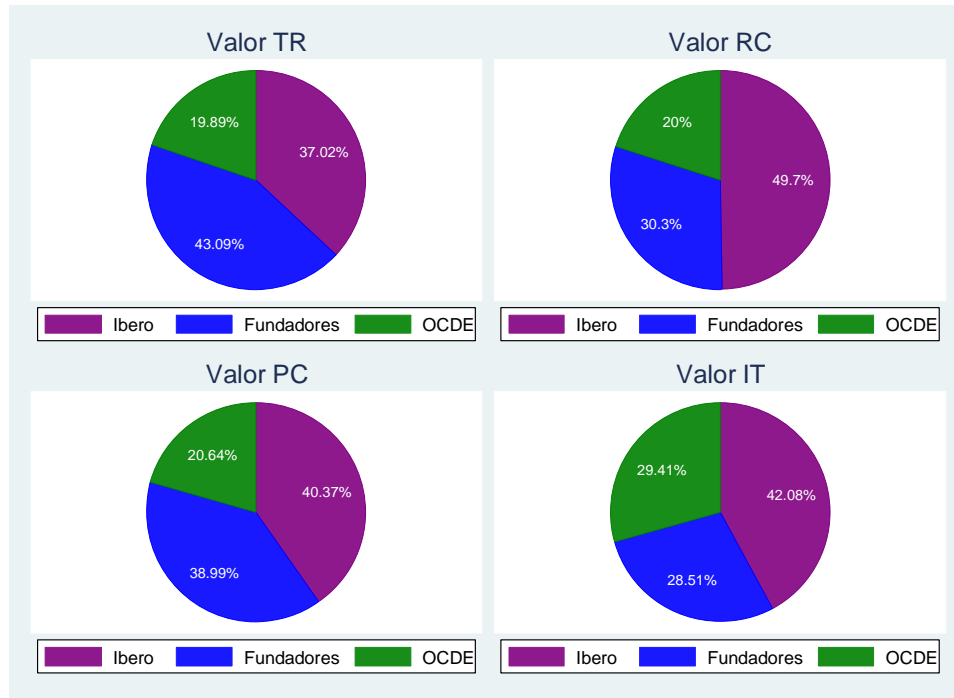
**Gráfica 2. Compromisos y Valores de OGP en el Primer Plan de Acción (1PA).**



Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OGP.



**Gráfica 3. Compromisos del OGP por Valor y Regiones en el Primer Plan de Acción.**



Nota: Elaboración propia con datos de la BDC-OGP.

#### 4.1.2 Segundo Plan de Acción

En el Segundo Plan de Acción (2PA) se identificaron 191 compromisos relacionados con el valor de Transparencia, 227 con Rendición de Cuentas, 227 con Participación Ciudadana y 215 con Innovación y Tecnología (Cuadro 16).

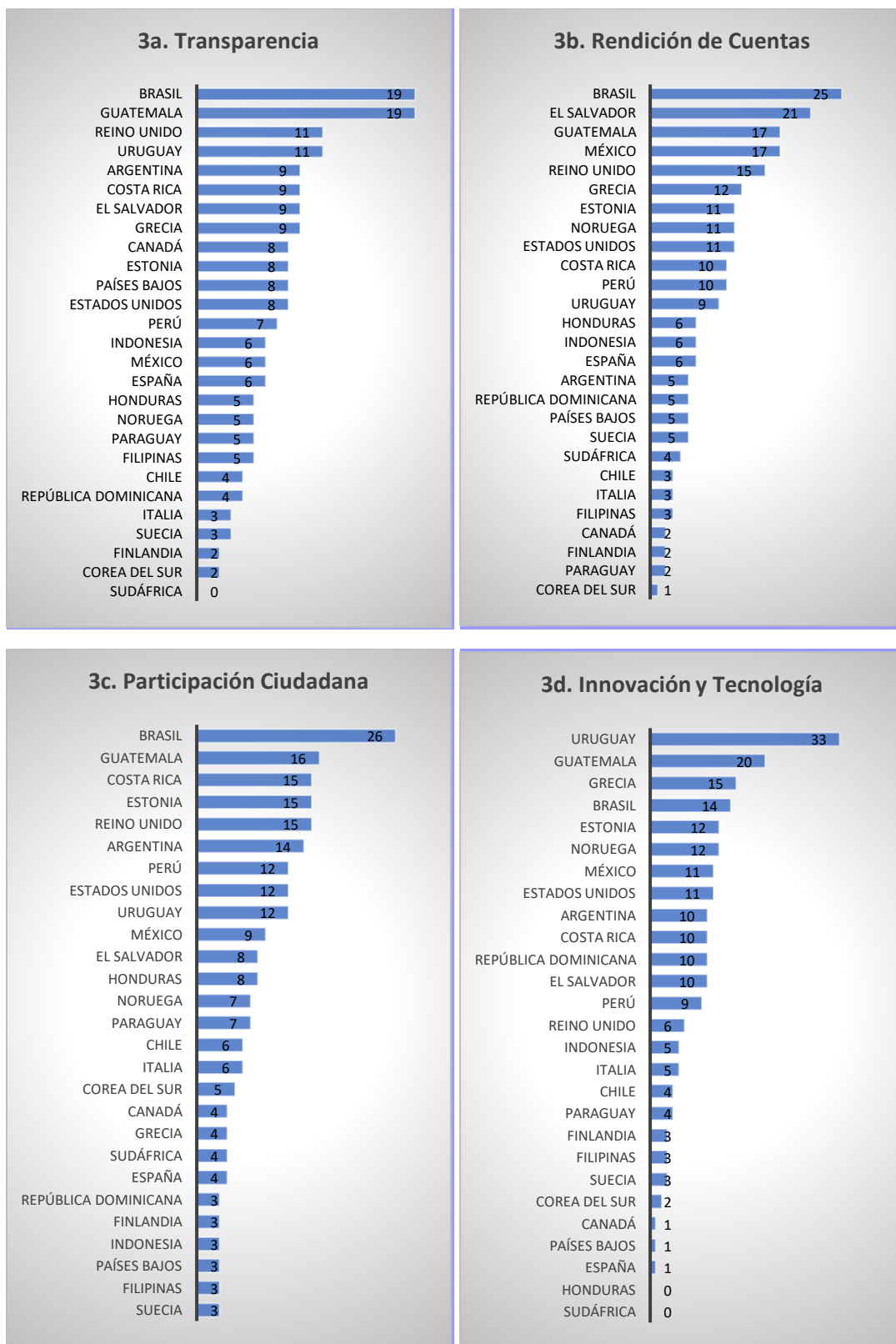
Dentro del valor de Transparencia, los países que más aportaron compromisos fueron Brasil (19), Guatemala (19) y Reino Unido (11); mientras que los países que menos propusieron compromisos para el mismo valor fueron Finlandia (2), Corea del Sur (2) y Sudáfrica (0). Entre los países que más compromisos influenciaron al valor de Rendición de Cuentas estuvieron Brasil (25), El Salvador (21), Guatemala (17) y México (17); y entre los que menos compromisos peso tuvieron están Finlandia (2), Paraguay (2) y Corea del Sur (1).

**Cuadro 16. Compromisos y valores del OGP en el Segundo Plan de Acción**

Transparencia			Rendición de Cuentas			Participación Ciudadana			Innovación y Tecnología				
No.	%	País	No.	%	País	No.	%	País	No.	%	País	No.	%
Brasil	19	9.95	Brasil	25	11.01	Brasil	26	11.45	Uruguay	33	15.35		
Guatemala	19	9.95	El Salvador	21	9.25	Guatemala	16	7.05	Guatemala	20	9.3		
Reino Unido	11	5.76	Guatemala	17	7.49	Costa Rica	15	6.61	Grecia	15	6.98		
Uruguay	11	5.76	México	17	7.49	Estonia	15	6.61	Brasil	14	6.51		
Argentina	9	4.71	Reino Unido	15	6.61	Reino Unido	15	6.61	Estonia	12	5.58		
Costa Rica	9	4.71	Grecia	12	5.29	Argentina	14	6.17	Noruega	12	5.58		
El Salvador	9	4.71	Estonia	11	4.85	Perú	12	5.29	México	11	5.12		
Grecia	9	4.71	Noruega	11	4.85	Estados Unidos	12	5.29	Estados Unidos	11	5.12		
Canadá	8	4.19	Estados Unidos	11	4.85	Uruguay	12	5.29	Argentina	10	4.65		
Estonia	8	4.19	Costa Rica	10	4.41	México	9	3.96	Costa Rica	10	4.65		
Países Bajos	8	4.19	Perú	10	4.41	El Salvador	8	3.52	República Dominicana	10	4.65		
Estados Unidos	8	4.19	Uruguay	9	3.96	Honduras	8	3.52	El Salvador	10	4.65		
Perú	7	3.66	Honduras	6	2.64	Noruega	7	3.08	Perú	9	4.19		
Indonesia	6	3.14	Indonesia	6	2.64	Paraguay	7	3.08	Reino Unido	6	2.79		
México	6	3.14	España	6	2.64	Chile	6	2.64	Indonesia	5	2.33		
España	6	3.14	Argentina	5	2.2	Italia	6	2.64	Italia	5	2.33		
Honduras	5	2.62	República Dominicana	5	2.2	Corea del Sur	5	2.2	Chile	4	1.86		
<b>Noruega</b>	5	2.62	Países Bajos	5	2.2	Canadá	4	1.76	Paraguay	4	1.86		
Paraguay	5	2.62	Suecia	5	2.2	Grecia	4	1.76	Finlandia	3	1.4		
Filipinas	5	2.62	Sudáfrica	4	1.76	Sudáfrica	4	1.76	Filipinas	3	1.4		
Chile	4	2.09	Chile	3	1.32	España	4	1.76	España	3	1.4		
República Dominicana	4	2.09	Italia	3	1.32	República Dominicana	3	1.32	Sudáfrica	2	0.93		
Italia	3	1.57	Filipinas	3	1.32	Finlandia	3	1.32	Canadá	1	0.47		
Suecia	3	1.57	Canadá	2	0.88	Indonesia	3	1.32	Países Bajos	1	0.47		
Finlandia	2	1.05	Finlandia	2	0.88	Países Bajos	3	1.32	Corea del Sur	1	0.47		
Corea del Sur	2	1.05	Paraguay	2	0.88	Filipinas	3	1.32	Honduras	0	0		
Sudáfrica	0	0	Corea del Sur	1	0.44	Suecia	3	1.32	Suecia	0	0		
Total	191	100	Total	227	100	Total	227	100	Total	215	100		
Promedio	7.1		Promedio	8.4		Promedio	8.4		Promedio	8.0			

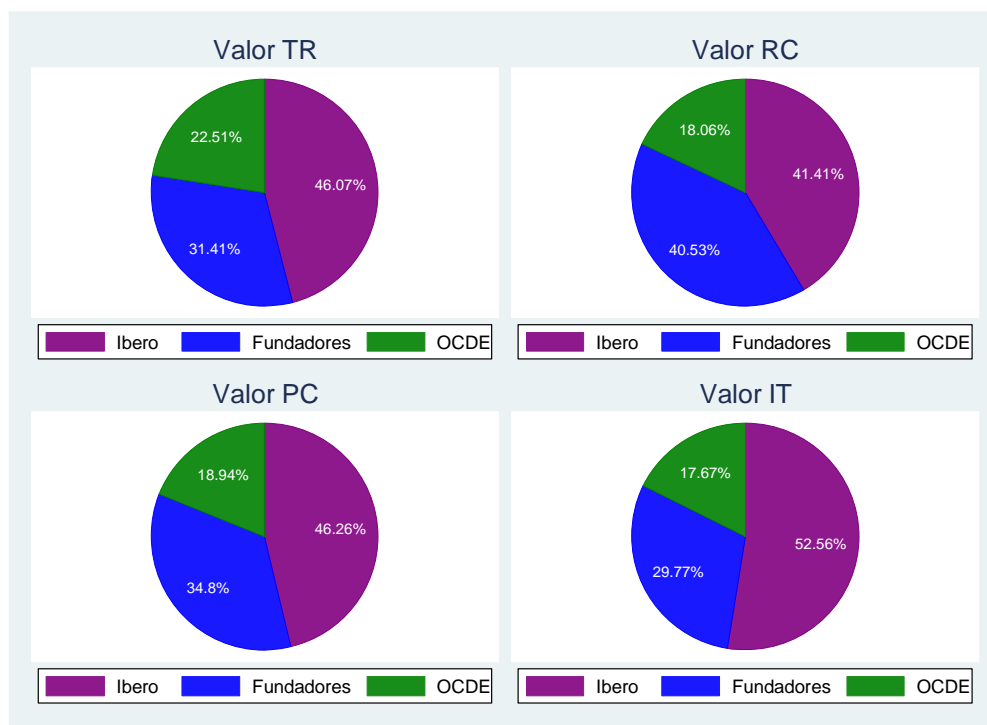
Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OBP.

**Gráfica 4. Compromisos y Valores de OGP en el Segundo Plan de Acción (2PA).**



Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OGP.

**Gráfica 5. Compromisos del OGP por Valor y Regiones en el Segundo Plan de Acción.**



Nota: Elaboración propia con datos de la BDC-OGP.

Para el valor de Participación Ciudadana los países con más compromisos fueron Brasil (26), Guatemala (16), Costa Rica (15), Estonia (15) y Reino Unido (15); mientras que dentro de los países con menos influencia en ese valor estuvieron República Dominicana (3), Finlandia (3), Indonesia (3), Países Bajos (3), Filipinas (3) y Suecia (3). Finalmente, los países que más influyeron en el valor de Innovación y Tecnología fueron Uruguay (33), Guatemala (20) y Grecia (15); y los países que menos compromisos aportaron al mismo valor fueron Corea del Sur (1), Honduras (0), Suecia (0).

A nivel regional, se observa que la participación de los países de Iberoamérica predomina en todos los valores; aunque en el caso de la participación ciudadana la diferencia con los países fundadores es muy pequeña, de menos de un punto porcentual (Gráfica 4).

Y, en la Gráfica 5, se puede apreciar los países líderes en cada uno de los valores del OGP, pero también la brecha que existe entre los líderes y los que menos compromisos aportaron a dichos valores durante el 2PA. Brasil fue el líder en los valores de Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana; mientras que en Innovación y Tecnología

el líder fue Uruguay. Este resultado va acorde con la teoría, pues Brasil es uno de los países fundadores del OGP. Además, es interesante el caso de Uruguay, pues en el 2PA incrementó en más del doble el número de compromisos totales (de 18 en el 1PA a 40 en el 2PA) y en particular se convirtió en el líder del valor Innovación y Tecnología.

Al comparar la participación de las tres regiones de estudio, en este segundo plan de acción se pudo identificar que los países fundadores del OGP comenzaron a perder participación y los países de Iberoamérica empezaron a ganar terreno dentro de todos los valores de Gobierno Abierto. A nivel país se observó que Sudáfrica aportó cero compromisos en los valores de transparencia y de innovación y tecnología, respectivamente. Lo anterior implica que no están aportando en todas las dimensiones del gobierno abierto.

#### **4.1.3 Tercer Plan de Acción**

Al analizar los compromisos del Tercer Plan de Acción (3PA) observamos que 248 se relacionan con el valor de Transparencia, 272 con el valor de Rendición de Cuentas, 312 con el valor de Participación Ciudadana y 296 con el valor de Innovación y Tecnología (Cuadro 17).

Los países que más aportaron a los compromisos de Transparencia fueron Estados Unidos (25), Argentina (22) y Uruguay (21); mientras que los países que menos propusieron compromisos para el mismo valor fueron Costa Rica (2), Estonia (2), Indonesia (2) y México (1). Entre los países que más compromisos influenciaron al valor de Rendición de Cuentas estuvieron Italia (29), Uruguay (29) y Argentina (28); y entre los que menos compromisos peso tuvieron están Suecia (3), Finlandia (2), Filipinas (2). En el caso del valor Participación Ciudadana los países con más compromisos fueron Argentina (35), Uruguay (29) e Italia (28); mientras que dentro de los países con menos influencia en ese valor estuvieron Países Bajos (3), Noruega (3), Suecia (3), Finlandia (2) y Corea del Sur (2). Y, por último, los países que más influyeron en el valor de Innovación y Tecnología fueron Italia (33), Grecia (28) y Argentina (27); mientras que los países que menos compromisos aportaron al mismo valor fueron Finlandia (2), Suecia (2), El Salvador (1) y Filipinas (0).

En la Gráfica 6, se puede apreciar visualmente la brecha entre los países con mayores y menores compromisos en cada valor del OGP. Dentro del valor de Transparencia lideró

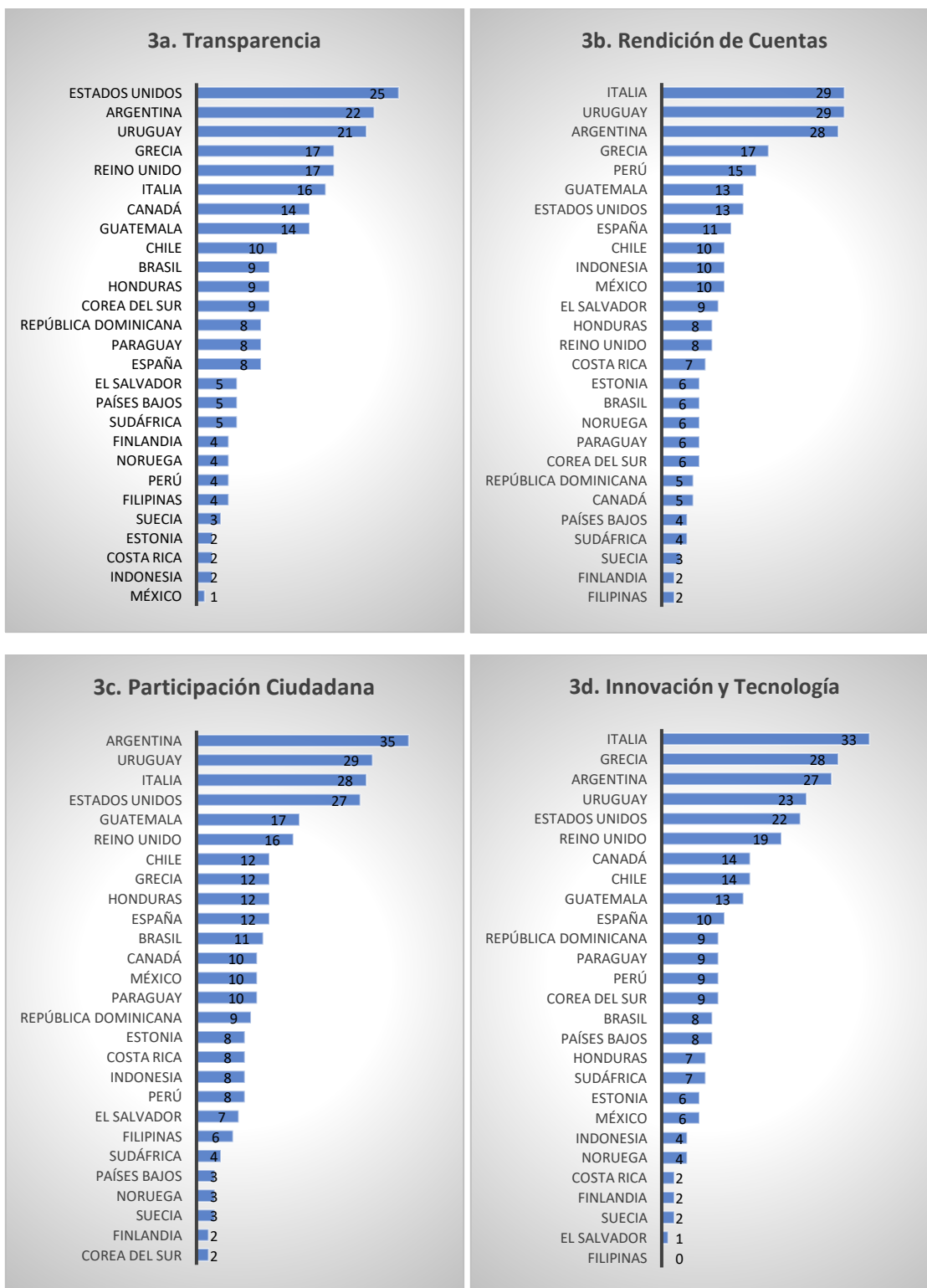
Estados Unidos; en Rendición de Cuentas, Italia; en Participación Ciudadana, Argentina; y en Innovación y Tecnología, Italia. Y, de los países antes mencionados, solo Estados Unidos pertenece a los fundadores. Por lo tanto, se observa que los países fundadores empiezan a perder el liderazgo para influenciar en los valores del OGP dentro de los compromisos que proponen.

Mientras que a nivel regional se observa el incremento en la participación de la región Iberoamérica, que proporciona más del 50% de los compromisos en los valores de rendición de cuentas y participación ciudadana; y alrededor del 40% en transparencia e innovación y tecnología. Además, se observa que los países fundadores mantienen una presencia de entre 22% y 28%. que es menor en todos los valores del 1PA y el 2PA. Mientras que los países de la OCDE incrementan un poco su participación, sobre todo en el valor de innovación y tecnología (Gráfica 7).

Cuadro 17. Compromisos y valores del OGP en el Tercer Plan de Acción (3PA).												
Transparencia			Rendición de Cuentas			Participación Ciudadana			Innovación y Tecnología			
País	No.	%	País	No.	%	País	No.	%	País	No.	%	
Estados Unidos	25	10.1	Italia	29	10.66	Argentina	35	11.22	Italia	33	11.15	
Argentina	22	8.87	Uruguay	29	10.66	Uruguay	29	9.29	Grecia	28	9.46	
Uruguay	21	8.47	Argentina	28	10.29	Italia	28	8.97	Argentina	27	9.12	
Grecia	17	6.85	Grecia	17	6.25	Estados Unidos	27	8.65	Uruguay	23	7.77	
Reino Unido	17	6.85	Perú	15	5.51	Guatemala	17	5.45	Estados Unidos	22	7.43	
Italia	16	6.45	Guatemala	13	4.78	Reino Unido	16	5.13	Reino Unido	19	6.42	
Canadá	14	5.65	Estados Unidos	13	4.78	Chile	12	3.85	Canadá	14	4.73	
Guatemala	14	5.65	España	11	4.04	Grecia	12	3.85	Chile	14	4.73	
Chile	10	4.03	Chile	10	3.68	Honduras	12	3.85	Guatemala	13	4.39	
Brasil	9	3.63	Indonesia	10	3.68	España	12	3.85	España	10	3.38	
Honduras	9	3.63	México	10	3.68	Brasil	11	3.53	República Dominicana	9	3.04	
Corea del Sur	9	3.63	El Salvador	9	3.31	Canadá	10	3.21	Paraguay	9	3.04	
República Dominicana	8	3.23	Honduras	8	2.94	México	10	3.21	Perú	9	3.04	
Paraguay	8	3.23	Reino Unido	8	2.94	Paraguay	10	3.21	Corea del Sur	9	3.04	
España	8	3.23	Costa Rica	7	2.57	República Dominicana	9	2.88	Brasil	8	2.7	
El Salvador	5	2.02	Brasil	6	2.21	Costa Rica	8	2.56	Países Bajos	8	2.7	
Países Bajos	5	2.02	Estonia	6	2.21	Estonia	8	2.56	Honduras	7	2.36	
Sudáfrica	5	2.02	Noruega	6	2.21	Indonesia	8	2.56	Sudáfrica	7	2.36	
Finlandia	4	1.61	Paraguay	6	2.21	Perú	8	2.56	Estonia	6	2.03	
Noruega	4	1.61	Corea del Sur	6	2.21	El Salvador	7	2.24	México	6	2.03	
Perú	4	1.61	Canadá	5	1.84	Filipinas	6	1.92	Indonesia	4	1.35	
Filipinas	4	1.61	República Dominicana	5	1.84	Sudáfrica	4	1.28	Noruega	4	1.35	
Suecia	3	1.21	Países Bajos	4	1.47	Países Bajos	3	0.96	Costa Rica	2	0.68	
Costa Rica	2	0.81	Sudáfrica	4	1.47	Noruega	3	0.96	Finlandia	2	0.68	
Estonia	2	0.81	Suecia	3	1.1	Suecia	3	0.96	Suecia	2	0.68	
Indonesia	2	0.81	Finlandia	2	0.74	Finlandia	2	0.64	El Salvador	1	0.34	
México	1	0.4	Filipinas	2	0.74	Corea del Sur	2	0.64	Filipinas	0	0	
Total	248	100	Total	272	100	Total	312	100	Total	296	100	
Promedio	9.2		Promedio	10.1		Promedio	11.6		Promedio	11.0		

Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OBP.

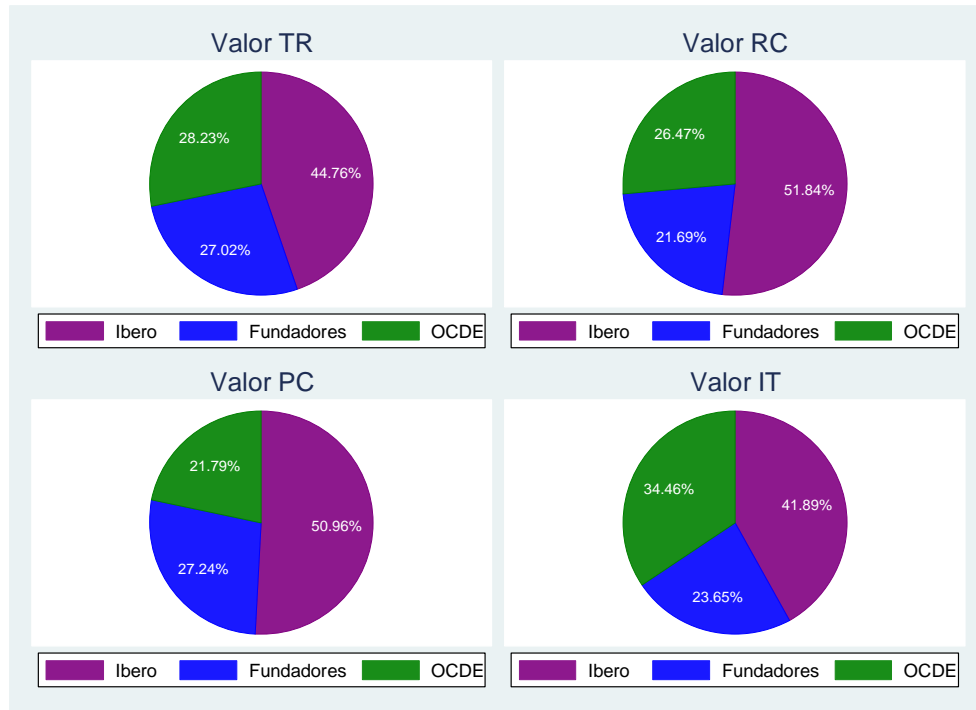
**Gráfica 6. Compromisos y Valores de OGP en el Tercer Plan de Acción (3PA).**



Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OGP.

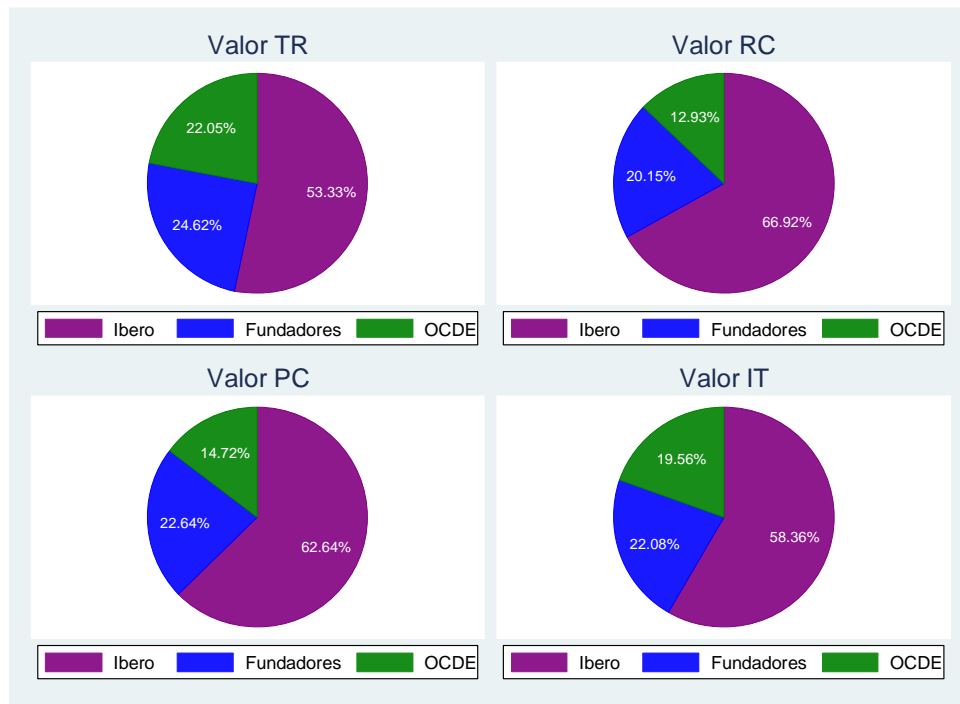


**Gráfica 7. Compromisos del OGP por Valor y Regiones en el Tercer Plan de Acción.**



Nota: Elaboración propia con datos de la BDC-OGP.

**Gráfica 8. Compromisos del OGP por Valor y Regiones en el Cuarto Plan de Acción.**



Nota: Elaboración propia con datos de la BDC-OGP.

#### 4.1.4 Cuarto Plan de Acción

En el Cuarto Plan de Acción (4PA) se observó una disminución considerable en el número de compromisos que influyen en el valor de Transparencia, ya que se registraron 195 y en el 3PA se contabilizaron 248; en el caso de los compromisos que influyen en el valor de Rendición de Cuentas, también hubo una reducción, pero muy pequeña, ya que se registraron 263; en Participación Ciudadana también se observó una reducción considerable al llegar a 265; mientras que en innovación y tecnología se alcanzaron 317, lo que implicó un ligero incremento (Cuadro 18).

Los países que más aportaron al valor de transparencia durante el 4PA son: España (26), Uruguay (18); y los que menos aportaron fueron República Dominicana (1), El Salvador (1) y Finlandia (1). Dentro del valor de rendición de cuentas, los principales países fueron España (42), Paraguay (27) y Uruguay (23); y que menos influyeron fueron Finlandia (1), Suecia (1), Estados Unidos (1) y Sudáfrica (0). Dentro del valor de participación ciudadana destacan España (48), Uruguay (22) y Paraguay (21); y los que menos aportan a dicho valor son Estados Unidos (2), Noruega (0) y Sudáfrica (0). Para finalizar esta sección, los países ofrecieron más compromisos en el valor de Innovación y Tecnología fueron España (58), Indonesia (29) y Uruguay (24); y los de menor influencia fueron El Salvador (3), Estonia (3), Suecia (3) y Sudáfrica (0).

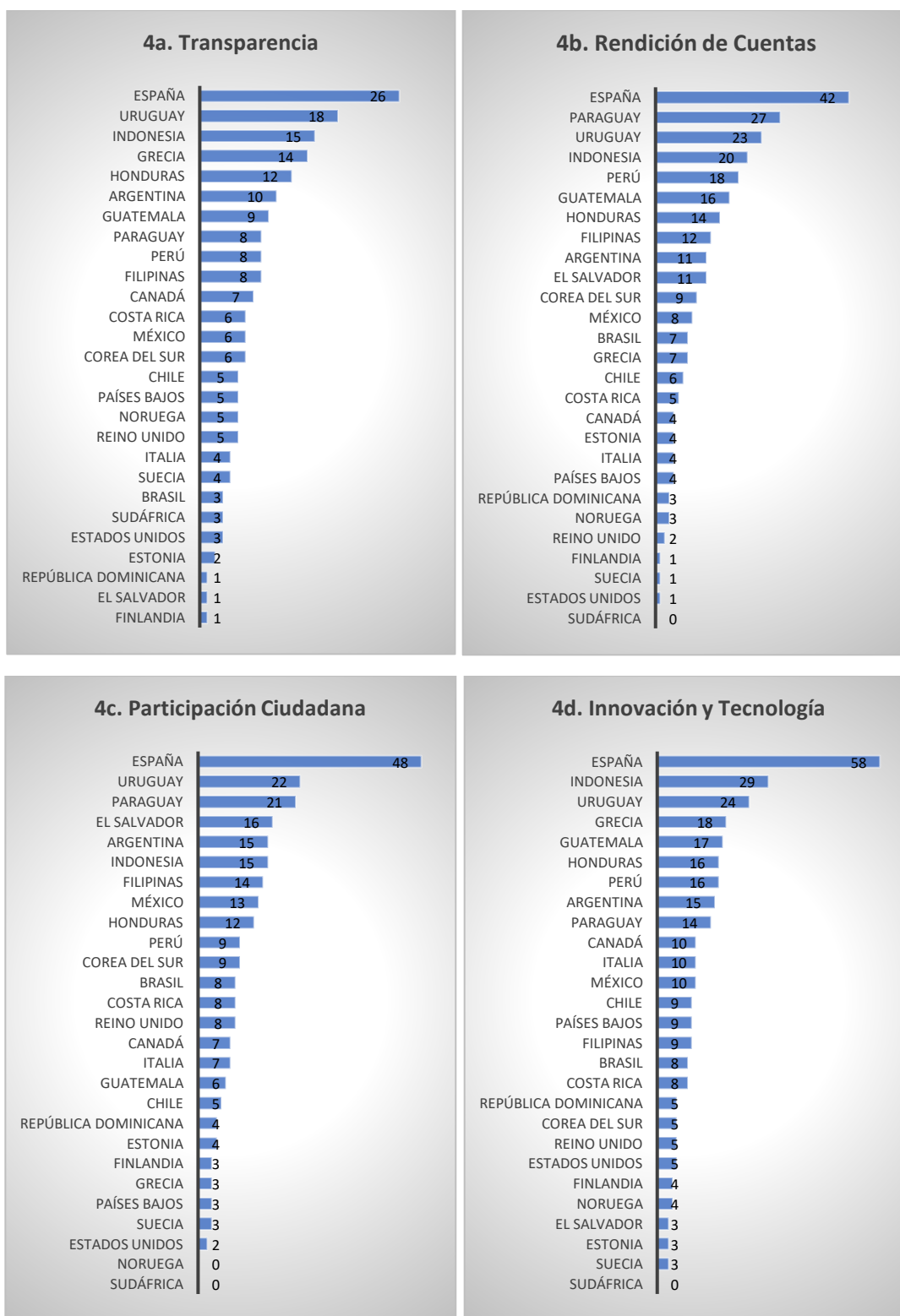
En el análisis regional, se observa un incremento significativo de Iberoamérica en todos los valores derivado de la importante participación de España (Gráfica 8). Lo anterior se observa mejor en la Gráfica 9, donde se evidencia que España fue el país líder en todos los valores del OGP durante el cuarto plan de acción. Además, mantuvo una brecha significativa con el país en segundo puesto y, mucho más, con los países que se encuentran en los últimos lugares. Por otro lado, Sudáfrica se encontró en el último lugar de tres valores: rendición de cuentas, participación ciudadana e Innovación y Tecnología. Mientras que República Dominicana, El Salvador y Finlandia quedaron en la última posición en el valor de transparencia.

**Cuadro 18. Compromisos y valores del OGP en el Cuarto Plan de Acción (4PA).**

Transparencia			Rendición de Cuentas			Participación Ciudadana			Innovación y Tecnología		
País	No.	%	País	No.	%	País	No.	%	País	No.	%
España	26	13.3	España	42	15.97	España	48	18.11	España	58	18.3
Uruguay	18	9.23	Paraguay	27	10.27	Uruguay	22	8.3	Indonesia	29	9.15
Indonesia	15	7.69	Uruguay	23	8.75	Paraguay	21	7.92	Uruguay	24	7.57
Grecia	14	7.18	Indonesia	20	7.6	El Salvador	16	6.04	Grecia	18	5.68
Honduras	12	6.15	Perú	18	6.84	Argentina	15	5.66	Guatemala	17	5.36
Argentina	10	5.13	Guatemala	16	6.08	Indonesia	15	5.66	Honduras	16	5.05
Guatemala	9	4.62	Honduras	14	5.32	Filipinas	14	5.28	Perú	16	5.05
Paraguay	8	4.1	Filipinas	12	4.56	México	13	4.91	Argentina	15	4.73
Perú	8	4.1	Argentina	11	4.18	Honduras	12	4.53	Paraguay	14	4.42
Filipinas	8	4.1	El Salvador	11	4.18	Perú	9	3.4	Canadá	10	3.15
Canadá	7	3.59	Corea del Sur	9	3.42	Corea del Sur	9	3.4	Italia	10	3.15
Costa Rica	6	3.08	México	8	3.04	Brasil	8	3.02	México	10	3.15
México	6	3.08	Brasil	7	2.66	Costa Rica	8	3.02	Chile	9	2.84
Corea del Sur	6	3.08	Grecia	7	2.66	Reino Unido	8	3.02	Países Bajos	9	2.84
Chile	5	2.56	Chile	6	2.28	Canadá	7	2.64	Filipinas	9	2.84
Países Bajos	5	2.56	Costa Rica	5	1.9	Italia	7	2.64	Brasil	8	2.52
Noruega	5	2.56	Canadá	4	1.52	Guatemala	6	2.26	Costa Rica	8	2.52
Reino Unido	5	2.56	Estonia	4	1.52	Chile	5	1.89	República Dominicana	5	1.58
Italia	4	2.05	Italia	4	1.52	República Dominicana	4	1.51	Corea del Sur	5	1.58
Suecia	4	2.05	Países Bajos	4	1.52	Estonia	4	1.51	Reino Unido	5	1.58
Brasil	3	1.54	República Dominicana	3	1.14	Finlandia	3	1.13	Estados Unidos	5	1.58
Sudáfrica	3	1.54	Noruega	3	1.14	Grecia	3	1.13	Finlandia	4	1.26
Estados Unidos	3	1.54	Reino Unido	2	0.76	Países Bajos	3	1.13	Noruega	4	1.26
Estonia	2	1.03	Finlandia	1	0.38	Suecia	3	1.13	El Salvador	3	0.95
República Dominicana	1	0.51	Suecia	1	0.38	Estados Unidos	2	0.75	Estonia	3	0.95
El Salvador	1	0.51	Estados Unidos	1	0.38	Noruega	0	0	Suecia	3	0.95
Finlandia	1	0.51	Sudáfrica	0	0	Sudáfrica	0	0	Sudáfrica	0	0
Total	195	100	Total	263	100	Total	265	100	Total	317	100
Promedio	7.2		Promedio	10.1		Promedio	10.2		Promedio	11.7	

Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OBP.

**Gráfica 9. Compromisos y Valores de OGP en el Cuarto Plan de Acción (4PA).**

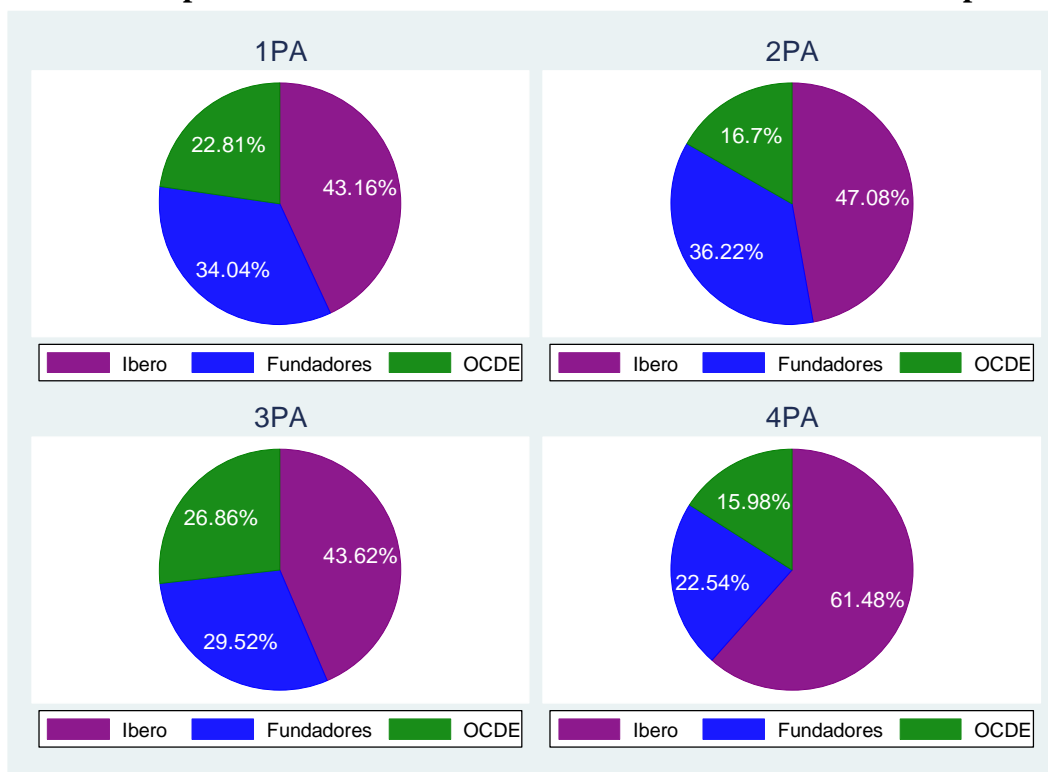


Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OGP.

#### 4.1.5 Principales Resultados del Análisis Cualitativo

En esta tesis doctoral se propuso una metodología para evaluar el nivel de compromisos de Gobierno Abierto en los países que pertenecen al OGP. La primera parte de esta metodología consiste en un análisis cualitativo de la Base de Datos de los Compromisos del OGP (BDC-OGP) para una muestra de 27 países que pertenecen a tres grupos: países fundadores del OGP, países de Iberoamérica y países de la OCDE. Dentro de los principales resultados, resalta que: mientras los países Fundadores perdieron presencia en el número de compromisos del primero al cuarto plan de acción, de 34.04% en el 1PA a 22.54 en el 4PA; los países de Iberoamérica mostraron un incremento en su participación, de 43% en el 1PA a 61% en el 4PA (Gráfica 10). Mientras que los países de la OCDE también redujeron su participación de 22.81% en el 1PA a 15.98% en el 4PA.

**Gráfica 10. Compromisos del OGP del Primero al Cuarto Plan de Acción por Región**



Nota: Elaboración propia con datos de la BDC-OGP.

También se observó que la brecha entre los países con mayor y menor número de compromisos se incrementó del 1PA al 4PA (Gráfica 1). Por ejemplo, en el primer plan de acción la brecha fue de 41, con un máximo de 48 compromisos y un mínimo de 7; en el segundo plan de acción la brecha incrementó a 47, (máximo 51 y mínimo 4 compromisos); en el tercer plan de acción aumentó a 48 (máximo 52 y mínimo 4 compromisos) y, finalmente, en el cuarto plan de acción se elevó hasta 97 (máximo 100 y mínimo 3 compromisos).

#### **4.2 Aplicación del Componente Cuantitativo de la Metodología**

Una de las aportaciones más importantes de esta investigación es construir un índice que permita medir la influencia de cada país a los valores de Gobierno Abierto del *OGP* durante los cuatro planes de acción: el Índice de Compromisos de Gobierno Abierto. Como se detalló en la descripción de la metodología del Capítulo 3, el ICGA es un ponderado de los valores de transparencia (TR), rendición de cuentas (RC), participación ciudadana (PC) e innovación y tecnología (IT), que son los pilares del GA para la alianza (Cuadro 19).

Los resultados indican que, en el primer plan de acción, los países que más aportaron al Gobierno Abierto fueron México (0.672), Estados Unidos (0.614) y Brasil (0.612); países que comparten la característica de ser socios fundadores del OGP. Y en los últimos puestos se encuentra Sudáfrica (0.126), Suecia (0.117) y Noruega (0.098).

Durante el segundo plan de acción, Brasil (0.856), Guatemala (0.709) y Uruguay (0.576) se ubicaron en el primero, segundo y tercer lugar del ICGA. Llama la atención los casos de México y Estados Unidos, quienes bajan al octavo y al noveno lugar. Mientras que Finlandia (0.059), Sudáfrica (0.057) y Corea del Sur (0.056) se ubican en las últimas posiciones.

En el tercer plan de acción, los países de la muestra que más aportaron a los valores de GA del OGP fueron Argentina (0.914), Italia (0.853) y Uruguay (0.837); y en último lugar, se ubicaron Filipinas (0.062), Suecia (0.053) y Finlandia (0.043). Adicionalmente, comparado con el 2PA, Brasil cae 13 lugares; mientras que Estados Unidos se recuperó cinco posiciones, del noveno al cuarto puesto.

Finalmente, en el cuarto plan de acción, España se ubicó en la primera posición, con un valor de 1; y eso indica que obtuvo el mayor número de compromisos en todos los valores del OGP. En segundo lugar, se encontró Uruguay (0.525) y en tercer lugar Indonesia (0.462). Como se puede observar la diferencia entre el primero y el segundo lugar es del doble, y se debe a que España presentó 100 compromisos durante el 4PA, que influyeron sobre los cuatro valores del OGP. En los últimos lugares, se observó a Estados Unidos (0.058), Finlandia (0.039) y Sudáfrica (0.020). Cabe señalar que España subió diez posiciones; mientras que Estados Unidos cayó 21 posiciones, del tercero al cuarto plan de acción.

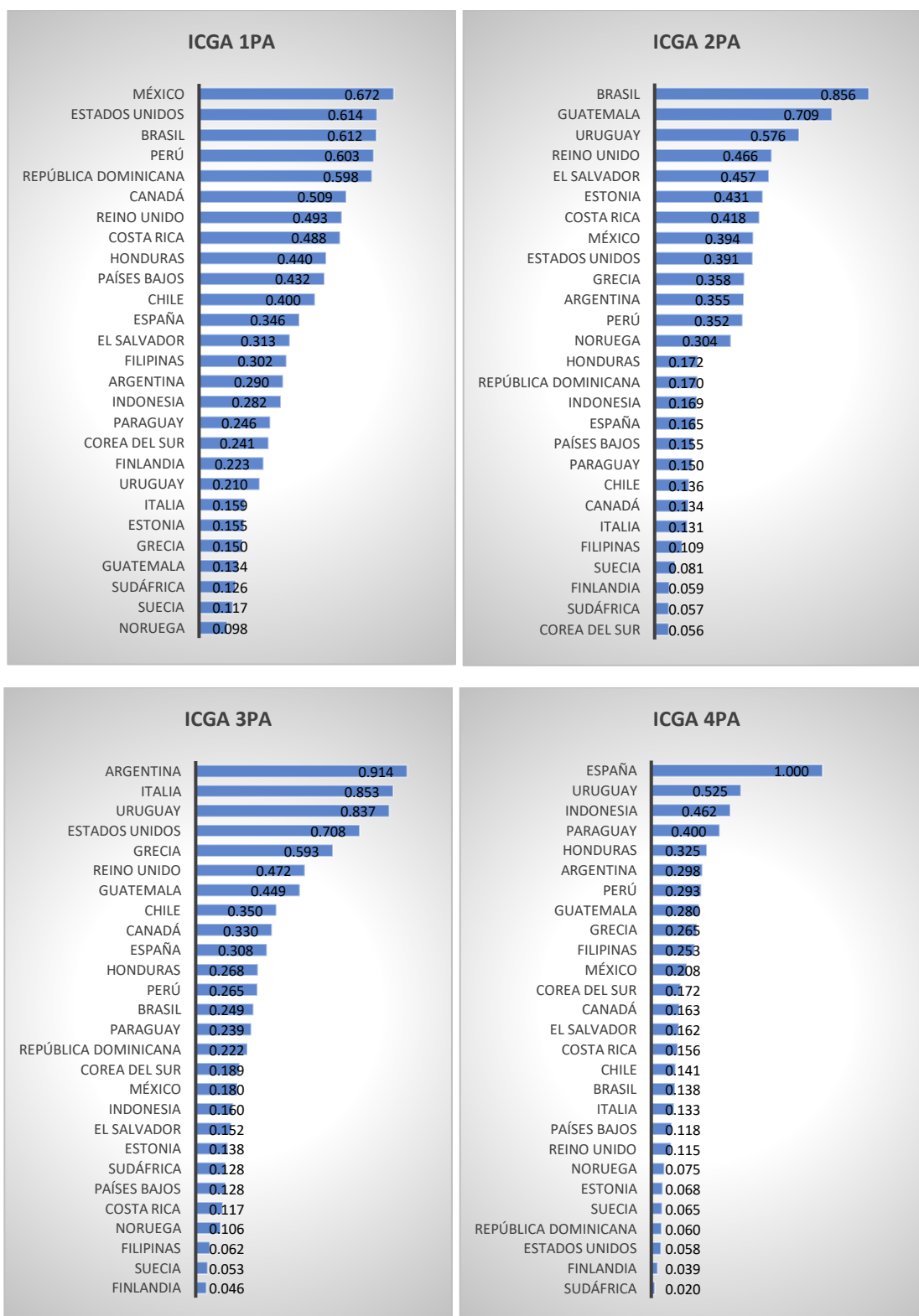
**Cuadro 19. Índice de Compromisos de Gobierno Abierto del Primero al Cuarto Plan de Acción**

ICGA Primer Plan de Acción			ICGA Segundo Plan de Acción			ICGA Tercer Plan de Acción			ICGA Cuarto Plan de Acción			ICGA Promedio					
#	País	Valor	#	País	Valor	Var.	#	País	Valor	Var.	#	País	Valor	Var.	#	País	Valor
1	México	0.672	1	Brasil	0.856	2	1	Argentina	0.914	10	1	España	1.000	9	1	Uruguay	0.537
2	Estados Unidos	0.614	2	Guatemala	0.709	22	2	Italia	0.853	20	2	Uruguay	0.525	1	2	Argentina	0.464
3	Brasil	0.612	3	Uruguay	0.576	17	3	Uruguay	0.837	0	3	Indonesia	0.462	15	3	Brasil	0.464
4	Perú	0.603	4	Reino Unido	0.466	3	4	Estados Unidos	0.708	5	4	Paraguay	0.400	10	4	España	0.455
5	República Dominicana	0.598	5	El Salvador	0.457	8	5	Grecia	0.593	5	5	Honduras	0.325	6	5	Estados Unidos	0.443
6	Canadá	0.509	6	Estonia	0.431	16	6	Reino Unido	0.472	-2	6	Argentina	0.298	-5	6	Guatemala	0.393
7	Reino Unido	0.493	7	Costa Rica	0.418	1	7	Guatemala	0.449	-5	7	Perú	0.293	5	7	Reino Unido	0.387
8	Costa Rica	0.488	8	México	0.394	-7	8	Chile	0.350	12	8	Guatemala	0.280	-1	8	Perú	0.378
9	Honduras	0.440	9	Estados Unidos	0.391	-7	9	Canadá	0.330	12	9	Grecia	0.265	-4	9	México	0.364
10	Países Bajos	0.432	10	Grecia	0.358	13	10	España	0.308	7	10	Filipinas	0.253	15	10	Grecia	0.341
11	Chile	0.400	11	Argentina	0.355	4	11	Honduras	0.268	3	11	México	0.208	6	11	Italia	0.319
12	España	0.346	12	Perú	0.352	-8	12	Perú	0.265	0	12	Corea del Sur	0.172	4	12	Honduras	0.301
13	El Salvador	0.313	13	Noruega	0.304	14	13	Brasil	0.249	-12	13	Canadá	0.163	-4	13	Costa Rica	0.295
14	Filipinas	0.302	14	Honduras	0.172	-5	14	Paraguay	0.239	5	14	El Salvador	0.162	5	14	Canadá	0.284
15	Argentina	0.290	15	República Dominicana	0.170	-10	15	República Dominicana	0.222	0	15	Costa Rica	0.156	8	15	El Salvador	0.271
16	Indonesia	0.282	16	Indonesia	0.169	0	16	Corea del Sur	0.189	11	16	Chile	0.141	-8	16	Indonesia	0.268
17	Paraguay	0.246	17	España	0.165	-5	17	México	0.180	-9	17	Brasil	0.138	-4	17	República Dominicana	0.263
18	Corea del Sur	0.241	18	Países Bajos	0.155	-8	18	Indonesia	0.160	-2	18	Italia	0.133	-16	18	Paraguay	0.259
19	Finlandia	0.223	19	Paraguay	0.150	-2	19	El Salvador	0.152	-14	19	Países Bajos	0.118	3	19	Chile	0.257
20	Uruguay	0.210	20	Chile	0.136	-9	20	Estonia	0.138	-14	20	Reino Unido	0.115	-14	20	Países Bajos	0.208
21	Italia	0.159	21	Canadá	0.134	-15	21	Sudáfrica	0.128	5	21	Noruega	0.075	3	21	Estonia	0.198
22	Estonia	0.155	22	Italia	0.131	-1	22	Países Bajos	0.128	-4	22	Estonia	0.068	-2	22	Filipinas	0.182
23	Grecia	0.150	23	Filipinas	0.109	-9	23	Costa Rica	0.117	-16	23	Suecia	0.065	3	23	Corea del Sur	0.164
24	Guatemala	0.134	24	Suecia	0.081	2	24	Noruega	0.106	-11	24	República Dominicana	0.060	-9	24	Noruega	0.146
25	Sudáfrica	0.126	25	Finlandia	0.059	-6	25	Filipinas	0.062	-2	25	Estados Unidos	0.058	-21	25	Finlandia	0.092
26	Suecia	0.117	26	Sudáfrica	0.057	-1	26	Suecia	0.053	-2	26	Finlandia	0.039	1	26	Sudáfrica	0.083
27	Noruega	0.098	27	Corea del Sur	0.056	-9	27	Finlandia	0.046	-2	27	Sudáfrica	0.020	-6	27	Suecia	0.079

Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OBP.



**Gráfica 11. ICGA del Primer al Cuarto Plan de Acción.**



En la Gráfica 11 se pueden observar a los países que lideraron el Índice de Compromisos de Gobierno Abierto en cada Plan de Acción: México (0.672) en el 1PA; Brasil (0.856) en el 2PA; Argentina (0.914) en el 3PA; y España (1) en el 4PA. Por lo tanto, lo que se observa es que el valor del ICGA del país líder se ha incrementado considerablemente del primer al cuarto plan de acción.

Adicionalmente, es posible identificar la brecha entre el ICGA mayor y menor para cada plan de acción. En el 1PA esa brecha entre el máximo y el mínimo fue de 0.574 (0.672-0.098), en el 2PA fue de 0.8 (0.856-0.056), en el 3PA fue de 0.868 (0.914-0.046) y en el 4PA fue de 0.98 (1-0.02). En ese sentido se observó que la brecha entre el ICGA máximo y mínimo aumentó del primero a cuarto plan de acción.

Debido a que los índices registran mucha variación de un plan de acción al otro, se obtuvo el ICGA promedio desde el primero hasta el cuarto plan de acción. Los resultados muestran que los países que más influyeron en los valores de gobierno abierto (en promedio) durante el periodo de estudio fueron Uruguay (0.537), Argentina (0.464) y Brasil (0.464); mientras que los países que menos influyeron en los valores de ICGA fueron Finlandia (0.092), Sudáfrica (0.083) y Suecia (0.079).

En la siguiente sección, se explica cada uno de los valores que se utilizaron para elaborar el ICGA, desde el primero hasta el cuarto plan de acción, así como sus valores promedio por todo el periodo de estudio (Cuadros 20, 21, 22 y 23). Dicho análisis forma parte del aporte teórico de esta investigación en base a la observación de los datos estudiados.

#### **4.2.1 Valores del OGP**

En este apartado se analizará la evolución de los subíndices de transparencia (TR), rendición de cuentas (RC), participación ciudadana (PC) e Innovación y Tecnología (IT); durante los cuatro planes de acción considerados en la investigación. En general, se observa que los países pueden avanzar o retroceder significativamente en cada uno de los valores de un plan de acción. En ese sentido existe heterogeneidad en los resultados, pues un país que se encuentra en el primer lugar puede caer muchas posiciones en el siguiente plan y viceversa, un país que se encuentra en los últimos lugares puede escalar muchas posiciones de un plan

de acción a otro. Eso ocurre porque los subíndices toman en cuenta el número de compromisos que se publican en los planes de acción y, en ocasiones, algunos países incrementan de manera significativa el número de compromisos, respecto al año anterior.

El Cuadro 20 y la Gráfica 12 permiten observar la evolución del valor de transparencia, donde Brasil se mantuvo en la primera posición durante el primero y el segundo plan de acción, pero en el tercer plan de acción cayó al décimo puesto y en el cuarto plan de acción bajó hasta el vigésimo primer puesto. En base a eso, podemos decir que Brasil ha registrado una reducción en los compromisos destinados a promover la transparencia en el país.

El caso contrario es el de España, país que se ubicó en el vigésimo tercer puesto en el primer plan de acción, ascendió al décimo sexto lugar en el segundo plan de acción, después al décimo quinto puesto en el tercer plan de acción y alcanzó el primer lugar en el cuarto plan de acción. Por lo tanto, España ha incrementado sus compromisos en materia de transparencia de forma significativa durante el periodo de estudio.

Otro ejemplo interesante es el de Estados Unidos, que se ubicó en la séptima y la doceava posición en el primero y el segundo plan de acción; después llegó al primer lugar en el tercer plan de acción y cayó al vigésimo tercer puesto en el cuarto plan de acción. Recordemos que entre el tercero y el cuarto plan de acción de Estados Unidos pasaron cuatro años (de 2015 a 2019) por lo que es un retroceso muy significativo para un país que fue uno de los fundadores iniciales, junto con Brasil y México.

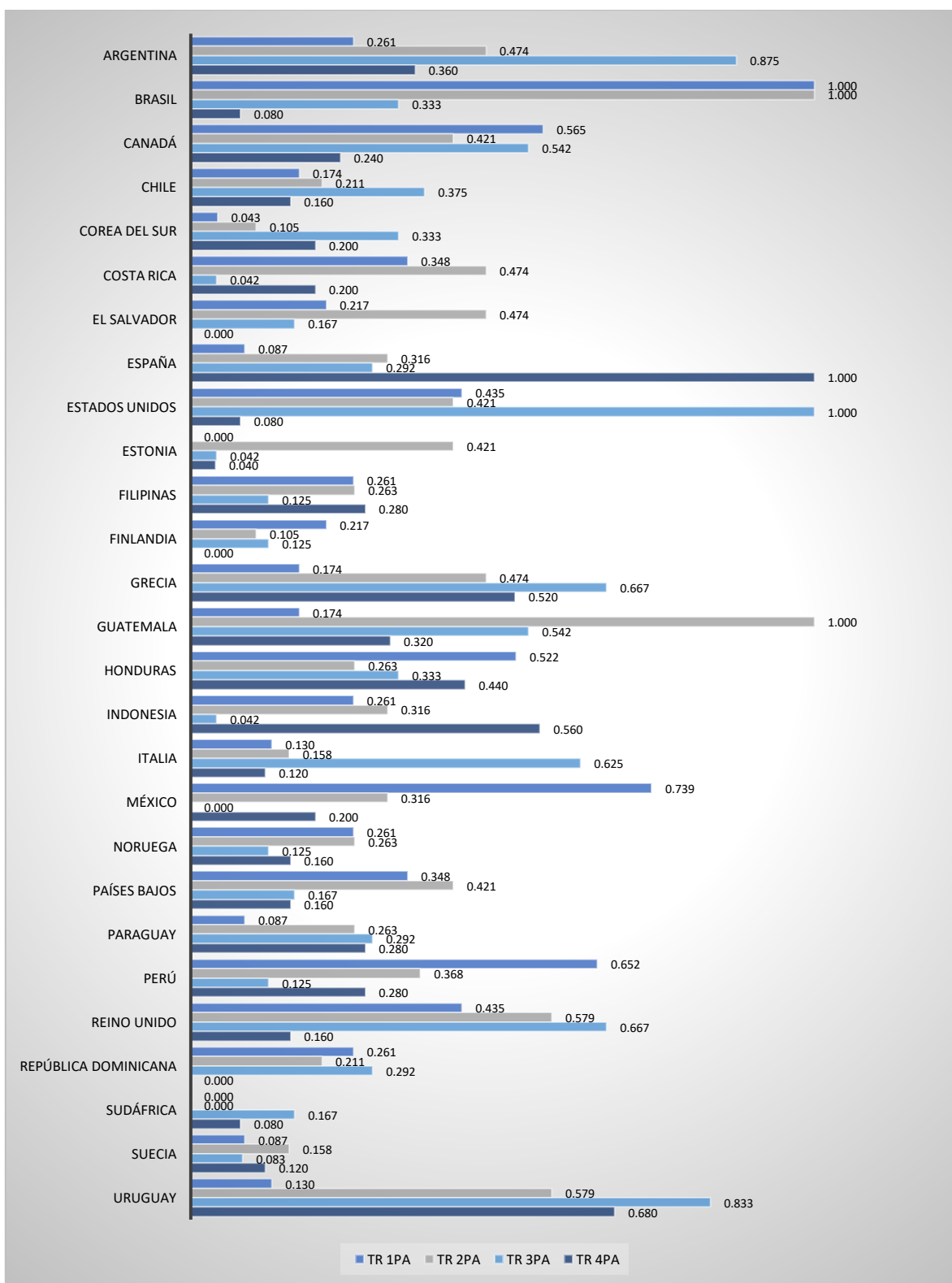
Para el subíndice de rendición de cuentas (Cuadro 21 y Gráfica 13) México se encontraba en la primera posición en el 1PA, pero cayó al cuarto lugar en el 2PA, luego al onceavo lugar en el 3PA y al doceavo lugar en el 4PA. Por otro lado, Brasil avanzó 16 posiciones del 1PA al 2PA, alcanzando la primera posición; luego retrocedió quince posiciones en el 3PA y al final escaló tres posiciones para quedar en la décimo tercera posición. También destaca el caso de Italia, que se ubicó en el primer lugar en el tercer plan de acción, avanzando veintidós posiciones con respecto al segundo plan de acción; pero luego retrocedió dieciocho posiciones en el cuarto plan de acción.

**Cuadro 20. Subíndice de Transparencia (TR) del Primero al Cuarto Plan de Acción**

TR Primer Plan de Acción			TR Segundo Plan de Acción			TR Tercer Plan de Acción			TR Cuarto Plan de Acción			TR Promedio					
#	País	Valor	#	País	Valor	Var.	#	País	Valor	Var.	#	País	Valor	Var.	#	País	Valor
1	Brasil	1.000	1	Brasil	1.000	0	1	Estados Unidos	1.000	11	1	España	1.000	14	1	Brasil	0.603
2	México	0.739	2	Guatemala	1.000	17	2	Argentina	0.875	3	2	Uruguay	0.680	1	2	Uruguay	0.556
3	Perú	0.652	3	Reino Unido	0.579	3	3	Uruguay	0.833	1	3	Indonesia	0.560	23	3	Guatemala	0.509
4	Canadá	0.565	4	Uruguay	0.579	17	4	Grecia	0.667	4	4	Grecia	0.520	0	4	Argentina	0.492
5	Honduras	0.522	5	Argentina	0.474	5	5	Reino Unido	0.667	-2	5	Honduras	0.440	6	5	Estados Unidos	0.484
7	Estados Unidos	0.435	6	Costa Rica	0.474	2	6	Italia	0.625	17	6	Argentina	0.360	-4	6	Reino Unido	0.460
6	Reino Unido	0.435	7	El Salvador	0.474	8	7	Canadá	0.542	2	7	Guatemala	0.320	1	7	Grecia	0.459
8	Costa Rica	0.348	8	Grecia	0.474	10	8	Guatemala	0.542	-6	10	Filipinas	0.280	12	8	Canadá	0.442
9	Países Bajos	0.348	9	Canadá	0.421	-5	9	Chile	0.375	12	8	Paraguay	0.280	6	9	España	0.424
10	Argentina	0.261	12	Estados Unidos	0.421	-5	10	Brasil	0.333	-9	9	Perú	0.280	12	10	Honduras	0.390
14	Filipinas	0.261	10	Estonia	0.421	16	12	Corea del Sur	0.333	14	11	Canadá	0.240	-4	11	Perú	0.356
12	Indonesia	0.261	11	Países Bajos	0.421	-2	11	Honduras	0.333	6	14	Corea del Sur	0.200	-2	12	México	0.314
13	Noruega	0.261	13	Perú	0.368	-10	15	España	0.292	1	12	Costa Rica	0.200	12	13	Indonesia	0.295
11	República Dominicana	0.261	16	España	0.316	7	14	Paraguay	0.292	5	13	México	0.200	14	14	Países Bajos	0.274
15	El Salvador	0.217	14	Indonesia	0.316	-2	13	República Dominicana	0.292	9	15	Chile	0.160	-6	15	Costa Rica	0.266
16	Finlandia	0.217	15	México	0.316	-13	16	El Salvador	0.167	-9	17	Noruega	0.160	3	16	Italia	0.258
17	Chile	0.174	20	Filipinas	0.263	-6	17	Países Bajos	0.167	-6	16	Países Bajos	0.160	1	17	Filipinas	0.232
18	Grecia	0.174	17	Honduras	0.263	-12	18	Sudáfrica	0.167	9	18	Reino Unido	0.160	-13	18	Paraguay	0.230
19	Guatemala	0.174	18	Noruega	0.263	-5	22	Filipinas	0.125	-2	19	Italia	0.120	-13	19	Chile	0.230
20	Italia	0.130	19	Paraguay	0.263	3	19	Finlandia	0.125	6	20	Suecia	0.120	3	20	El Salvador	0.214
21	Uruguay	0.130	21	Chile	0.211	-4	20	Noruega	0.125	-2	21	Brasil	0.080	-11	21	Noruega	0.202
23	España	0.087	22	República Dominicana	0.211	-11	21	Perú	0.125	-8	23	Estados Unidos	0.080	-22	22	República Dominicana	0.191
22	Paraguay	0.087	23	Italia	0.158	-3	23	Suecia	0.083	1	22	Sudáfrica	0.080	-4	23	Corea del Sur	0.171
24	Suecia	0.087	24	Suecia	0.158	0	24	Costa Rica	0.042	-18	24	Estonia	0.040	1	24	Estonia	0.126
25	Corea del Sur	0.043	26	Corea del Sur	0.105	-1	25	Estonia	0.042	-15	26	El Salvador	0.000	-10	25	Suecia	0.112
26	Estonia	0.000	25	Finlandia	0.105	-9	26	Indonesia	0.042	-12	27	Finlandia	0.000	-8	26	Finlandia	0.112
27	Sudáfrica	0.000	27	Sudáfrica	0.000	0	27	México	0.000	-12	25	República Dominicana	0.000	-12	27	Sudáfrica	0.062

Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OBP.

**Gráfica 12. Subíndice de Transparencia del Primer al Cuarto Plan de Acción**



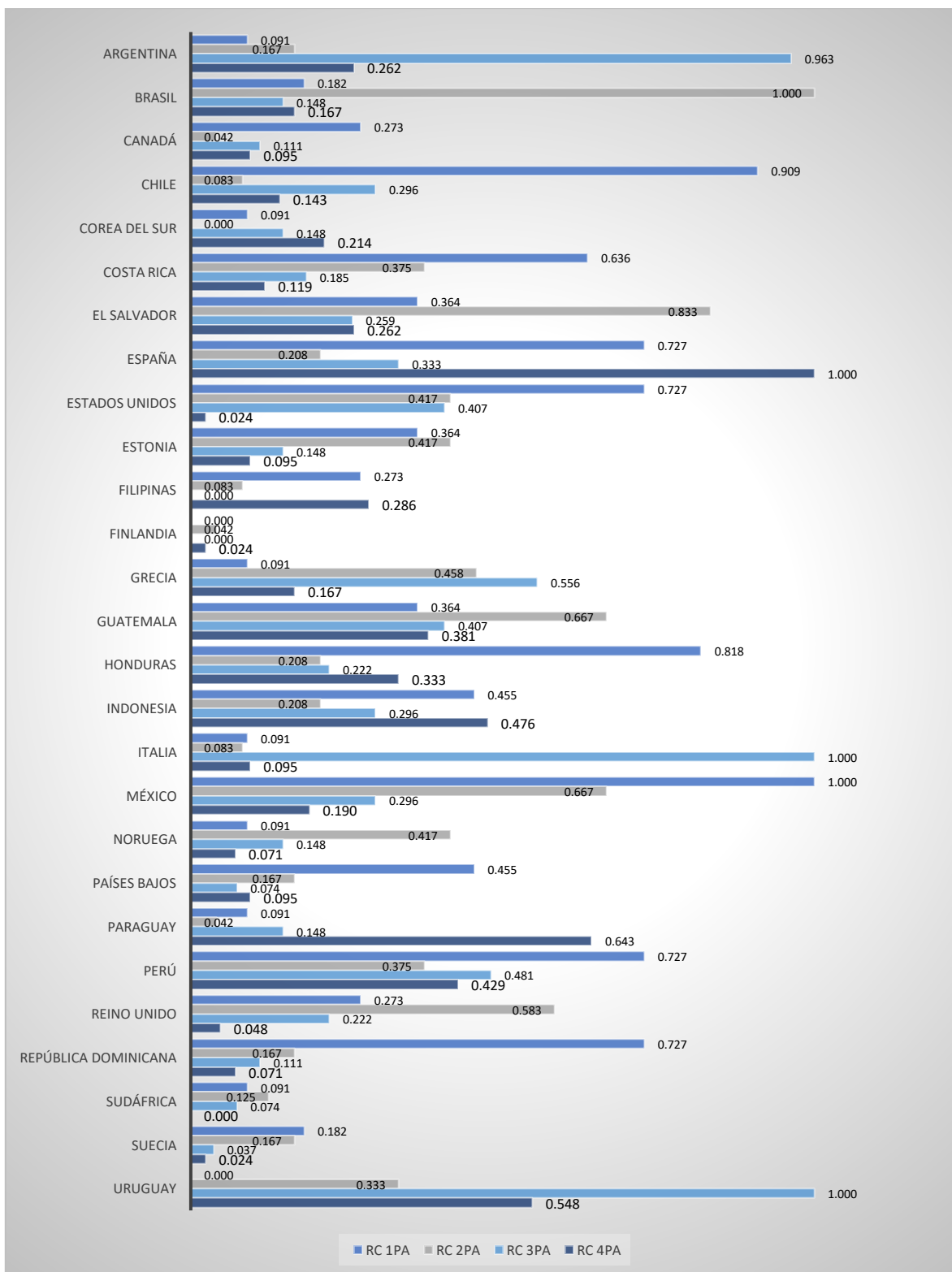
Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OGP.

**Cuadro 21. Subíndice de Rendición de Cuentas (RC) del Primero al Cuarto Plan de Acción**

RC Primer Plan de Acción			RC Segundo Plan de Acción			RC Tercer Plan de Acción			RC Cuarto Plan de Acción			RC Promedio					
#	País	Valor	#	País	Valor	Var.	#	País	Valor	Var.	#	País	Valor	Var.	#	País	Valor
1	México	1.000	1	Brasil	1.000	16	1	Italia	1.000	22	1	España	1.000	7	1	España	0.567
2	Chile	0.909	2	El Salvador	0.833	9	2	Uruguay	1.000	10	2	Paraguay	0.643	18	2	México	0.538
3	Honduras	0.818	3	Guatemala	0.667	10	3	Argentina	0.963	13	3	Uruguay	0.548	-1	3	Perú	0.503
4	España	0.727	4	México	0.667	-3	4	Grecia	0.556	2	4	Indonesia	0.476	6	4	Uruguay	0.470
5	Estados Unidos	0.727	5	Reino Unido	0.583	11	5	Perú	0.481	6	5	Perú	0.429	0	5	Guatemala	0.455
6	Perú	0.727	6	Grecia	0.458	15	6	Estados Unidos	0.407	1	6	Guatemala	0.381	1	6	El Salvador	0.430
7	República Dominicana	0.727	7	Estados Unidos	0.417	-2	7	Guatemala	0.407	-4	7	Honduras	0.333	6	7	Honduras	0.396
8	Costa Rica	0.636	8	Estonia	0.417	4	8	España	0.333	5	8	Filipinas	0.286	18	8	Estados Unidos	0.394
9	Indonesia	0.455	9	Noruega	0.417	14	9	Chile	0.296	12	9	Argentina	0.262	-6	9	Brasil	0.374
10	Países Bajos	0.455	10	Costa Rica	0.375	-2	10	Indonesia	0.296	5	10	El Salvador	0.262	2	10	Argentina	0.371
11	El Salvador	0.364	11	Perú	0.375	-5	11	México	0.296	-7	11	Corea del Sur	0.214	6	11	Indonesia	0.359
12	Estonia	0.364	12	Uruguay	0.333	15	12	El Salvador	0.259	-10	12	México	0.190	-1	12	Chile	0.358
13	Guatemala	0.364	13	España	0.208	-9	13	Honduras	0.222	1	13	Brasil	0.167	3	13	Costa Rica	0.329
14	Canadá	0.273	14	Honduras	0.208	-11	14	Reino Unido	0.222	-9	14	Grecia	0.167	-10	14	Grecia	0.318
15	Filipinas	0.273	15	Indonesia	0.208	-6	15	Costa Rica	0.185	-5	15	Chile	0.143	-6	15	Italia	0.317
16	Reino Unido	0.273	16	Argentina	0.167	3	16	Brasil	0.148	-15	16	Costa Rica	0.119	-1	16	Reino Unido	0.281
17	Brasil	0.182	17	Países Bajos	0.167	-7	17	Corea del Sur	0.148	10	17	Canadá	0.095	4	17	República Dominicana	0.269
18	Suecia	0.182	18	República Dominicana	0.167	-11	18	Estonia	0.148	-10	18	Estonia	0.095	0	18	Estonia	0.256
19	Argentina	0.091	19	Suecia	0.167	-1	19	Noruega	0.148	-10	19	Italia	0.095	-18	19	Paraguay	0.231
20	Corea del Sur	0.091	20	Sudáfrica	0.125	5	20	Paraguay	0.148	6	20	Países Bajos	0.095	3	20	Países Bajos	0.198
21	Grecia	0.091	21	Chile	0.083	-19	21	Canadá	0.111	3	21	Noruega	0.071	-2	21	Noruega	0.182
22	Italia	0.091	22	Filipinas	0.083	-7	22	República Dominicana	0.111	-4	22	República Dominicana	0.071	0	22	Filipinas	0.160
23	Noruega	0.091	23	Italia	0.083	-1	23	Países Bajos	0.074	-6	23	Reino Unido	0.048	-9	23	Canadá	0.130
24	Paraguay	0.091	24	Canadá	0.042	-10	24	Sudáfrica	0.074	-4	24	Estados Unidos	0.024	-18	24	Corea del Sur	0.113
25	Sudáfrica	0.091	25	Finlandia	0.042	1	25	Suecia	0.037	-6	25	Finlandia	0.024	2	25	Suecia	0.102
26	Finlandia	0.000	26	Paraguay	0.042	-2	26	Filipinas	0.000	-4	26	Suecia	0.024	-1	26	Sudáfrica	0.072
27	Uruguay	0.000	27	Corea del Sur	0.000	-7	27	Finlandia	0.000	-2	27	Sudáfrica	0.000	-3	27	Finlandia	0.016

Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OBP.

**Gráfica 13. Subíndice de Rendición de Cuentas del Primero al Cuarto Plan de Acción.**



Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OGP.

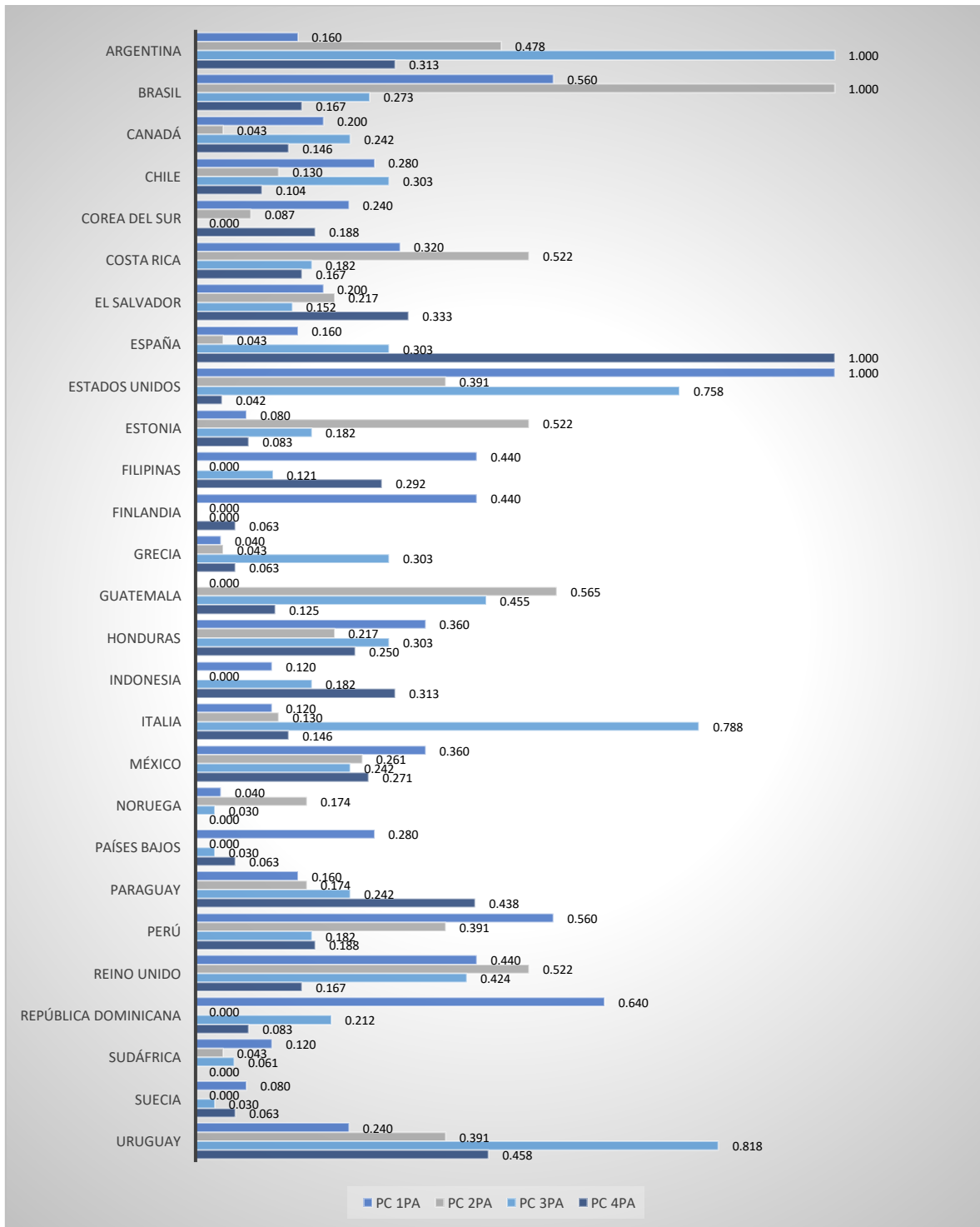
**Cuadro 22. Subíndice de Participación Ciudadana (PC) del Primero al Cuarto Plan de Acción**

PC Primer Plan de Acción			PC Segundo Plan de Acción			PC Tercer Plan de Acción			PC Cuarto Plan de Acción			PC Promedio					
#	País	Valor	#	País	Valor	Var.	#	País	Valor	Var.	#	País	Valor	Var.	#	País	Valor
1	Estados Unidos	1.000	1	Brasil	1.000	2	1	Argentina	1.000	5	1	España	1.000	7	1	Italia	0.548
2	República Dominicana	0.640	2	Guatemala	0.565	25	2	Uruguay	0.818	7	2	Uruguay	0.458	0	2	Brasil	0.500
3	Brasil	0.560	3	Costa Rica	0.522	7	3	Italia	0.788	13	3	Paraguay	0.438	11	3	Estados Unidos	0.488
4	Perú	0.560	4	Estonia	0.522	19	4	Estados Unidos	0.758	3	4	El Salvador	0.333	16	4	Suecia	0.477
5	Filipinas	0.440	5	Reino Unido	0.522	2	5	Guatemala	0.455	-3	5	Argentina	0.313	-4	5	Grecia	0.388
6	Finlandia	0.440	6	Argentina	0.478	11	6	Reino Unido	0.424	-1	6	Indonesia	0.313	12	6	Costa Rica	0.377
7	Reino Unido	0.440	7	Estados Unidos	0.391	-6	7	Chile	0.303	8	7	Filipinas	0.292	14	7	Finlandia	0.330
8	Honduras	0.360	8	Perú	0.391	-4	8	España	0.303	11	8	México	0.271	5	8	España	0.298
9	México	0.360	9	Uruguay	0.391	5	9	Grecia	0.303	11	9	Honduras	0.250	1	9	Filipinas	0.296
10	Costa Rica	0.320	10	México	0.261	-1	10	Honduras	0.303	2	10	Corea del Sur	0.188	16	10	República Dominicana	0.286
11	Chile	0.280	11	El Salvador	0.217	5	11	Brasil	0.273	-10	11	Perú	0.188	8	11	Chile	0.284
12	Países Bajos	0.280	12	Honduras	0.217	-4	12	Canadá	0.242	6	12	Brasil	0.167	-1	12	El Salvador	0.283
13	Corea del Sur	0.240	13	Noruega	0.174	13	13	México	0.242	-3	13	Costa Rica	0.167	3	13	Corea del Sur	0.253
14	Uruguay	0.240	14	Paraguay	0.174	5	14	Paraguay	0.242	0	14	Reino Unido	0.167	-8	14	Países Bajos	0.234
15	Canadá	0.200	15	Chile	0.130	-4	15	República Dominicana	0.212	11	15	Canadá	0.146	-3	15	Perú	0.226
16	El Salvador	0.200	16	Italia	0.130	5	16	Costa Rica	0.182	-13	16	Italia	0.146	-13	16	Guatemala	0.217
17	Argentina	0.160	17	Corea del Sur	0.087	-4	17	Estonia	0.182	-13	17	Guatemala	0.125	-12	17	México	0.213
18	España	0.160	18	Canadá	0.043	-3	18	Indonesia	0.182	6	18	Chile	0.104	-11	18	Uruguay	0.204
19	Paraguay	0.160	19	España	0.043	-1	19	Perú	0.182	-11	19	Estonia	0.083	-2	19	Argentina	0.158
20	Indonesia	0.120	20	Grecia	0.043	5	20	El Salvador	0.152	-9	20	República Dominicana	0.083	-5	20	Estonia	0.154
21	Italia	0.120	21	Sudáfrica	0.043	1	21	Filipinas	0.121	1	21	Finlandia	0.063	6	21	Reino Unido	0.129
22	Sudáfrica	0.120	22	Filipinas	0.000	-17	22	Sudáfrica	0.061	-1	22	Grecia	0.063	-13	22	Honduras	0.126
23	Estonia	0.080	23	Finlandia	0.000	-17	23	Noruega	0.030	-10	23	Países Bajos	0.063	1	23	Paraguay	0.112
24	Suecia	0.080	24	Indonesia	0.000	-4	24	Países Bajos	0.030	1	24	Suecia	0.063	1	24	Indonesia	0.093
25	Grecia	0.040	25	Países Bajos	0.000	-13	25	Suecia	0.030	2	25	Estados Unidos	0.042	-21	25	Canadá	0.061
26	Noruega	0.040	26	República Dominicana	0.000	-24	26	Corea del Sur	0.000	-9	26	Noruega	0.000	-3	26	Noruega	0.056
27	Guatemala	0.000	27	Suecia	0.000	-3	27	Finlandia	0.000	-4	27	Sudáfrica	0.000	-5	27	Sudáfrica	0.043

Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OBP.



**Gráfica 14. Subíndice de Participación Ciudadana del Primero al Cuarto Plan de Acción.**



Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OGP.

En el subíndice de participación ciudadana (Cuadro 22 y Gráfica 14), también se registraron cambios importantes de un plan de acción a otro. Por ejemplo, Estados Unidos se ubicó en el primer puesto durante el 1PA, cayó al séptimo lugar en el 2PA, subió al cuarto lugar en el 3PA y finalmente terminó en el vigésimo quinto lugar en el 4PA. Por lo tanto, en dicho valor, Estados Unidos perdió más presencia del primero al cuarto plan de acción. Otro es el caso de Guatemala que se situó en la segunda posición en el 2PA, avanzando veinticinco lugares respecto al 1PA; después pasó a la quinta posición en el 3PA y, por último, terminó en el puesto diecisiete.

En el subíndice de Innovación y Tecnología (Cuadro 23 y Gráfica 15), se observó que Canadá se colocó en el primer puesto durante el 1PA, después cayó 22 posiciones en el 2PA, avanzó dieciséis lugares en el 3PA y, finalmente, retrocedió tres posiciones para terminar en la décima posición. En el segundo plan de acción Uruguay se ubicó en la primera posición, luego cayó tres puestos en el tercer plan de acción y avanzó una posición en el cuarto plan de acción, concluyendo en el tercer puesto. Durante el 3PA Italia se posicionó en el primer puesto, subiendo quince posiciones con respecto al 2PA y terminó en la posición once en el 4PA. España se posicionó en el primer puesto durante el 4PA, lo que implicó un avance de nueve posiciones con respecto al 3PA y de 18 posiciones respecto al 2PA.

Como se puede observar, el lugar de cada país en los subíndices de cada valor del OGP es muy variable; por lo tanto, se tomó la decisión de utilizar el valor promedio de los cuatro planes de acción, con el objetivo de evaluar cuál fue el grado de coordinación con los valores del OGP desde el primero hasta el cuarto plan de acción para cada subíndice: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, e innovación y tecnología.

Entonces, en promedio (del primero al cuarto plan de acción), Brasil, Uruguay y Guatemala fueron los que más aportaron al subíndice de transparencia (TR) durante todo el periodo de estudio; España, México y Perú fueron los que más influyeron en el subíndice de rendición de cuentas (RC); Italia, Brasil y Estados Unidos fueron los que más contribuyeron al subíndice de participación ciudadana (PC); y Uruguay, Argentina y Grecia fueron los que más favorecieron al subíndice de innovación y tecnología (IT).

Como se mencionó en el Capítulo 3, las principales ventajas de esta metodología consisten en proporcionar un ranking de los países que publican mayor número de

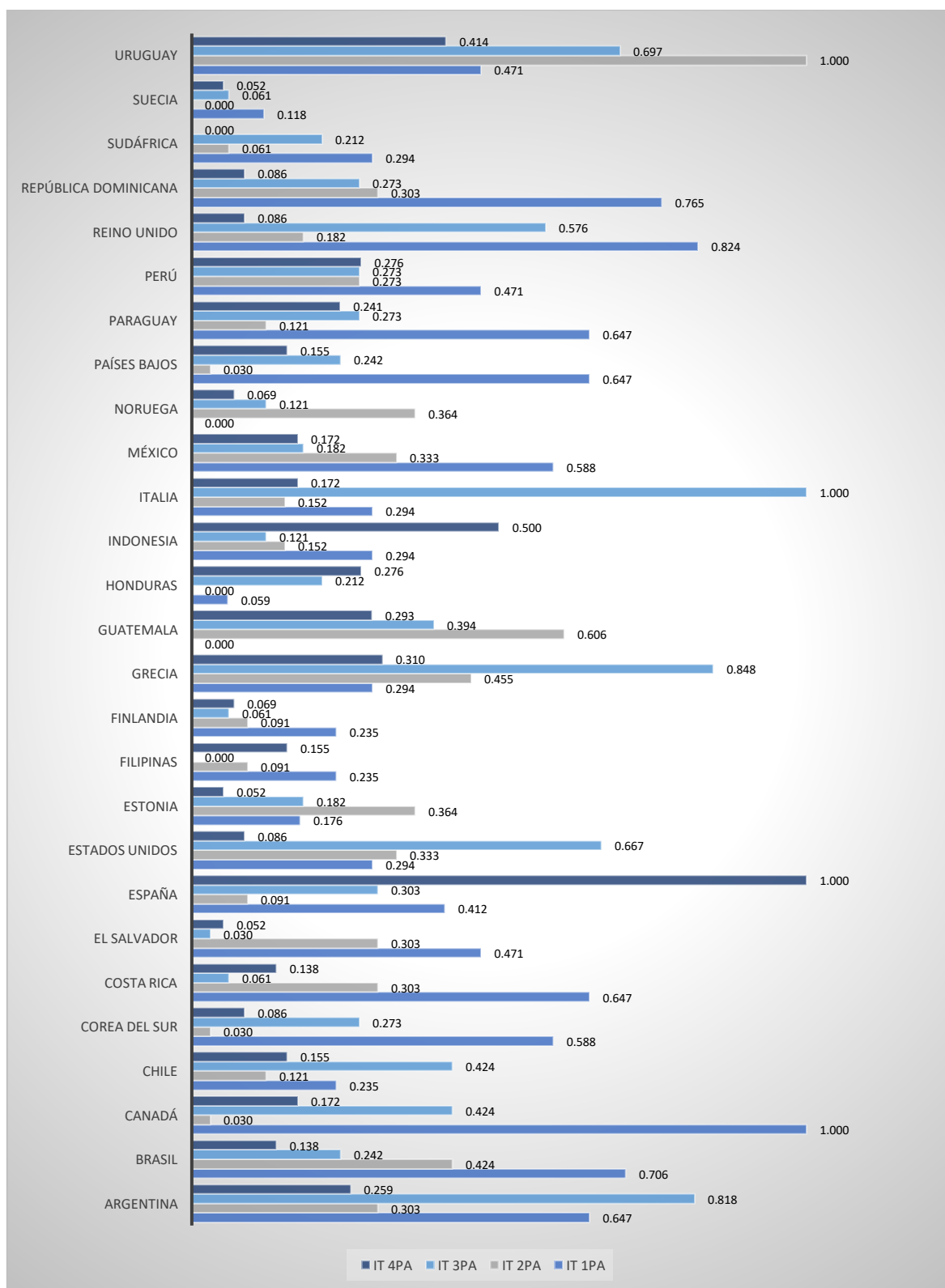
compromisos en cada plan de acción y para cada valor del OGP. Mientras que la limitación de este índice es que sólo toma en cuenta los cuatro valores básicos del Gobierno Abierto, con la finalidad de proporcionar un análisis general (medida de enfoque), más no un estudio exhaustivo del gobierno abierto.

**Cuadro 23. Subíndice de Innovación y Tecnología (IT) del Primero al Cuarto Plan de Acción**

IT Primer Plan de Acción			IT Segundo Plan de Acción			IT Tercer Plan de Acción			IT Cuarto Plan de Acción			PC Promedio					
#	País	Valor	#	País	Valor	Var.	#	País	Valor	Var.	#	País	Valor	Var.	#	País	Valor
1	Canadá	1.000	1	Uruguay	1.000	12	1	Italia	1.000	15	1	España	1.000	9		Uruguay	0.645
2	Reino Unido	0.824	2	Guatemala	0.606	24	2	Grecia	0.848	1	2	Indonesia	0.500	19		Argentina	0.507
3	República Dominicana	0.765	3	Grecia	0.455	13	3	Argentina	0.818	6	3	Uruguay	0.414	1		Grecia	0.477
4	Brasil	0.706	4	Brasil	0.424	0	4	Uruguay	0.697	-3	4	Grecia	0.310	-2		España	0.451
5	Argentina	0.647	5	Estonia	0.564	18	5	Estados Unidos	0.667	2	5	Guatemala	0.293	4		Reino Unido	0.417
6	Costa Rica	0.647	6	Noruega	0.364	21	6	Reino Unido	0.576	8	6	Honduras	0.276	11		Canadá	0.407
7	Países Bajos	0.647	7	Estados Unidos	0.333	8	7	Canadá	0.424	16	7	Perú	0.276	6		Italia	0.405
8	Paraguay	0.647	8	México	0.333	2	8	Chile	0.424	9	8	Argentina	0.259	-5		Brasil	0.378
9	Corea del Sur	0.588	9	Argentina	0.303	-4	9	Guatemala	0.394	-7	9	Paraguay	0.241	3		República Dominicana	0.357
10	México	0.588	10	Costa Rica	0.303	-4	10	España	0.303	9	10	Canadá	0.172	-3		Estados Unidos	0.345
11	El Salvador	0.471	11	El Salvador	0.303	0	11	Corea del Sur	0.273	13	11	Italia	0.172	-10		Guatemala	0.323
12	Perú	0.471	12	República Dominicana	0.303	-9	12	Paraguay	0.273	6	12	México	0.172	8		Perú	0.323
13	Uruguay	0.471	13	Perú	0.273	-1	13	Perú	0.273	0	13	Chile	0.155	-5		Paraguay	0.321
14	España	0.412	14	Reino Unido	0.182	-12	14	República Dominicana	0.273	-2	14	Filipinas	0.155	13		México	0.319
15	Estados Unidos	0.294	15	Indonesia	0.152	2	15	Brasil	0.242	-11	15	Países Bajos	0.155	1		Costa Rica	0.287
16	Grecia	0.294	16	Italia	0.152	2	16	Países Bajos	0.242	9	16	Brasil	0.138	-1		Países Bajos	0.269
17	Indonesia	0.294	17	Chile	0.121	3	17	Honduras	0.212	9	17	Costa Rica	0.138	6		Indonesia	0.267
18	Italia	0.294	18	Paraguay	0.121	-10	18	Sudáfrica	0.212	4	18	Corea del Sur	0.086	-7		Corea del Sur	0.244
19	Sudáfrica	0.294	19	España	0.091	-5	19	Estonia	0.182	-14	19	Estados Unidos	0.086	-14		Chile	0.234
20	Chile	0.235	20	Filipinas	0.091	1	20	México	0.182	-12	20	Reino Unido	0.086	-14		El Salvador	0.214
21	Filipinas	0.235	21	Finlandia	0.091	1	21	Indonesia	0.121	-6	21	República Dominicana	0.086	-7		Estonia	0.193
22	Finlandia	0.235	22	Sudáfrica	0.061	-3	22	Noruega	0.121	-16	22	Finlandia	0.069	2		Sudáfrica	0.142
23	Estonia	0.176	23	Canadá	0.030	-22	23	Costa Rica	0.061	-13	23	Noruega	0.069	-1		Noruega	0.138
24	Suecia	0.118	24	Corea del Sur	0.030	-15	24	Finlandia	0.061	-3	24	El Salvador	0.052	2		Honduras	0.137
25	Honduras	0.059	25	Países Bajos	0.030	-18	25	Suecia	0.061	2	25	Estonia	0.052	-6		Filipinas	0.120
26	Guatemala	0.000	26	Honduras	0.000	-1	26	El Salvador	0.030	-15	26	Suecia	0.052	-1		Finlandia	0.114
27	Noruega	0.000	27	Suecia	0.000	-3	27	Filipinas	0.000	-7	27	Sudáfrica	0.000	-9		Suecia	0.057

Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OBP.

**Gráfica 15. Subíndice de Innovación y Tecnológica del Primero al Cuarto Plan de Acción.**



Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OGP.

#### 4.2.2 Comparación de Metodologías y Resultados

A continuación, se comparará el valor promedio del ICGA (desde el primero hasta el cuarto plan de acción) y se analizaron los índices (o medidas de enfoque) que son similares al índice propuesto en la metodología cuantitativa de esta investigación. De las trece metodologías revisadas sólo nueve son índices comparables con el ICGA, debido a que son medidas de enfoque que utilizan un índice para evaluar de manera general los aspectos más relevantes de una variable.

En el Cuadro 24, se analizó el *Global Open Data Index 2016/2017*, donde Canadá, Finlandia y Noruega encabezan la lista. Después se observó el *Open Data Barometer Index 2018*, encabezado por Canadá, Reino Unido y Corea del Sur. En tercer lugar, se comparó el *Global Right to Information Rating* liderado por México, El Salvador y Sudáfrica. Y el *E-Government Development Index 2020*, con Estonia, Finlandia y Suecia en los primeros puestos. Como se puede observar, los primeros tres índices sólo consideraron el valor de Transparencia del *Open Government Partnership*; mientras que el último tomó en cuenta la influencia de la tecnología en las actividades gubernamentales. Por lo tanto, el resultado del ICGA es mucho más general, pues no sólo considera uno de los valores del OGP, sino un concepto más agregado de Gobierno Abierto.

Por otra parte, al comparar las metodologías del Cuadro 25, se observó que Estonia, Estados Unidos y Reino Unido lideran el *E-Participation Index 2020*; Noruega, Suecia y Canadá están en los primeros puestos del *Democracy Index 2020*; Suecia, Estados Unidos y Reino Unido encabezan el *Global Innovation Index 2020*; y Suecia, Noruega y Países Bajos se ubican en los primeros lugares del *Open Government Index 2015*. Esos resultados contrastan con el ICGA promedio del primero al cuarto plan de acción, sobre todo porque Suecia se ubica en el último lugar del ranking.

Finalmente, en el Cuadro 26 se presentan los tres indicadores del *Sustainable Governance Indicators 2020* y se encontró que los países de Suecia, Finlandia y Noruega encabezaron los subíndices de *Sustainable Polices*, *Robust Democracy* y *Good Governance*. Dicho resultado es contrario a lo que se obtuvo en el ICGA promedio que ubicó a los tres países en las últimas posiciones. Ello tiene sentido, pues el concepto de Gobierno Abierto del OGP se enfoca en el nivel de transparencia, de rendición de cuentas, de participación

ciudadana y de innovación y tecnología; pero no toma en cuenta elementos de sustentabilidad o buena gobernanza.

En resumen, al medir los compromisos de Gobierno Abierto con el ICGA, se están ponderando los cuatro valores identificados por el OGP, por lo que permite evaluar de manera global dicho concepto, como lo hacen las medidas de enfoque (índices) que muestran un panorama general de un fenómeno. Y, aunque los índices no permiten profundizar de manera exhaustiva en un fenómeno, son adecuadas para comparar lo que ocurre de manera general entre un país y otro.

Por otro lado, esta metodología tiene la limitación de no tomar en consideración factores de sustentabilidad o variables más específicas de buena gobernanza, pero al limitar el análisis a los cuatro valores básicos que propone el OGP se tienen que omitir otros elementos que no son indispensables para el análisis. Esta investigación podría ser el punto de partida de una metodología de alcance, que tome en cuenta la percepción de las personas a través de una encuesta. Sin embargo, esa metodología podría ser costosa y requerir recursos humanos y físicos que dificultarían su aplicación para todos los países del OGP.

**Cuadro 24. Comparación de Metodologías**

Global Open Data Index 2016/2017			Open Data Barometer Index 2018			Global Right to Information Rating			E-Government Development Index 2020			Índice de Compromisos de Gobierno Abierto*		
País	#	Valor	País	#	Valor	País	#	Valor	País	#	Valor	País	#	Valor
Canadá	5	69	Canadá	1	76	México	2	136	Estonia	3	0.9473	Uruguay	1	0.537
Finlandia	5	69	Reino Unido	1	76	El Salvador	10	122	Finlandia	4	0.9452	Argentina	2	0.464
Noruega	5	69	Corea del Sur	4	72	Sudáfrica	14	119	Suecia	6	0.9365	Brasil	3	0.464
Brasil	8	68	México	6	69	Brasil	29	108	Reino Unido	7	0.9358	España	4	0.455
México	11	65	Estados Unidos	9	64	Finlandia	31	105	Estados Unidos	9	0.9297	Estados Unidos	5	0.443
Estados Unidos	11	65	Uruguay	11	56	Indonesia	39	101	Países Bajos	10	0.9228	Guatemala	6	0.393
Argentina	17	60	Brasil	14	50	Suecia	40	101	Noruega	13	0.9064	Reino Unido	7	0.387
Uruguay	19	55	Italia	14	50	Reino Unido	42	99	España	17	0.8801	Perú	8	0.378
Países Bajos	20	54	Argentina	17	47	Corea del Sur	46	97	Uruguay	26	0.85	México	9	0.364
Suecia	21	53	Filipinas	19	42	Estonia	48	96	Canadá	28	0.842	Grecia	10	0.341
Chile	22	52	Chile	20	40	Chile	50	94	Argentina	32	0.8279	Italia	11	0.319
Italia	32	47	Indonesia	21	37	Canadá	52	93	Chile	34	0.8259	Honduras	12	0.301
Grecia	35	46	Sudáfrica	22	36	Perú	53	93	Italia	37	0.8231	Costa Rica	13	0.295
Paraguay	37	44	Paraguay	23	34	Argentina	54	92	Grecia	42	0.8021	Canadá	14	0.284
Sudáfrica	43	40	Costa Rica	24	31	Guatemala	55	92	Brasil	54	0.7677	El Salvador	15	0.271
El Salvador	49	35	Guatemala	28	26	Uruguay	56	92	Costa Rica	56	0.7576	Indonesia	16	0.268
Filipinas	53	30	República Dominicana			Italia	65	85	México	61	0.7291	República Dominicana	17	0.263
Perú	55	29	El Salvador			Honduras	69	84	Perú	71	0.7083	Paraguay	18	0.259
Guatemala	56	28	Estonia			Estados Unidos	72	83	Filipinas	77	0.6892	Chile	19	0.257
República Dominicana	57	27	Finlandia			Países Bajos	73	82	Sudáfrica	78	0.6891	Países Bajos	20	0.208
Indonesia	61	25	Grecia			Noruega	78	78	República Dominicana	82	0.6782	Estonia	21	0.198
Costa Rica	64	23	Honduras			España	90	73	Indonesia	88	0.6612	Filipinas	22	0.182
Estonia			Países Bajos			Grecia	104	65	Paraguay	93	0.6487	Corea del Sur	23	0.164
Honduras			Noruega			Paraguay	112	62	El Salvador	107	0.5697	Noruega	24	0.146
Corea del Sur			Perú			República Dominicana	116	59	Guatemala	121	0.5155	Finlandia	25	0.092
España			España			Filipinas	124	46	Honduras	138	0.4486	Sudáfrica	26	0.083
Reino Unido			Suecia			Costa Rica			Corea del Sur			Suecia	27	0.079

Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OBP. \* Se utilizaron los valores promedio del primero al cuarto plan de acción.



## Cuadro 25. Comparación de Metodologías II

E-Participation Index 2020		Democracy Index 2020			Global Innovation Index 2020			Open Government Index 2015			Índice de Compromisos de Gobierno Abierto*					
País	Rank	Score	País	Rank	Score	País	Rank	Score	País	Rank	Score	País	Rank	Score	#	Valor
Estonia	1	1	Noruega	1	9.81	Suecia	2	62.47	Suecia	1	0.81	Uruguay	1	0.81	1	0.537
Estados Unidos	1	1	Suecia	3	9.58	Estados Unidos	3	60.56	Noruega	3	0.81	Argentina	2	0.81	2	0.464
Reino Unido	6	0.9764	Canadá	5	9.24	Reino Unido	4	59.78	Países Bajos	4	0.76	Brasil	3	0.76	3	0.464
Países Bajos	9	0.9643	Finlandia	6	9.2	Países Bajos	5	58.76	Finlandia	6	0.76	España	4	0.76	4	0.455
Finlandia	14	0.9524	Países Bajos	9	8.96	Finlandia	7	57.02	Canadá	7	0.75	Estados Unidos	5	0.75	5	0.443
Canadá	16	0.9405	Uruguay	15	8.61	Corea del Sur	10	56.11	Reino Unido	8	0.74	Guatemala	6	0.74	6	0.393
Brasil	18	0.9078	Reino Unido	16	8.54	Canadá	17	52.26	Corea del Sur	10	0.73	Reino Unido	7	0.73	7	0.387
Noruega	18	0.9048	Chile	17	8.28	Noruega	20	49.29	Estados Unidos	11	0.73	Perú	8	0.73	8	0.378
Argentina	29	0.8571	Costa Rica	18	8.16	Estonia	25	48.28	Estonia	14	0.72	México	9	0.72	9	0.564
Chile	29	0.8571	España	22	8.12	Italia	28	45.74	Chile	18	0.68	Grecia	10	0.68	10	0.341
Uruguay	29	0.8571	Corea del Sur	23	8.01	España	30	45.6	Costa Rica	19	0.68	Italia	11	0.68	11	0.319
España	36	0.8452	Estados Unidos	25	7.92	Grecia	43	36.79	Uruguay	21	0.65	Honduras	12	0.65	12	0.301
Italia	41	0.8214	Estonia	27	7.84	Filipinas	50	35.19	España	26	0.62	Costa Rica	13	0.62	13	0.295
México	41	0.8214	Italia	29	7.74	Chile	54	33.86	Sudáfrica	27	0.62	Canadá	14	0.62	14	0.284
Suecia	41	0.8214	Grecia	37	7.39	México	55	33.6	Italia	28	0.61	El Salvador	15	0.61	15	0.271
Grecia	50	0.7857	Sudáfrica	45	7.05	Costa Rica	56	33.51	Indonesia	32	0.58	Indonesia	16	0.58	16	0.268
República Dominicana	51	0.7738	Argentina	48	6.95	Sudáfrica	60	32.67	Grecia	36	0.57	República Dominicana	17	0.57	17	0.263
Perú	55	0.7619	Brasil	49	6.92	Brasil	62	31.94	Brasil	38	0.56	Paraguay	18	0.56	18	0.259
Indonesia	57	0.75	Filipinas	55	6.56	Uruguay	69	30.84	México	42	0.56	Chile	19	0.56	19	0.257
Paraguay	57	0.75	Perú	57	6.53	Perú	76	28.79	Argentina	44	0.56	Países Bajos	20	0.56	20	0.208
Filipinas	57	0.75	República Dominicana	63	6.32	Argentina	80	28.33	Perú	47	0.55	Estonia	21	0.55	21	0.198
Sudáfrica	57	0.75	Indonesia	64	6.3	Indonesia	85	26.49	Filipinas	50	0.54	Filipinas	22	0.54	22	0.182
El Salvador	75	0.6786	Paraguay	67	6.18	República Dominicana	90	25.1	República Dominicana	53	0.52	Corea del Sur	23	0.52	23	0.164
Costa Rica	77	0.6548	México	72	6.07	El Salvador	92	24.85	El Salvador	58	0.51	Noruega	24	0.51	24	0.146
Guatemala	112	0.5	El Salvador	77	5.9	Paraguay	97	24.14	Honduras	66	0.49	Finlandia	25	0.49	25	0.092
Honduras	114	0.4881	Honduras	88	5.36	Honduras	103	22.95	Guatemala	70	0.48	Sudáfrica	26	0.48	26	0.083
Corea del Sur			Guatemala	97	4.97	Guatemala	106	22.35	Paraguay			Suecia	27	0.079	27	0.079

Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OBP. \* Se utilizaron los valores promedio del primero al cuarto plan de acción.

Cuadro 26. Comparación de Metodologías												
Sustainable Governance Indicators 2020						Índice de Compromisos de Gobierno Abierto <sup>6</sup>						
Sustainable Polices			Robust Democracy			Good Governance			Índice de Compromisos de Gobierno Abierto <sup>6</sup>			
País	#	Score	País	#	Score	País	#	Score	País	#	Valor	
Suecia	1	8.01	Suecia	1	9.3	Suecia	1	8.63	Uruguay	1	0.537	
Noruega	3	7.83	Finlandia	2	9.1	Finlandia	2	8.49	Argentina	2	0.464	
Finlandia	5	7.42	Noruega	3	9	Noruega	3	8.47	Brasil	3	0.464	
Estonia	8	7.08	Estonia	7	8.6	Canadá	7	7.46	España	4	0.455	
Reino Unido	9	7.02	Canadá	11	8	Reino Unido	10	7.22	Estados Unidos	5	0.443	
Países Bajos	10	6.86	España	16	7.3	Estonia	11	7.15	Guatemala	6	0.393	
Canadá	14	6.62	Reino Unido	16	7.3	España	18	6.58	Reino Unido	7	0.387	
España	19	6.27	Países Bajos	23	7.1	Países Bajos	20	6.45	Perú	8	0.378	
Corea del Sur	27	5.81	Grecia	24	7	Corea del Sur	25	6.28	México	9	0.364	
Italia	32	5.38	Estados Unidos	24	7	Estados Unidos	26	6.16	Grecia	10	0.341	
Chile	34	5.34	Italia	26	6.9	Chile	30	5.88	Italia	11	0.319	
Estados Unidos	38	4.79	Corea del Sur	27	6.8	México	31	5.7	Honduras	12	0.301	
Grecia	39	4.66	Chile	28	6.5	Grecia	32	5.64	Costa Rica	13	0.295	
México	39	4.66	México	37	5.1	Italia	33	5.53	Canadá	14	0.284	
Argentina			Argentina			Argentina			El Salvador	15	0.271	
Brasil			Brasil			Brasil			Indonesia	16	0.268	
Costa Rica			Costa Rica			Costa Rica			República Dominicana	17	0.263	
República Dominicana			República Dominicana			República Dominicana			Paraguay	18	0.259	
El Salvador			El Salvador			El Salvador			Chile	19	0.257	
Guatemala			Guatemala			Guatemala			Países Bajos	20	0.208	
Honduras			Honduras			Honduras			Estonia	21	0.198	
Indonesia			Indonesia			Indonesia			Filipinas	22	0.182	
Paraguay			Paraguay			Paraguay			Corea del Sur	23	0.164	
Perú			Perú			Perú			Noruega	24	0.146	
Filipinas			Filipinas			Filipinas			Finlandia	25	0.092	
Sudáfrica			Sudáfrica			Sudáfrica			Sudáfrica	26	0.083	
Uruguay			Uruguay			Uruguay			Suecia	27	0.079	

Fuente: Elaboración propia con datos de la BDC-OBP. \* Se utilizaron los valores promedio del primero al cuarto plan de acción.

### 4.3 Principales Resultados del Análisis Cuantitativo

En este capítulo se presentan los resultados de la metodología cuantitativa que consiste en la elaboración del Índice de Compromisos de Gobierno Abierto (ICGA) de una muestra de 27 países. Dentro de los principales resultados, se encontró una relación negativa entre los países que publican sus planes de acción después de dos años y la variación del ICGA del primero al cuarto plan de acción, lo que implica que mientras más años pasen entre la publicación de un plan de acción y otro, menor será el ICGA de ese país. Para confirmar esa relación se calculó el coeficiente de correlación entre las variaciones del ICGA de los países que tardaron más de dos años en publicar sus planes de acción (Cuadro 27).

<b>Cuadro 27. Coeficiente de Correlación entre los años de publicación del Plan de Acción y la Variación del ICGA</b>		
Del 1PA al 2PA	Del 2PA al 3PA	Del 3PA al 4PA
-0.39	-0.44	-0.32

Fuente: Elaboración propia con datos la Base de Datos de Compromisos del OGP.

Para la elaboración del coeficiente de correlación se tomaron en cuenta los once países que tardaron más de dos años en publicar alguno de sus cuatro planes de acción: España, Estados Unidos, Grecia, Italia, México, Noruega, Países Bajos, Perú, Reino Unido, Sudáfrica y Suecia. Al comparar el tiempo de publicación y la variación del ICGA entre el primer plan de acción y el segundo plan de acción, se obtuvo un coeficiente de correlación de -0.39; al comparar el segundo y el tercer plan de acción, el coeficiente fue de -0.44; y, al tomar en cuenta el tercero y el cuarto plan de acción, el coeficiente de correlación se ubicó en -0.32.

De acuerdo con Webster (2000) un coeficiente de correlación menor a 0.5 indica que existe una correlación débil entre las variables, si el coeficiente de correlación oscila entre 0.5 y 0.8, la correlación es media y si es mayor a 0.8 la correlación es fuerte. Sin embargo, para investigaciones posteriores se recomienda estudiar la correlación entre el ICGA y el tiempo que tardan los países en entregar sus planes de acción para confirmar o descartar esta hipótesis.

#### **4.4 Aportes/Justificación de la Metodología Mixta**

El aporte de esta metodología mixta es proporcionar una conceptualización del gobierno abierto. Gorrochategui (2018) explica que es posible utilizar una versión libre de la formulación axiomática con reducción proposicional de Hans Zetterberg para desarrollar una conceptualización utilizando el juego “realidad-conceptualización-verificación empírica”.

En el componente cualitativo de la metodología, la realidad consiste en clasificar los compromisos que aportan a los valores del gobierno abierto: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología. La conceptualización de esa realidad es posible al verificar que los 27 países de la muestra sí proponen compromisos relacionado con los valores del OGP, sin embargo, al verificar también es posible señalar que los compromisos no son equitativos para todos los valores del OGP.

Es decir, los países enfocan sus compromisos de GA en algunos valores, más que en otros. Por ejemplo, los países de Sudáfrica y Estonia no propusieron compromisos para el valor de transparencia en su primer plan de acción (1PA). Sin embargo, Estonia presentó 6 compromisos de rendición de cuentas, 3 de participación ciudadana y 4 de innovación y tecnología. Mientras que los compromisos en el 1PA de Sudáfrica aportaron 3 a la rendición de cuentas, 4 a la participación ciudadana y 6 a la innovación y tecnología.

Eso se puede corroborar con la metodología cuantitativa, porque al obtener el Índice de Compromisos de Gobierno Abierto (ICGA) se ponderan los cuatro valores de GA de forma equilibrada, pues cada valor del OGP se pondera en 0.25 (1/4). Ello implica que todos los países deben aportar compromisos a los cuatro valores, para poder alcanzar un ICGA de uno, y que países como Estonia y Sudáfrica, que no aportaron ningún compromiso al valor de transparencia en el 1PA, perdieron una cuarta parte del ICGA en su primer plan de acción.

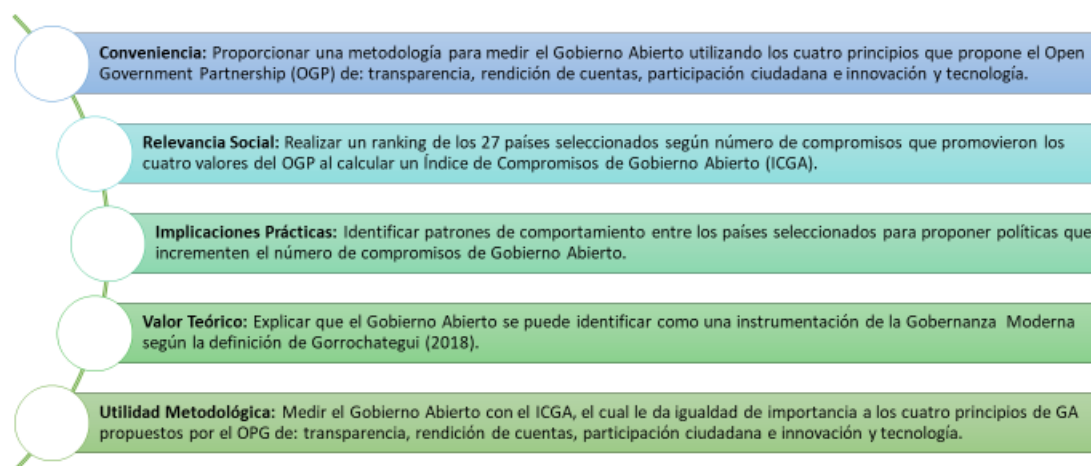
Durante el Segundo Plan de Acción (2PA) Sudáfrica seguía con cero compromisos en el valor de transparencia, pero durante el Tercer Plan de Acción (3PA) el país registró 5 compromisos en el valor de transparencia y en el Cuarto Plan de Acción (4PA) tuvo 3 en el mismo valor. Eso implicaría una mejora de Sudáfrica en el valor de transparencia del primero al cuarto plan de acción.

Sin embargo, Sudáfrica registró un retroceso en el valor de innovación y tecnología del primero al cuarto plan de acción, ya que los compromisos que contribuyeron a ese valor fueron 6 en el 1PA, cero en el 2PA, 7 en el 3PA y de nuevo cero en el 4PA.

En conclusión, aunque Sudáfrica mejoró en el valor de transparencia tuvo un retroceso en el valor de innovación y tecnología. En resumen, para que los países incrementen su nivel de gobierno abierto deben elevar su ICGA y será necesario que sus compromisos contribuyan a todos los valores básicos propuestos por el OGP.

En la Figura 3 se detalla que la conveniencia de esta investigación consistió en proporcionar una metodología para medir el GA en función de los valores propuestos por el OGP de: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología. La relevancia social radicó en realizar un Ranking de 27 países y determinar cuáles fueron los que más aportaron compromisos de sus planes de acción al GA. Las implicaciones prácticas estuvieron basadas en los patrones identificados en el análisis cualitativo y cuantitativo de los resultados, por ejemplo, que los países que presentaron planes de acción cada dos años en promedio son los que más avanzaron en los valores del OGP. El valor teórico fue el enmarcar al concepto de Gobierno Abierto como una instrumentación de la Gobernanza Moderna según la definición de Gorrochategui (2018). Y, finalmente, la utilidad metodológica fue la elaboración del Índice de Compromisos de Gobierno Abierto (ICGA).

**Figura 3.** Aportes de la Investigación.



Fuente: Elaboración Propia.

## 5 Conclusiones y Propuestas

El objetivo general de esta investigación fue construir una metodología para ponderar el cumplimiento de los valores del Gobierno Abierto (GA) propuestos por el Open Government Partnership de: 1) transparencia (TR), 2) rendición de cuentas (RC), 3) participación ciudadana (PC) e 4) innovación y tecnología (IT). Para alcanzar ese fin, primero se diseñó una metodología mixta, con una parte cualitativa, que consistió en clasificar los compromisos de los planes de acción de 27 países del OGP por los valores de TR, RC, PC e IT. Mientras que, en segundo lugar, se diseñó una metodología cuantitativa en base a la elaboración del Índice de Compromisos de Gobierno Abierto (ICGA) para todos los países de la muestra seleccionada.

A continuación, se presentarán los tres objetivos específicos y su nivel de cumplimiento:

- i. Definir el concepto de GA en base a los valores del OGP que se pueda generalizar para todos los países que pertenecen a la alianza para el gobierno abierto y que se sustente en las propuestas teóricas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnologías.

**Cumplimiento Total:** En el Capítulo 1 se presentó una detallada revisión del concepto de Gobierno Abierto y al final se retomó el concepto propuesto por el OGP que se basa en cuatro valores: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología. Adicionalmente, se detalló que el Gobierno Abierto es una instrumentación de la Gobernanza Moderna. En resumen, el Gobierno Abierto es una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología, fundados en la recuperación de la confianza y legitimidad de la acción pública, buscando contar con la ciudadanía como centro y protagonista de la democracia y el desarrollo inclusivo (OCDE, 2016; CLAD, 2016; OGP, 2022).

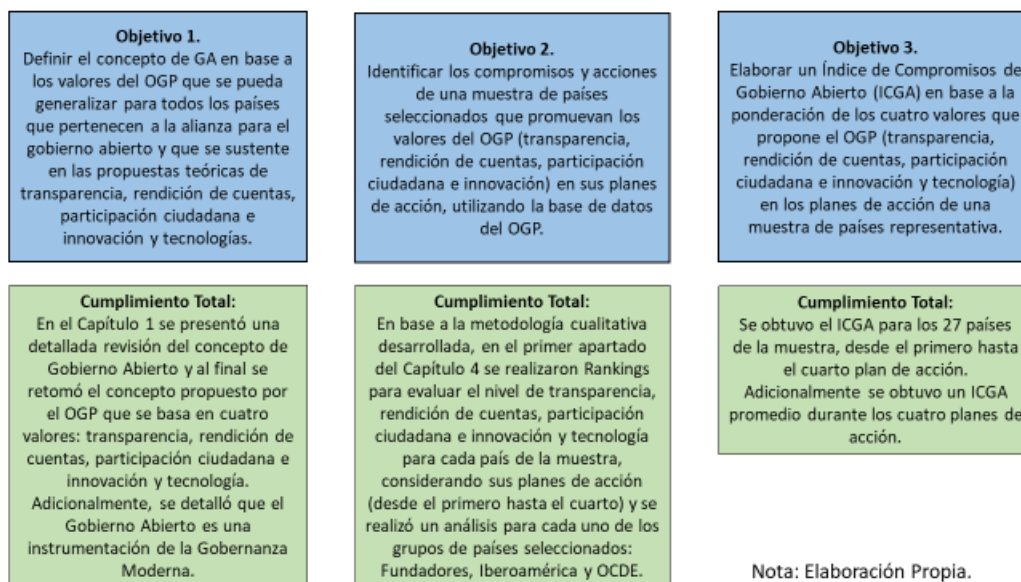
- ii. Identificar los compromisos y acciones de una muestra de países seleccionados que promuevan los valores del OGP (transparencia, rendición de cuentas,

participación ciudadana e innovación) en sus planes de acción, utilizando la base de datos IRM Commitments Database.

**Cumplimiento Total:** En base a la metodología cualitativa desarrollada, en el primer apartado del Capítulo 4 se realizaron Rankings para evaluar el nivel de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología para cada país de la muestra, considerando sus planes de acción (desde el primero hasta el cuarto) y se realizó un análisis para cada uno de los grupos de países seleccionados: Fundadores, Iberoamérica y OCDE.

- iii. Elaborar un Índice de Compromisos de Gobierno Abierto (ICGA) en base a la ponderación de los cuatro valores que propone el OGP (transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología) en los planes de acción de una muestra de países representativa. **Cumplimiento Total:** Se obtuvo el ICGA para los 27 países de la muestra, desde el primero hasta el cuarto plan de acción. Adicionalmente se obtuvo un ICGA promedio durante los cuatro planes de acción.

**Figura 4.** Cumplimiento de los Objetivos Específicos de la Investigación.



Y adicionalmente se enlistan las hipótesis y su cumplimiento:

- i. *Los países fundadores del OGP tendrán mayor influencia en los cuatro valores de: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología; en comparación con los de Iberoamérica y de la OCDE.*

**Cumplimiento Parcial:** en el primero y segundo plan de acción si ocurrió, pero en el tercero y el cuarto se diluyó este fenómeno. Podría ser que en los primeros planes de acción los países fundadores tenían gobernantes más interesados en el gobierno abierto, pero que los nuevos gobernantes dejaran el tema en pausa, ese podría ser el caso particular de Estados Unidos al salir el presidente Barack Obama del poder.

- ii. *Conforme se avanza en los compromisos de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología; mayor es el cumplimiento del gobierno abierto en los países del OGP.*

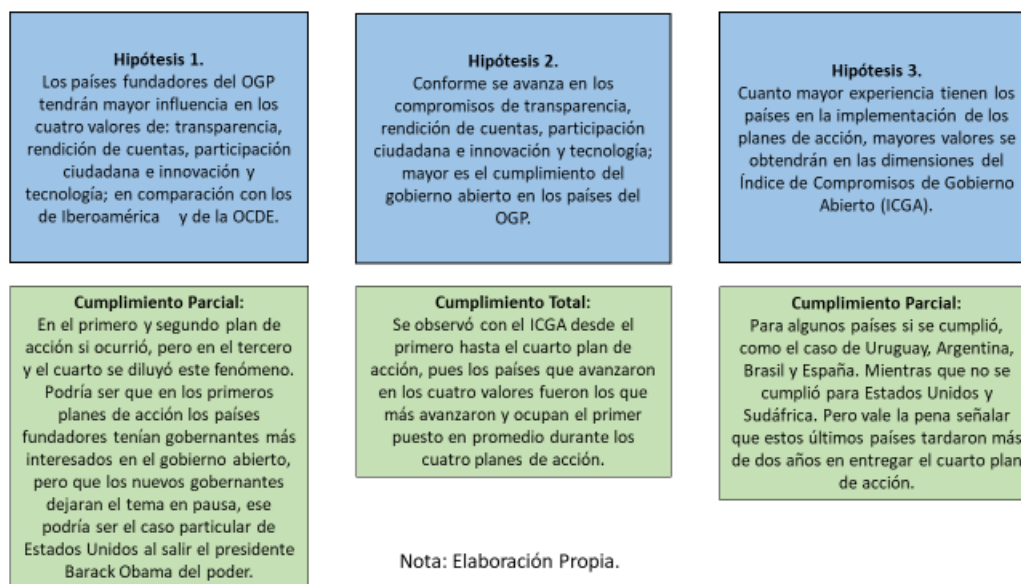
**Cumplimiento Total:** Se observó con el ICGA desde el primero hasta el cuarto plan de acción, pues los países que avanzaron en los cuatro valores fueron los que más avanzaron y ocupan el primer puesto en promedio durante los cuatro planes de acción.

- iii. *Cuanto mayor experiencia tienen los países en la implementación de los planes de acción, mayores valores se obtendrán en las dimensiones del Índice de Compromisos de Gobierno Abierto (ICGA).*

**Cumplimiento Parcial:** Para algunos países si se cumplió, como el caso de Uruguay, Argentina y España. Mientras que no se cumplió para Estados Unidos y Sudáfrica. Pero vale la pena señalar que estos últimos países tardaron más de dos años en entregar el cuarto plan de acción.



**Figura 5.** Prueba de las hipótesis de la investigación



De la aplicación del componente cualitativo de la metodología diseñada, se resaltan las siguientes conclusiones:

- i) Los países fundadores del OGP registraron el mayor número de compromisos en el primer plan de acción, en particular destaca el caso de Brasil, Estados Unidos y México; sin embargo, estos países perdieron presencia en el tercero y el cuarto plan de acción (Gráficas 1, 2, 7 y 8). Ese comportamiento podría responder al tiempo que tardaron dichos países en publicar sus planes de acción; por ejemplo, Estados Unidos dejó pasar cuatro años entre el tercero y el cuarto plan de acción. México dejó pasar tres años del segundo al tercer plan de acción y otros tres años del tercero al cuarto plan de acción. Mientras que Brasil dejó pasar tres años del segundo al tercer plan de acción.
- ii) En el cuarto plan de acción, se observó que la brecha entre el país con mayor y menor número de compromisos se incrementó considerablemente. Lo anterior se explicaría por que algunos países aportaron muy pocos compromisos a los valores del OGP (como Sudáfrica), mientras que otros elevaron significativamente su participación en cada compromiso (como España). La brecha entre los países con mayor y menor número de compromisos pasó de ser 41 en el 1PA, 47 en el 2PA, 48 en el 3PA y 97 en el 4PA.
- iii) En general, se encontró que los países fundadores disminuyeron su participación en cada uno de los valores del OGP, los países de Iberoamérica elevaron su participación,

sobre todo dentro de los valores de rendición de cuentas y de participación ciudadana; mientras que la influencia de los países de la OCDE en los valores del OGP se mantuvo constante. En el Cuadro 13 se observa que algunos países Fundadores entregaron sus planes de acción después de tres o cuatro años, siendo que todos los países debían entregar sus planes de acción cada dos años de acuerdo con el *OGP Handbook Rules and Guidance for Participants (2021)*<sup>67</sup>.

De la aplicación del componente cuantitativo de la metodología diseñada, se resaltan las siguientes conclusiones:

- iv) Al analizar los ICGA de cada plan de acción, se observó que los países que se encuentran en los primeros lugares del primer plan de acción no son los mismos que se encuentran en los primeros lugares del segundo, tercero y cuarto plan de acción. Por lo tanto, se observa que existe mucha variación sobre el número de compromisos que cada país presenta de un plan de acción a otro (Gráfica 11). Eso implica que los esfuerzos en materia de GA no se mantienen constantes a través del tiempo. Para posteriores investigaciones se podría estudiar si ese comportamiento es resultado de elevados costos administrativos, cambios en la orientación política de cada país o por un desánimo posterior a la incorporación de los países en el OGP.
- v) Como se observa en la Gráfica 11, la periodicidad influye en la entrega de los planes de acción. Al utilizar el ICGA promedio, los países que se mantuvieron en el primero y segundo lugar publicaron sus planes de acción cada dos años (Uruguay y Argentina), mientras que los países fundadores que cayeron de los primeros lugares en el ICGA (Brasil, México y Estados Unidos) no publicaron con regularidad sus planes de acción. Brasil dejó pasar tres años entre el segundo y el tercer plan de acción (2013-2016). México dejó pasar tres años entre el segundo, el tercero y el cuarto plan de acción (2013, 2016 y 2019). Mientras que Estados Unidos dejó pasar cuatro años entre el tercero y cuarto plan de acción (2015-2019), de la misma forma que Sudáfrica dejó

---

<sup>67</sup> Cabe señalar que, en marzo de 2022, el OGP publicó la última versión del *Handbook Rules and Guidance for Participants*, donde señala que los países pueden entregar sus planes de acción en un periodo de dos o cuatro años. Ese cambio es importante, ya que antes de esa fecha el organismo solicitaba a todos los países entregar sus planes de acción por un rango de dos años.

pasar cuatro años del tercero al cuarto plan de acción (2016-2020). Ello sugiere que podría existir una relación entre los países que dejan pasar más tiempo de un plan de acción a otro, y los países que tienen menor desempeño en el ICGA.

- vi) Al comparar el ICGA promedio, del primero al cuarto plan de acción respecto a otras metodologías similares, se encontró que dichos indicadores miden aspectos individuales del gobierno abierto, como la apertura de los datos, la democracia o la innovación; sin embargo, el ICGA se compone de un ponderado de los cuatro valores del OGP, el cual proporciona una evaluación más precisa del grado de GA para cada uno de los países y propone una metodología que se puede realizar de manera más sencilla, frecuente y de una forma más detallada, al utilizar la base de datos avalada por el OGP.
- vii) Dado que el ICGA se elabora con la Base de Datos de Gobierno Abierto del OGP, permitiría evaluar a todos los países que pertenecen al OGP; mientras que las metodologías revisadas en la taxonomía de metodologías no cuentan con información para aproximadamente la mitad de los países de la muestra de esta investigación. El aporte de esta metodología sobre otras radica en que: *utiliza la misma información proporcionada por el OGP*; su elaboración no depende del levantamiento de encuestas, por lo que su aplicación es más sencilla y se puede realizar en menor tiempo. Además, las limitaciones de esta metodología son las mismas que se identifican para las medidas de enfoque, las cuales permiten evaluar de manera global un fenómeno y compararlos con otros países, pero no permiten profundizar en todos sus elementos, como lo hacen las medidas de amplitud.
- viii) Un último elemento consiste en subrayar que los países deben avanzar en los cuatro valores de gobierno abierto, no sólo en uno de ellos, de lo contrario no se estaría cumpliendo con los valores básicos del gobierno abierto propuestos por el OGP. Lo anterior implica que un país podría proponer muchos compromisos para la Transparencia, pero si no planea ninguna acción para mejorar los cuatro valores (rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología) no avanzará de forma global en el gobierno abierto, sino solamente en el valor de transparencia.

## Figura 6. Conclusiones de la Investigación.

Componente Cualitativo	Componente Cuantitativo
<ul style="list-style-type: none"><li>• Los países fundadores del OGP registraron el mayor número de compromisos en el primer plan de acción, en particular destaca el caso de Brasil, Estados Unidos y México; sin embargo, estos países perdieron presencia en el tercero y el cuarto plan de acción.</li><li>• En el cuarto plan de acción, se observó que la brecha entre el país con mayor y menor número de compromisos se incrementó considerablemente.</li><li>• En general, se encontró que los países fundadores disminuyeron su participación en cada uno de los valores del OGP, los países de Iberoamérica elevaron su participación, sobre todo dentro de los valores de rendición de cuentas y de participación ciudadana; mientras que la influencia de los países de la OCDE en los valores del OGP se mantuvo constante.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Al analizar los ICGA de cada plan de acción, se observó que los países que se encuentran en los primeros lugares del primer plan de acción no son los mismos que se encuentran en los primeros lugares del segundo, tercero y cuarto plan de acción.</li><li>• Al utilizar el ICGA promedio, los países que se mantuvieron en el primero y segundo lugar publicaron sus planes de acción cada dos años (Uruguay y Argentina), mientras que los países fundadores que cayeron de los primeros lugares en el ICGA (Brasil, México y Estados Unidos) no publicaron con regularidad sus planes de acción.</li><li>• El ICGA se compone de un ponderado de los cuatro valores del OGP, el cual proporciona una evaluación más precisa del grado de GA para cada uno de los países y propone una metodología que se puede realizar de manera más sencilla, frecuente y de una forma más detallada, al utilizar la base de datos avalada por el OGP.</li><li>• Dado que el ICGA se elabora con la Base de Datos de Gobierno Abierto del OGP, permitiría evaluar a todos los países que pertenecen al OGP, mientras que las metodologías revisadas en la taxonomía de metodologías no cuentan con información para aproximadamente la mitad de los países de la muestra de esta investigación,</li><li>• Un último elemento consiste en subrayar que los países deben avanzar en los cuatro valores de gobierno abierto, no sólo en uno de ellos, de lo contrario no se estaría cumpliendo con los valores básicos del gobierno abierto propuestos por el OGP.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se pueden conceptualizar las conclusiones de la siguiente forma:

1. La publicación de los Planes de Acción, en forma periódica y constante es un factor coadyuvante para que los países demuestren su adhesión al gobierno abierto.
2. El grado de avance del gobierno abierto de los países tiene relación directa con la información que suministran sobre la realización de acciones vinculadas a los cuatro valores del gobierno abierto.

Derivado del análisis cualitativo y cuantitativo se realizan las siguientes propuestas:

1. Solicitar a todos los países un número de compromisos mínimo para cada uno de los valores del OGP: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología; con el objetivo de promover el Gobierno Abierto de manera global y no sólo de manera parcial. Por ahora el OGP señala que los países deben realizar compromisos que influyan, por lo menos, en uno de los cuatro valores, con el objetivo de darle libertad a los países de tomar el concepto de Gobierno Abierto que más se adapte a sus necesidades. Sin embargo, pareciera que dicha flexibilidad es muy grande y no se cumplen todos los valores básicos del GA.

2. El Mecanismo de Reporte Independiente (IRM) evalúa cada uno de los compromisos propuestos por los países y les da una calificación entre 0 y 4; sin embargo, sería adecuado que el IRM proporcione una evaluación global a nivel país y por cada plan de acción, para que sea posible comparar la situación entre países. Una forma de hacerlo sería implementar el Índice de Compromisos de Gobierno Abierto para todos los países y para todos planes de acción.
3. Sugerir a todos los países la entrega de sus planes de acción en un periodo de dos años, con una prórroga alternativa de un año adicional. Y, en caso contrario, que el OGP emita una carta de carácter orientativo solicitando a los países la elaboración de sus planes de acción en el tiempo establecido.
4. También se recomienda continuar con las evaluaciones del IMR, pues generan una base de datos que permite recortar el tiempo de implementación de la metodología mixta que se propone en esta investigación. De lo contrario, se tendría que revisar cada Plan de Acción, uno por uno, lo que restaría sencillez a la metodología.

Cabe señalar que uno de los principales aportes de esta investigación ha sido describir los componentes teóricos dentro del concepto de gobierno abierto que utiliza el OGP, basado en los cuatro valores de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología. En ese sentido, todos los países del OGP deberían cumplir con al menos esos cuatro componentes. Adicionalmente, se ha logrado medir el gobierno abierto en base a un concepto bien definido y utilizando una base de datos elaborada con los planes de acción de los 27 países seleccionados. Adicionalmente se pudo obtener un índice para medir el nivel de gobierno abierto que proponen cada uno de los países en sus planes de acción.

Dentro de las futuras líneas de investigación se debe considerar la implementación del ICGA para todos los países miembro del OGP cada dos años, de tal forma que sea posible evaluar si los países cumplen con los valores del gobierno abierto, así como para verificar si la entrega de los planes de acción influye en el avance del ICGA de manera generalizada.

Si bien la adhesión de los países al OGP ha sido constante y creciente desde su creación, no hay una clara explicación de las razones de la disminución en el tiempo de los compromisos cuanto más tiempo permanecen en la iniciativa. Esto puede deberse a: ¿Cambio de los gobernantes? ¿Alto costo de implementación de los compromisos de gobierno abierto?

¿Falta de conocimiento sobre lo que significa el gobierno abierto dentro del OGP?  
Adicionalmente, es posible inferir, que los factores locales pueden incidir en que unos valores avancen más que otros en determinados grupos de países.

## GLOSARIO

<b>BID</b>	<b>Banco Interamericano de Desarrollo</b>
<b>DGA</b>	<b>Declaración de Gobierno Abierto</b>
<b>EGDI</b>	<i>E-Government Development Index</i>
<b>EPI</b>	<i>E-Participation Index</i>
<b>FMI</b>	<b>Fondo Monetario Internacional</b>
<b>GA</b>	<b>Gobierno Abierto</b>
<b>GII</b> /	<i>Global Innovation Index</i>
<b>GODI</b>	<i>Global Open Data Index</i>
<b>GRIR</b>	<i>Global Right to Information Rating</i>
<b>HCI</b>	<i>Human Capital Index</i>
<b>ICGA</b>	<b>Índice de Compromisos de Gobierno Abierto</b>
<b>IT</b>	<b>Innovación y Tecnología</b>
<b>NGP</b>	<b>Nueva Gestión Pública</b>
<b>OCDE</b>	<b>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos</b>
<b>ODB</b>	<i>Open Data Barometer</i>
<b>OGI</b>	<i>Open Government Index</i>
<b>OGP</b>	<i>Open Government Partnership</i>
<b>OMPI</b>	<b>Organismo Mundial de la Producción Intelectual</b>
<b>OSI</b>	<i>Online Services Index</i>
<b>ONU</b>	<b>Organización de las Naciones Unidas o Naciones Unidas</b>
<b>PC</b>	<b>Participación Ciudadana</b>
<b>RC</b>	<b>Rendición de Cuentas</b>
<b>SGI</b>	<i>Sustainable Governance Indicators</i>
<b>TII</b>	<i>Telecommunication Infrastructure Index</i>
<b>TIC</b>	<b>Tecnologías de la Información</b>
<b>TR</b>	<b>Transparencia</b>

**UNESCO**      **Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura**

**WGI**            **Worldwide Governance Indicators**

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Access Info Europe, T. C. for L. and D. (n.d.). *The Right to Information Rating*. <https://www.rti-rating.org/>
- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Bertelsmann, S. (2020). *SIGI Codebook. Sustainable Governance Indicators 2020*.
- Campos Domínguez, E., & Corojan, A. (2012). Estado del arte del Gobierno Abierto: promesas y expectativas. In *Hofman, Ramírez Alujas y Bojórquez Pereznieta (2012) (coords) La promesa del Gobierno Abierto*.
- CLAD. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. In *XIX Cumbre Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*.
- CLAD. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. In *XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*.
- CLAD. (2020). CARTA IBEROAMERICANA DE INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA. *XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de La Administración Pública y Reforma Del Estado Andorra 08 de Octubre de 2020*.
- Cornell University & WIPO. (2020). *Global innovation Index 2020: who will finance innovation*.
- Creswell, J. (2014). *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches* (4th ed.). SAGE.
- Dunion, K. (2013). *Independent reporting mechanism: United Kingdom progress report 2011–2013*.
- Fassio, A., & Pascual, L. (2015). *Apuntes para desarrollar una investigación en el campo de la administración y el análisis organizacional*. EUDEBA.
- Fukuyama, F. (2016a). *Los Orígenes del Orden Político. Desde la Prehistoria hasta la Revolución Francesa* (2a edición). Deusto.
- Fukuyama, F. (2016b). *Orden y decadencia de la política*. Barcelona: Deusto.
- Gascó-Hernández, M. (2020). Nota Introductoria. In *Gobierno abierto: estrategias e iniciativas en Iberoamérica* (pp. 19–66). Escuela CLAD.
- Ginsberg, W. R. (2011). The Obama Administration's Open Government initiative: issues for Congress. In *CRS Report for Congress R41361*. <https://fas.org/sgp/crs/secrecy/R41361.pdf>



- Gorrochategui, N. (Compiladora). (2018). *Gobernanza Moderna. Teoría y Aplicaciones*. Buenos Aires. EUDEBA.  
<https://www.eudeba.com.ar/resultados.aspx?c=GOBRRNANZA%20MODERNA&por=titulo>
- Government at a Glance 2019. (2019). OECD. <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>
- Harrison, T. M., Pardo, T. A., & Cook, M. (2012). Creating Open Government Ecosystems: A Research and Development Agenda. *Future Internet*, 4(4), 900–928.  
<https://doi.org/10.3390/fi4040900>
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: las Rutas Cuantitativa, Cualitativa y Mixta*. McGraw-Hill Education. <https://doi.org/1037//0033-2909.I26.1.78>
- Jahan, S. (n.d.). *The Human Development Index – what it is and what it is not*. PNUD. Retrieved July 10, 2021, from <http://hdr.undp.org/en/hdi-what-it-is>
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–268.  
<https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>
- Kalampokis, E., Tambouris, E., & Tarabanis, K. (2011). *Open Government Data: A Stage Model* (pp. 235–246). [https://doi.org/10.1007/978-3-642-22878-0\\_20](https://doi.org/10.1007/978-3-642-22878-0_20)
- Kaufman, E. (2017). El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto. *Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración y Las Políticas Públicas*, 1(2), 71–116.  
[https://issuu.com/apuntesescueladegobierno/docs/pdf\\_ea\\_voll\\_n2](https://issuu.com/apuntesescueladegobierno/docs/pdf_ea_voll_n2)
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. <https://doi.org/10.1017/S1876404511200046>
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. *La Gobernanza Hoy*, 10, 57–82.
- Manninen, J. (2006). Anders Chydenius and the Origins of World’s first freedom of information act. In J. Mustonen (Ed.), *The World’s First Freedom of Information Act*. Anders Chydenius Foundation.
- Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. I. (2018). *Manual de Metodología de las Ciencias Sociales*. Siglo Veintiuno Editores.
- Naciones Unidas. (2020). *E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*.
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., & Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*.
- Obama, B. (2009). Memorandum for the heads of executive departments and agencies. *Presidential Studies Quarterly*, 39(3), 429.
- OCDE. (2010). OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. *Expert Meeting on “Building an Open and Innovative Government for Better Policies and Service Delivery”*, 1(June).

- OCDE. (2016a). *Gobierno Abierto: contexto mundial y el camino a seguir. Aspectos Clave*. <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
- OCDE. (2016b). *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>
- OGP. (2011). *Open Government Declaration*. <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- OGP. (2015). *Assessing OGP Values for Relevance*. <https://www.opengovpartnership.org/documents/ogp-values-definition/>
- OGP. (2021). *OGP Handbook Rules and Guidance for Participants*. [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP\\_Handbook-Rules-Guidance-for-Participants\\_20190313.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP_Handbook-Rules-Guidance-for-Participants_20190313.pdf)
- OGP. (2022). *OGP Handbook Rules and Guidance for Participants*. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/03/OGP-National-Handbook-2022.pdf>
- Open Knowledge Network. (2017). *The Global Open Data Index*. <https://index.okfn.org/>
- Oszlak, O., & Kaufman, E. (2014). *Teoría y Práctica del Gobierno Abierto: Lecciones de la Experiencia Internacional*. OEA-RED GEALC-IDRC.
- Paternina, L. (2018). *Construcción del Índice de Gobierno Abierto*. [https://www.cepal.org/sites/default/files/doc\\_01\\_disponibilidad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/doc_01_disponibilidad.pdf)
- Peschard, J. (2012). Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011. In *La promesa del gobierno abierto*.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? In *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.
- Pyrozhenko, V. (2017). Open Government: Missing Questions. *Administration & Society*, 49(10), 1494–1515. <https://doi.org/10.1177/0095399715581624>
- Ramió, C. (2017). *La Administración Pública del Futuro (Horizonte 2050). Instituciones, Política, Mercado y Sociedad de la Innovación*. Tecnos.
- Ramírez-Alujas, Á., & Dassen, N. (2014). Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Ramírez-Alujas, Álvaro; Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. In *Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe* (p. 41). BID.
- Ramírez-Alujas, Á. v. (2020). Gobierno abierto y gestión pública para el desarrollo sostenible: paradojas, encrucijadas y péndulos en el contexto latinoamericano. *Gobierno Abierto: Estrategias e Iniciativas En Iberoamérica*, 69.

- Ramos Alderete, J. L. (2016). Gobierno Abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización. *Encrucijada, Revista Electrónica Del Centro de Estudios En Administración Pública*, 24. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2016.24.57767>
- Rodriguez de Caires, C. M. (2020). El gobierno abierto desde la perspectiva del diseño de políticas públicas. *Gobierno Abierto: Estrategias e Iniciativas En Iberoamérica*, 21.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* IFAI, Cuadernos de transparencia. [https://works.bepress.com/andreas\\_schedler/6/](https://works.bepress.com/andreas_schedler/6/)
- The Economist Intelligence Unit. (2021). *Democracy Index 2020. In Sickness and in health?*
- Villoria, M. (2012). El Gobierno Abierto como Subsistema de Políticas: una Evaluación desde el Institucionalismo Discursivo. In *La Promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP- InfoDF.
- Weber, M. (2009). *The theory of social and economic organization*. Simon and Schuster.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad* (3a ed.). Fondo de cultura económica.
- Webster, A. (2000). *Estadística Aplicada a los Negocios y la Economía* (3a.). Irwin, McGraw Hill.
- Woodrow, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222. <http://www.jstor.org/stable/2139277>
- World Justice Project. (2015a). *OGI: Global Scores & Ranking*. <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index/global-scores-rankings>
- World Justice Project. (2015b). *WJP Open Government Index 2015*. <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index-2015>
- World Wide Web Foundation. (2018). *Open Data Barometer - Leaders Edition*. <https://opendatabarometer.org/doc/leadersEdition/ODB-leadersEdition-Report.pdf>

## **ANEXO 1. Declaración de Gobierno Abierto (septiembre, 2011)**

Como miembros del Open Government Partnership, comprometidos con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos internacionales aplicables relacionados con los derechos y la buena gobernanza:

**Reconocemos** que la gente de todo el mundo exige más apertura en el gobierno. Pide una mayor participación cívica en los asuntos públicos y buscan formas de hacer que sus gobiernos sean más transparentes, receptivos, responsables y efectivos.

**Reconocemos** que los países se encuentran en diferentes etapas en sus esfuerzos por promover la apertura en el gobierno, y que cada uno de nosotros busca un enfoque consistente con nuestras prioridades y circunstancias nacionales, y las aspiraciones de nuestros ciudadanos.

**Aceptamos** responsabilidad de aprovechar este momento para fortalecer nuestros compromisos de promover la transparencia, combatir la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para hacer que el gobierno sea más efectivo y responsable.

**Mantenemos** el valor de apertura en nuestro compromiso con los ciudadanos para mejorar los servicios, administrar los recursos públicos, promover la innovación y crear comunidades más seguras. Adoptamos principios de transparencia y gobierno abierto con miras a lograr una mayor prosperidad, bienestar y dignidad humana en nuestros propios países y en un mundo cada vez más interconectado.

Juntos, declaramos nuestro compromiso de:

### **Aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales.**

Los gobiernos recopilan y mantienen información en nombre de las personas, y los ciudadanos tienen derecho a buscar información sobre actividades gubernamentales. Nos comprometemos a promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno. Nos comprometemos a aumentar nuestros esfuerzos para recopilar y publicar sistemáticamente datos sobre el gasto y el rendimiento del gobierno para servicios y actividades públicas esenciales. Nos

comprometemos a proporcionar de manera proactiva información de alto valor, incluidos datos sin procesar, de manera oportuna, en formatos que el público pueda localizar, comprender y usar fácilmente, y en formatos que faciliten su reutilización. Nos comprometemos a proporcionar acceso a recursos efectivos cuando la información o los registros correspondientes se retengan de manera inadecuada, incluso a través de una supervisión efectiva del proceso de recursos. Reconocemos la importancia de los estándares abiertos para promover el acceso de la sociedad civil a los datos públicos, así como para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información gubernamentales. Nos comprometemos a buscar comentarios del público para identificar la información de mayor valor para ellos, y nos comprometemos a tener en cuenta dichos comentarios en la mayor medida posible.

### **Apoyar a la participación ciudadana**

Valoramos la participación pública de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas. La participación pública, incluida la plena participación de las mujeres, aumenta la efectividad de los gobiernos, que se benefician del conocimiento, las ideas y la capacidad de las personas para proporcionar supervisión. Nos comprometemos a hacer que la formulación de políticas y la toma de decisiones sean más transparentes, creando y utilizando canales para solicitar comentarios públicos y profundizando la participación pública en el desarrollo, monitoreo y evaluación de las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a proteger la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil para operar de manera consistente con nuestro compromiso con la libertad de expresión, asociación y opinión. Nos comprometemos a crear mecanismos para permitir una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones y empresas de la sociedad civil.

### **Implementar los más altos estándares de integridad profesional en todas nuestras administraciones.**

Un gobierno responsable requiere altos estándares éticos y códigos de conducta para los funcionarios públicos. Nos comprometemos a tener políticas, mecanismos y prácticas anticorrupción robustas, garantizando la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y fortaleciendo el estado de derecho. Nos comprometemos

a mantener o establecer un marco legal para hacer pública la información sobre los ingresos y activos de los funcionarios públicos nacionales de alto rango. Nos comprometemos a promulgar e implementar reglas que protejan a los denunciantes. Nos comprometemos a poner a disposición del público la información sobre las actividades y la eficacia de nuestros organismos anticorrupción y de aplicación de la ley, así como los procedimientos para recurrir a dichos organismos, respetando la confidencialidad de la información específica de aplicación de la ley. Nos comprometemos a aumentar los elementos de discusión contra el soborno y otras formas de corrupción en los sectores públicos y privado, así como a compartir información y experiencia.

### **Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.**

Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para compartir información, participación pública y colaboración. Tenemos la intención de aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de manera que permita a las personas comprender lo que hacen sus gobiernos e influir en las decisiones. Nos comprometemos a desarrollar espacios en línea accesibles y seguros como plataformas para ofrecer servicios, involucrar al público y compartir información e ideas. Reconocemos que el acceso equitativo y asequible a la tecnología es un desafío, y nos comprometemos a buscar una mayor conectividad móvil y en línea, al tiempo que identificamos y promovemos el uso de mecanismos alternativos para la participación cívica. Nos comprometemos a involucrar a la sociedad civil y la comunidad empresarial para identificar prácticas efectivas y enfoques innovadores para aprovechar las nuevas tecnologías para empoderar a las personas y promover la transparencia en el gobierno. También reconocemos que aumentar el acceso a la tecnología implica apoyar la capacidad de los gobiernos y los ciudadanos para usarla. Nos comprometemos a apoyar y desarrollar el uso de innovaciones tecnológicas por parte de los empleados gubernamentales y los ciudadanos por igual. También entendemos que la tecnología es un complemento, no un sustituto, de información clara, y útil.

Reconocemos que el gobierno abierto es un proceso que requiere un compromiso continuo y sostenido. Nos comprometemos a informar públicamente sobre las acciones emprendidas para realizar estos principios, consultar con el público sobre su implementación y actualizar nuestros compromisos a la luz de los nuevos desafíos y oportunidades.

Nos comprometemos a liderar con el ejemplo y contribuir al avance del gobierno abierto en otros países compartiendo las mejores prácticas y experiencias y asumiendo los compromisos expresados en esta declaración de forma voluntario y no vinculante. Nuestro objetivo es fomentar la innovación y estimular el progreso, y no definir estándares para ser utilizados como condición previa para la cooperación o asistencia o para clasificar a los países. Hacemos hincapié en la importancia de promover la apertura de un enfoque integral y la disponibilidad de asistencia técnica para apoyar el desarrollo de capacidades e instituciones.

Nos comprometemos a defender estos principios en nuestro compromiso internacional, y trabajamos para fomentar una cultura global de gobierno abierto que capacite y brinde a los ciudadanos, y promueve los ideales del gobierno abierto y participativo del siglo XXI.