

Estudio comparado de democracia y participación digital en América Latina y Europa

Federico Ricciardi

Ignacio Labaqui

Luis L. Schenoni

Colección **Estudios nº 12**

Serie **Análisis**

Área **Institucionalidad Democrática**



Estudio comparado de democracia y participación digital en América Latina y Europa

Federico Ricciardi
Ignacio Labaqui
Luis L. Schenoni

Estudio nº 12
Serie: Análisis
Área: Institucionalidad Democrática



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosociasocial-ii.eu

Con la colaboración:

Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)



Fundación CEDDET



Controladoria-Geral da União, Brasil



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, enero 2015



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Agradecimientos

El presente estudio se realizó gracias a la Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico (CEDDET) y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) en el marco del Programa regional de cooperación técnica de la Comisión Europea para la promoción de la cohesión social en América Latina (EUROsociAL) en su línea de Transparencia y Anticorrupción. Asimismo, tuvo como objetivo mejorar la recepción y tramitación de demandas ciudadanas a través del *Portal de Ouvidorias*, de la Contraloría General de la Unión de Brasil.

Los autores agradecen la colaboración de Anjuli Tostes Faria Osterne, Fernanda Montenegro Calado, Fernando de la Cruz y Alexandre Gomes, por sus comentarios y sugerencias a versiones anteriores de este trabajo, y muy especialmente a Miguel Ángel Peñailillo López, por sus generosos consejos y valiosos aportes.

Sobre los autores

Autor

Federico Ricciardi

Licenciado en periodismo y analista en medios de comunicación social. Durante más de 15 años participó de proyectos de gobierno electrónico, inclusión digital, democracia electrónica y tecnologías aplicadas al desarrollo humano. Fue director ejecutivo de la Fundación Desarrollar Argentina y secretario técnico de la Red Interamericana para la Democracia (RID). Trabajó en diversos proyectos de tecnologías vinculadas al desarrollo humano en México, Perú, Bolivia y Argentina.

Co-autores

Ignacio Labaqui

Master of Science in Sociology (London School of Economics) y Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad Católica Argentina). Actualmente es profesor de las cátedras de América Latina en la Política Internacional y Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Argentina. Anteriormente fue investigador asistente del Programa de Instituciones Económicas Internacionales de FLACSO Argentina. Ha publicado diversos trabajos acerca de integración latinoamericana, relaciones entre América Latina y el Fondo Monetario Internacional, defensa y seguridad en el Cono Sur, entre otros temas.

Luis Leandro Schenoni

Candidato a Doctor en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y Profesor Asistente en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina (UCA). También fue investigador visitante en el Instituto de América Latina, German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Hamburgo, Alemania.

Índice

Prólogo	9
I. Introducción	11
II. Marco teórico	13
II.1. La democracia y sus descontentos	13
II.2. ¿Qué democracia?	18
II.3. Democracia y tecnologías de información y de la comunicación	20
III. Metodología	25
III.1. ¿Qué se analizó?	25
III.2. Nivel de Apertura	26
III.3. Tipo de tecnología	27
III.4. Foco en poblaciones vulnerables	31
III.5. Trámites y consultas	33
III.6. Medición de las variables	35
IV. ¿Qué nos dicen los datos?	37
IV.1. Hallazgos generales	37
IV.2. Comparación de los distintos tipos de portales	40
IV.3. Similitudes y diferencias regionales	46
V. Estudio de casos	53
V.1. CASO 1: Chile Atiende (http://www.chileatiende.cl)	53
V.2. CASO 2: Tramitón (http://www.tramiton.to)	55
V.3. Caso 3 gov.uk (http://www.gov.uk)	57
V.4. Caso 4 Irekia (http://www.irekia.euskadi.net)	59
VI. Conclusiones	63
VII. Bibliografía	67

Anexo 1. Sitios y portales consultados para el desarrollo de la matriz de datos 71

Índice de tablas y gráficos

Gráfico 1. La Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno .. 14

Gráfico 2. Satisfacción con la democracia en América Latina 14

Gráfico 3. Satisfacción con la democracia en su propio país (Unión Europea) 15

Gráfico 4. Satisfacción con la democracia a nivel comunitario 16

Gráfico 5. Confianza en las instituciones en miembros de la Unión Europea: “tiende a confiar en...” 17

Gráfico 6. Confianza en las instituciones en América Latina: “tiene mucha/algo de confianza en...” 17

Gráfico 7. Tipo de Portal Analizado 37

Gráfico 8. Tipo de información disponible en el sitio web 38

Gráfico 9. Flujo de información 38

Cuadro 1. Apertura a la ciudadanía 40

Cuadro 2. Apertura a la ciudadanía de las Defensorías 41

Cuadro 3. Apertura a la ciudadanía de los portales de gobierno..... 42

Cuadro 4. Apertura de los portales orientados a la ciudadanía 43

Gráfico 10. Tipo de portal por región (número de casos) 46

Cuadro 5. Flujo de la comunicación por región 47

Cuadro 6. Tipo de información por región 47

Cuadro 7. Permite iniciar trámites por región 48

Cuadro 8. Permite realizar solicitudes por región 48

Cuadro 9. Foco en poblaciones vulnerables por región 48

Gráfico 11. Foco en poblaciones vulnerables por región (%) 49

Gráfico 12. Herramientas informáticas disponibles por región (%)..... 50

Prólogo

EUROsociAL es un programa de cooperación de la Unión Europea con América Latina. Su objetivo es contribuir a cambios en políticas públicas que mejoren la cohesión social a través del intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de ambas regiones. Uno de los pilares de su trabajo se centra en el fortalecimiento de la colaboración social e institucional en la lucha contra la corrupción

En el marco de colaboración entre EUROsociAL y la Contraloría General de la Unión (CGU) de la República Federal de Brasil, se definió que uno de los ámbitos esenciales para avanzar en la transparencia en Brasil era el de mejorar los sistemas de participación y democratización a través de las nuevas tecnologías en el Sistema Federal de Ouvidorias (Defensores del Pueblo en el ámbito de los Estados). Para ello, se plantearon una serie de trabajos analíticos realizados por expertos internacionales. El trabajo que aquí se presenta es uno de ellos.

El “Estudio comparado de democracia y participación digital en América Latina y Europa” fue elaborado por Federico Ricciardi, conforme a las necesidades de la CGU.

Se trata de un trabajo analítico que trata de realizar un diagnóstico de situación sobre las nuevas tecnologías en los dos continentes, con hallazgos sorprendentes. La primera parte del estudio realiza una descripción de estos resultados y establece algunas de las similitudes y diferencias entre regiones y países. Finalmente, mediante un enfoque más cualitativo aporta algunos estudios de caso destacados en países como Chile, Ecuador, Reino Unido y España. A lo largo de este repaso el estudio consigue aportar una panorámica de la situación que resulta del mayor interés de cara a generar propuestas para el avance en la digitalización de la participación democrática.

Desde EUROsociAL esperamos que esta serie de estudios contribuyan a los esfuerzos de la CGU por mejorar la transparencia, la democratización y la eficacia de sus Ouvidorias.

Programa EUROsociAL
Institucionalidad democrática

I. Introducción

Las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) han cambiado para siempre la forma en que nos relacionamos, conocemos, trabajamos y nos comunicamos, demostrando un impacto notable en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana y la vida política, especialmente durante los últimos veinte o treinta años.

Tanto en América Latina como en Europa este proceso tuvo lugar en un contexto de consolidación de los valores democráticos que, tras la caída de la Unión Soviética y el paulatino final de los regímenes autoritarios del Hemisferio Occidental, dieron paso a nuevos conceptos de participación ciudadana.

El presente documento explora la relación entre las TICs y la participación ciudadana en democracia. Particularmente, identifica experiencias que han contribuido a generar puentes digitales entre los ciudadanos y los gobiernos, detectando herramientas exitosas de participación ciudadana mediada por entornos informáticos en ambos continentes.

El trabajo cuenta con cuatro secciones principales. La primera sección elabora una reflexión teórica sobre la definición y las implicaciones del concepto de “democracia”, sus desafíos y, por último, su relación con las nuevas tecnologías.

La segunda sección describe la metodología utilizada para comparar las diferentes experiencias en ambas regiones. En la misma, se describen los elementos que fueron tenidos en consideración a fin de establecer criterios válidos para determinar la existencia de prácticas más o menos exitosas.

En una tercera sección se presentan los hallazgos generales de un estudio de 115 sitios web en 48 países de América Latina y Europa, mostrándose un panorama general de ambas regiones y avanzándose hacia una comparación de estadísticas descriptivas que permiten interpretaciones generales¹.

1. El alcance de este proyecto está delimitado a los gobiernos de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) y a aquellos países pertenecientes a la Unión Europea

Sin embargo, el estudio de 115 casos poco puede contribuir a un análisis pormenorizado de las experiencias relevantes. Por ello, una cuarta y última sección se encuentra enfocada en una selección de 4 casos a fin de poder señalar qué aspectos pueden resultar interesantes para futuros desarrollos. Cada uno fue elegido por diversos motivos que se explican en cada caso particular, pero no representan necesariamente casos de éxito, sino casos atractivos para la ejemplificación de características de interés elaboradas a lo largo de las secciones anteriores.

Las conclusiones cierran el documento. Las mismas pretenden no solo resumir los hallazgos sino también inspirar futuros desarrollos tecnológicos que colaboren con la vital tarea de posicionar al ciudadano como un actor principal en los sistemas democráticos de ambas regiones.

(Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia)..

II. Marco teórico

II.1. La democracia y sus descontentos

A lo largo de los últimos 40 años se ha producido una notable expansión de la democracia en el mundo. Históricamente confinada a Occidente, la así llamada Tercera Ola de Democratización (Huntington, 1991) trajo aparejada la expansión de la democracia hacia América Latina, hacia los países de Europa Oriental y las ex Repúblicas Soviéticas.

El optimismo que las transiciones democráticas desataron en los años 80 y 90 fue sucedido, sin embargo, por preocupaciones acerca del estado de la democracia que abarcaron tanto a las democracias de viejo cuño como a los países de democratización reciente.

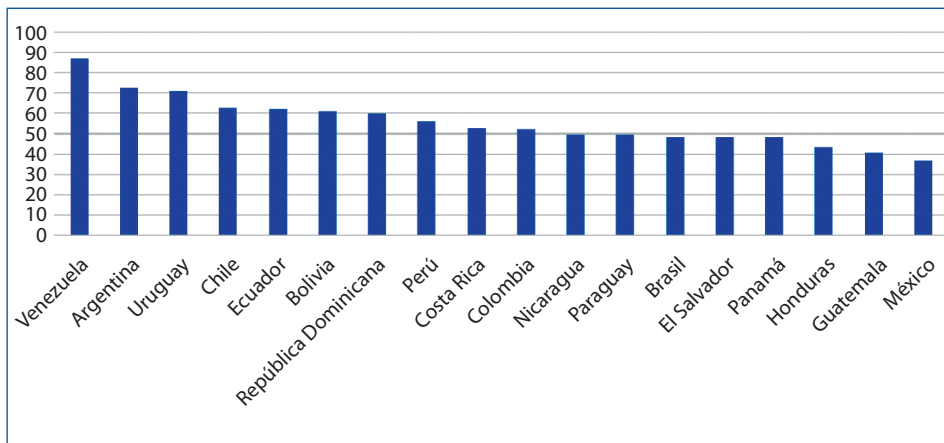
En las nuevas democracias las elecciones –particularmente en América Latina– se convirtieron en la única vía legítima de acceso al poder dejando atrás la era de los golpes de estado. Sin embargo, muchos países se vieron afectados por una elevada inestabilidad política. A diferencia del período anterior a la tercera ola de Democratización, la inestabilidad resultó en la salida anticipada de jefes de estado democráticamente electos sin que ello llevara a una quiebra del orden democrático (Pérez Liñán, 2009; Valenzuela, 2004; Llanos, 2010).

Un segundo problema de las nuevas democracias estuvo dado por la elevada concentración de poder en la rama ejecutiva a expensas de los otros poderes. Este fenómeno dio lugar a que diversos estudiosos alertaran sobre el surgimiento de un nuevo tipo de régimen democrático caracterizado por la coexistencia de elecciones libres con ausencia o debilidad de frenos y contrapesos (O'Donnell, 1994; Zakaria, 1996). En muchas de las nuevas democracias hay *accountability* vertical: los funcionarios electos deben responder de manera periódica ante la ciudadanía a través de procesos electorales libres. Pero junto a ella coexiste débil o inexistente *accountability* horizontal². Esto significa la ausencia de los frenos y contrapesos propios de la tradición del constitucionalismo liberal.

2. *Accountability* es un vocablo que no cuenta con traducción al español pero que fundamentalmente se refiere al hecho de que los gobernantes y los funcionarios son responsables ante la ciudadanía (*accountability* vertical) así como ante los otros poderes del Estado y ante agencias de control (*accountability* horizontal). Para mayor detalle ver O'Donnell (1994)

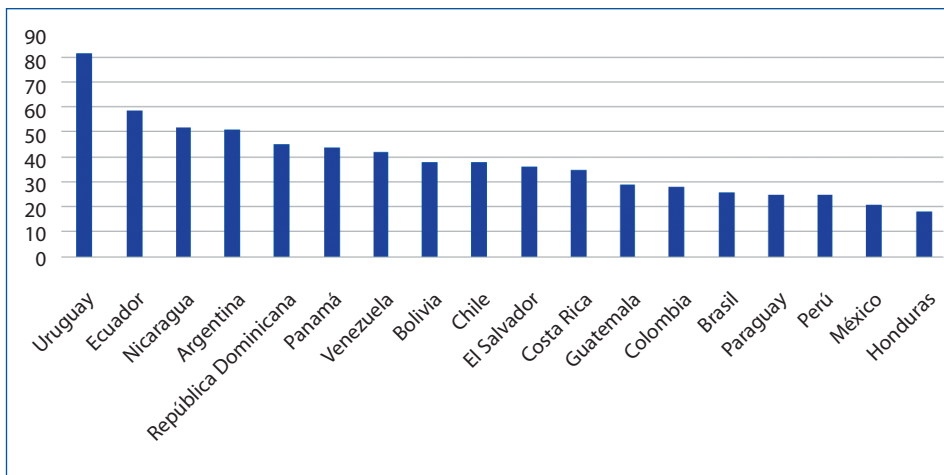
Algunos autores incluso han ido más allá indicando que la concentración de poder en la rama ejecutiva ha llevado a la aparición de un nuevo tipo de régimen al que denominan autoritarismo competitivo. Éstos regímenes cuentan con elecciones libres, pero el terreno de juego se encuentra fuertemente sesgado a favor del oficialismo impidiendo cualquier oportunidad efectiva de alternancia democrática (Levitsky y Way, 2010).

Gráfico 1. La Democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno



Fuente: Latinobarómetro (2013)

Gráfico 2. Satisfacción con la democracia en América Latina



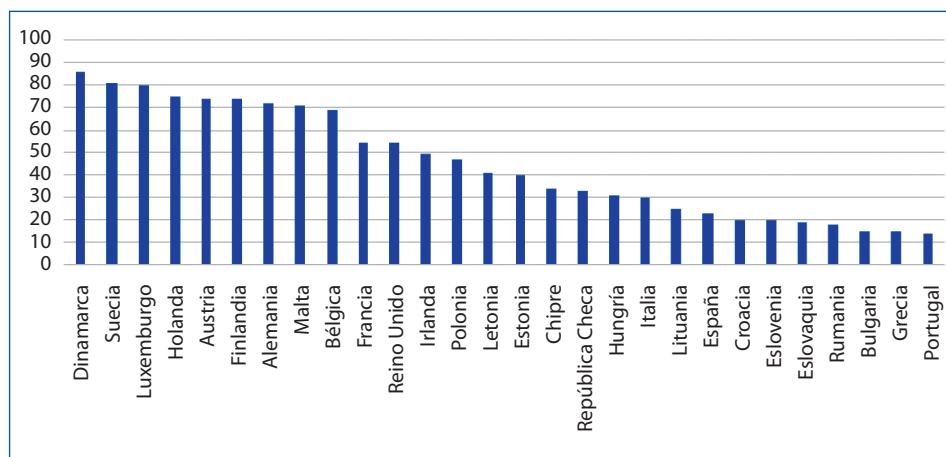
Fuente: Latinobarómetro (2013)

A la par de estas preocupaciones, tanto las democracias jóvenes como aquellas ya consolidadas exhiben otros problemas. Entre estos problemas cabe destacar la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, la crisis de confianza en las instituciones democráticas y la desafección ciudadana.

En América Latina la opinión pública apoya la democracia por encima de otras formas de gobierno, pero se muestra relativamente insatisfecha con el funcionamiento de la misma. De acuerdo con el informe Latinobarómetro (2013), un 56 % de los latinoamericanos prefiere la democracia por encima de cualquier otra forma de gobierno, pero de media solo un 39 % se muestra satisfecho con la democracia.

En los países de la Unión Europea hay una mayor satisfacción con el funcionamiento de la democracia que en América Latina, pero a la vez se observa una gran dispersión. Los datos del Eurobarómetro (2013) muestran que hay mayores niveles de insatisfacción en a) aquellos estados que se han visto más golpeados por la crisis económica global desatada en 2008 y b) países de democratización reciente. En el caso de la democracia a nivel comunitario se advierte un menor grado de satisfacción y un patrón menos claro en comparación con el grado de satisfacción con la democracia a nivel nacional.

Gráfico 3. Satisfacción con la democracia en su propio país (Unión Europea)



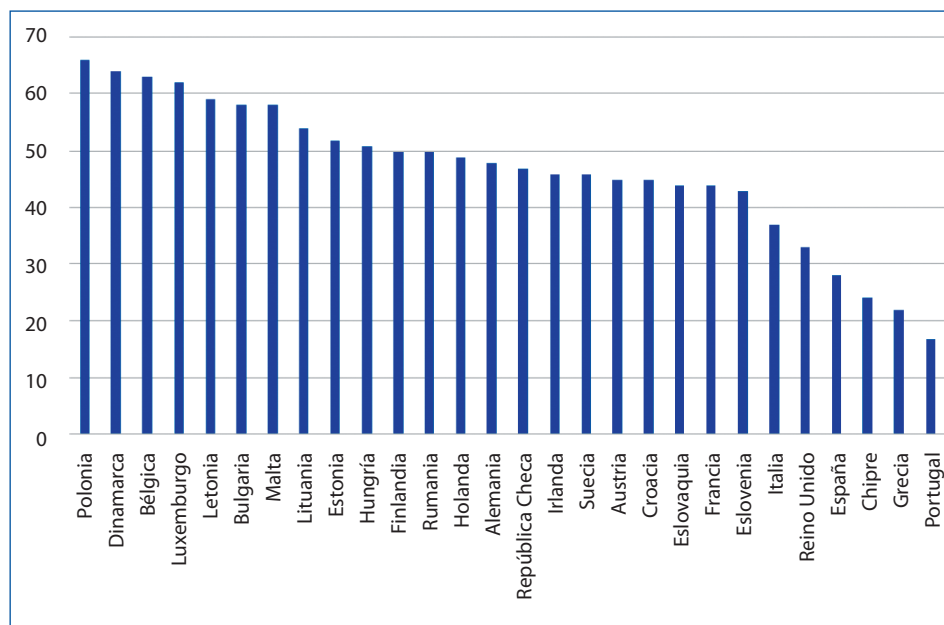
Fuente: Eurobarómetro: 2013

Detrás de los problemas de insatisfacción con la democracia yace la percepción de que los gobiernos democráticos no responden de manera eficiente y eficaz a las principales demandas de la sociedad. La persistencia en el tiempo de estas percepciones, como bien ha señalado Linz (1987), contribuye a socavar la legitimidad democrática, algo que afortunadamente no ha ocurrido ni en América Latina ni en los países de la Unión Europea. En ambas regiones, como se ha visto, la opinión pública apoya de manera mayoritaria a los regímenes democráticos, pero tiende a encontrarse descontenta con su funcionamiento.

La falta de satisfacción con el funcionamiento del sistema democrático, incluso si no trae aparejada una erosión de la legitimidad democrática, no está exenta de problemas. Una manifestación del descontento con el funcionamiento efectivo de un régimen democrático es la llamada 'desafección democrática'. La misma se define como:

“una sensación subjetiva de impotencia, cinismo, falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas, pero sin cuestionar el régimen” (Di Palma, citado en Torcal, 2003: 3).

Gráfico 4. Satisfacción con la democracia a nivel comunitario



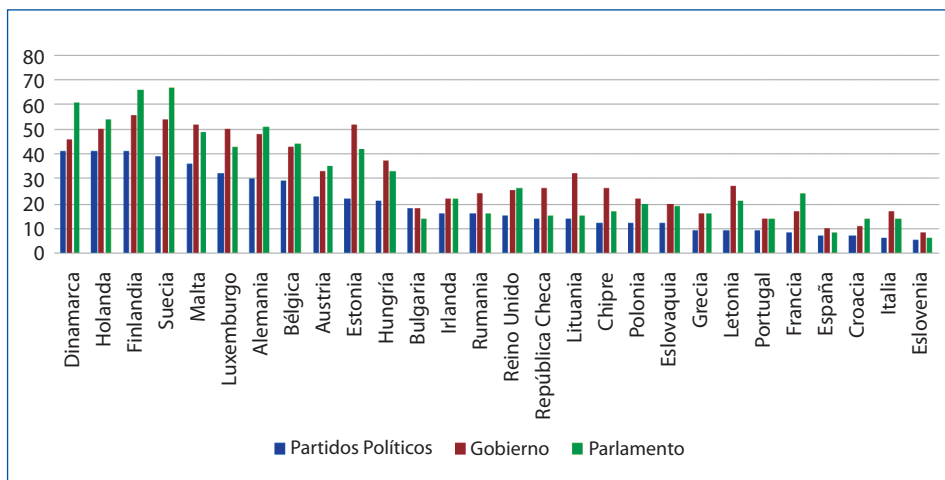
Fuente: Eurobarómetro (2014)

Tanto en la Unión Europea como en América Latina, hay síntomas de desafección democrática: de media, un 28 % de los latinoamericanos se interesa por la política (Latinobarómetro, 2013). En los países de la Unión Europea un 44 % de los europeos está moderadamente interesado en la política y un 23 % algo interesado, mientras que solo a un 17 % no le interesa para nada la política. Una proporción similar se encuentra muy interesada en política (Eurobarómetro, 2013).

La falta de confianza en las instituciones democráticas es una segunda manifestación evidente de desafección democrática. De media, solo un 30 % de los europeos confía en su gobierno nacional, mientras que un 29 % y un 19 % respectivamente tiende a confiar en el parlamento y en los partidos políticos (Eurobarómetro, 2013). En América Latina solo un 31 % tiene mucha/algo de confianza en las instituciones legislativas en tanto que un 22 % tiene mucha o algo de confianza en los partidos políticos.

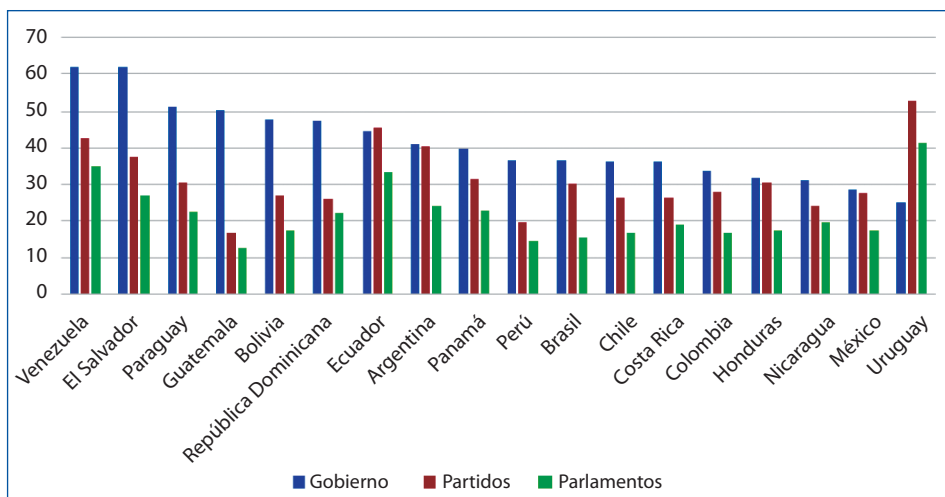
Los déficits en materia de resultados no son la única fuente de la desafección democrática. La opacidad de las instituciones políticas ha contribuido sin duda a esta paradójica situación en la que la mayoría de la ciudadanía apoya a la democracia pero se encuentra descontenta con su funcionamiento y desconfía de sus instituciones.

Gráfico: 5 Confianza en las instituciones en miembros de la Unión Europea: “tiene a confiar en...”



Fuente: Latinobarómetro (2011)

Gráfico 6: Confianza en las instituciones en América Latina: “tiene mucha/algo de confianza en...”



Fuente: Latinobarómetro (2011)

La desafección democrática y la insatisfacción con el funcionamiento de las democracias tienen diversas manifestaciones. En América Latina, el desencanto con el funcionamiento de las instituciones democráticas ha resultado en no pocas oportunidades para el surgimiento de liderazgos fuertemente personalistas que gobiernan de manera plebiscitaria, socavando aún más los sistemas de partidos débilmente institucionalizados y debilitando las instancias de control. Los movimientos de descontento ciudadano como los ‘indignados’ en España, o el avance de partidos anti-sistema son ambos,

más allá de sus diferencias, síntomas del descontento ciudadano con el funcionamiento de la democracia.

II.2. ¿Qué democracia?

El progreso alcanzado por las TICs ofrece una oportunidad tanto para resolver los déficits de participación como para incrementar la capacidad de las democracias de atender las demandas de la ciudadanía, y de este modo contribuir al fortalecimiento de la legitimidad democrática. El rol de las TICs en el proceso democrático está íntimamente ligado al modo en que se conciba la democracia (Barber, 1999; Zambrano, 2011; Araya, 2007).

A pesar de la profunda aceptación de la democracia producida tras la Tercera Ola de Democratización, la democracia, como muchos otros términos propios del lenguaje político, admite diversos significados (Sartori, 1987; Held, 1990). A la vez, se trata de un concepto que conlleva una carga valorativa positiva. No es de extrañar así que gobiernos indefectiblemente autocráticos reclamen para sí el título de democráticos (Schmitter y Karl, 1991). La extensión de la democracia a cada vez más países ha añadido más confusión al dar lugar a una proliferación de adjetivos que califican ciertos rasgos discordantes con lo que tradicionalmente los estudiosos habían entendido por democracia (O'Donnell, 2000).

Etimológicamente, democracia significa “gobierno del pueblo”. El significado de “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” tal como definió Lincoln la democracia varía de acuerdo a qué se entienda por “pueblo” y por “gobierno”, es decir, quiénes gozan de derechos políticos, de qué modo ejercen los mismos y sobre qué cuestiones (Held, 1990).³

El modo particular en el que estas cuestiones han sido respondidas ha dado lugar a distintas variantes de democracia. En la Atenas de Pericles solo una pequeña parte de la población participaba en la adopción de decisiones colectivas, que eran tomadas de manera directa por quienes revestían el carácter de ciudadanos. Se trataba de un régimen por otro lado confinado a espacios reducidos. Esto cambió en el siglo XVIII con el surgimiento de la democracia representativa y la extensión hacia espacios geográficos extensos a partir de la independencia de los Estados Unidos.

De modo análogo, la noción de ciudadanía, entendida como titularidad de derechos políticos, también evolucionó a lo largo de la historia. En los dos últimos siglos se produjo una extensión en la titularidad y goce efectivo de derechos políticos eliminando

3. Held (1990: 16) sostiene al respecto: “Los problemas de definición surgen con cada elemento de la frase: ¿gobierno? – ¿gobierno del? – ¿el pueblo? Empecemos con ‘el pueblo’: ¿Quiénes forman parte del ‘pueblo’? ¿Qué tipo de participación se presupone para ellos? ¿Qué condiciones se supone que conducen a la participación? El concepto de ‘gobierno’ evoca una plétora de cuestiones: ¿Cómo debe ser de amplio o reducido el ámbito del gobierno? Si el gobierno incluye ‘lo político’, ¿qué se entiende por lo político?”

las limitaciones impuestas en virtud de la riqueza, el género o la educación de los individuos. Una tendencia propia de las últimas tres décadas ha sido el mayor número de reclamos en pos la democracia directa, tendencia facilitada por los avances tecnológicos, y sustentada en el descontento con la representación.

La democracia moderna se asocia con un conjunto de procedimientos que como mínimo incluye: 1) la toma de decisiones colectivas por parte de funcionarios elegidos a través de 2) elecciones libres, periódicas, limpias y transparentes; y 3) el derecho al voto de prácticamente toda la población adulta y 4) el goce por parte de la ciudadanía de un conjunto de derechos y libertades civiles y políticas (Dahl, 1989; Bobbio, 1991).

La principal ventaja de definir la democracia a partir de sus procedimientos y reglas es que permite distinguir fácilmente un régimen democrático de uno autoritario⁴. La principal desventaja radica en que pueden dar origen a una concepción elitista en la que la democracia se transforma en una competencia entre elites (Schumpeter, 1984; Held, 1990) en la que la participación ciudadana se limita al voto y en el que hay poco espacio para la deliberación ciudadana y para otras formas de participación.

Precisamente, los problemas de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, la falta de confianza en las instituciones democráticas y la desafección democrática han dado lugar a reclamos de mayor participación en la toma de decisiones colectivas que usualmente han estado asociados a la idea de democracia directa (Bobbio, 1991; Subirats, 2002).

La contraposición entre democracia representativa y democracia directa supone, sin embargo, una disyuntiva que no es necesariamente cierta. La representación no debe significar un límite a una mayor participación de la ciudadanía. La democracia representativa clásica no es un punto de llegada o un techo para la participación ciudadana, sino que más bien es necesario pensarla como un límite mínimo o punto de partida. Difícilmente podría concebirse una ampliación de la participación política en ausencia de gobiernos surgidos a través de elecciones libres y que garanticen condiciones para el ejercicio de derechos políticos y civiles⁵.

Esta postura es congruente justamente con lo señalado por el PNUD (2004) acerca de la necesidad de transformar la democracia de electores en una democracia de ciudadanos. El PNUD define la democracia de la siguiente forma:

4. En contraposición a las definiciones así llamadas minimalistas, las definiciones prescriptivas identifican la democracia a partir de lo que debería ser, esto es, a través del ideal. Así, Benhabib señala que la democracia "es un modelo para organizar el ejercicio público y colectivo del poder en las principales instituciones de una sociedad sobre la base del principio de que las decisiones que afectan al bienestar de la colectividad pueden considerarse el resultado de un procedimiento de deliberación libre y racional entre individuos considerados moral y políticamente iguales entre sí" (citado en O'Donnell, 2000: 174-175)

5. Las reivindicaciones de mayor participación suelen estar asociadas a una mayor democracia directa. Sin embargo, en no pocas oportunidades, los plebiscitos y consultas populares han sido instrumentos ampliamente utilizados por regímenes autocráticos para dotarse de un baño de legitimidad.

"Gobierno del pueblo significa entonces un Estado de ciudadanos y ciudadanas plenos. Una forma, sí, de elegir a las autoridades, pero además una forma de organización que garantice los derechos de todos: los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y los derechos sociales (acceso al bienestar) (PNUD, 2004: 16)"

La perspectiva de democracia de ciudadanos no minimiza la relevancia de la democracia representativa y el sufragio, sino que más bien los considera como la base a partir de la cual se debe profundizar la capacidad del ciudadano de participar en la toma de decisiones que afectan al colectivo político:

"Hay, pues, que celebrar la existencia de gobiernos elegidos por el voto popular y los avances de representación y participación de la esfera política de las últimas décadas. Pero subsiste el desafío de agrandar la política, es decir, someter a debate y decisión colectiva todas las materias que afectan el destino colectivo" (PNUD, 2004: 16)

En síntesis, al hablar de democracia, pensamos (como mínimo común denominador) en regímenes que incluyen las instituciones, procedimientos y reglas típicas de la moderna democracia representativa, pero que no excluyen sino que más bien permiten nuevas formas de participación política en las decisiones colectivas y modos de interpelar a los gobernantes que van más allá del sufragio.

II.3. Democracia y tecnologías de información y de la comunicación

El notable progreso de las TICs ha dado lugar a un profundo debate acerca de su impacto sobre la democracia (Harrison *et al*, 2013). Las posturas varían desde el más profundo optimismo hasta una fuerte suspicacia a respecto de los supuestos beneficios que el avance tecnológico reportaría a la democracia (Barber, 1999)⁶.

Quienes tienen reparos hacia el impacto de las nuevas tecnologías sobre la democracia suelen apuntar a cuestiones tales como la rapidez de la comunicación a través de Internet, que contrasta con la necesidad de debate reflexivo propio de la democracia; el control de los puntos de acceso por parte de grandes empresas, el riesgo de 'estandarización' de la cultura como consecuencia de un proceso enteramente librado al mercado; la superabundancia de información no debidamente comprobada que permite la red; el ensanchamiento de la brecha digital entre pobres y ricos, y la posibilidad de un mayor

6. Previo a la revolución de Internet ya Bobbio mantenía sus reservas hacia una visión ingenua y optimista respecto del impacto de la tecnología sobre la democracia. Al reflexionar sobre la posibilidad que la tecnología ofrecía para pasar de la democracia representativa a la democracia directa, Bobbio afirmaba: "es pueril la hipótesis de que la futura computocracia, como ha sido llamada, permita el ejercicio de la democracia directa, es decir, que dé a cada ciudadano la posibilidad de transmitir su voto a un cerebro electrónico. A juzgar por las leyes que son promulgadas cada año en Italia, el buen ciudadano debería ser llamado a manifestar su voto por lo menos una vez al día. El exceso de participación, que produce el fenómeno que Dahrendorf llamó, desaprobándolo, del ciudadano total, puede tener como efecto la saturación de la política y el aumento de la apatía electoral" (Bobbio, 1991: 33)

conocimiento y control por parte del gobierno o el mercado sobre las preferencias de la ciudadanía (Barber, 1999 y 2006).

En este sentido, las TICs, en tanto herramientas, pueden ser utilizadas tanto en beneficio como en detrimento de la democracia. Ello dependerá de los valores predominantes de la sociedad, la concepción de democracia, así como también de la utilización que el gobierno efectúe de la tecnología (Barber, 1999; Zambrano, 2011; Araya, 2007).

Desde una mirada más optimista, una adecuada aplicación de las TICs al proceso democrático abre toda una serie de potencialidades, permitiendo un mayor control sobre los gobernantes, mayor transparencia y mayor participación ciudadana (Welp, 2008).

El surgimiento de conceptos tales como “gobierno electrónico” y “democracia digital”, justamente se vincula al notable progreso registrado en las TICs a lo largo de las últimas décadas, y a la aplicación de las mismas a la gestión de gobierno y a los procesos democráticos.

Si bien ambos se encuentran emparentados, no son idénticos. El *gobierno electrónico* se refiere a la utilización de las TICs para procedimientos administrativos con el objeto de mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios que presta la administración pública al ciudadano (Calderón, 2012). Aunque una mejora en la prestación de servicios, una mayor rapidez en la realización de trámites o gestiones ante el estado puede redundar en una mayor satisfacción con la democracia, la *democracia digital* va más allá del gobierno electrónico, que se centra más bien en la faz administrativa. Cuando hablamos de democracia digital, fundamentalmente nos referimos:

“Al uso de medios electrónicos de comunicación que dan poder a los ciudadanos para controlar la responsabilidad de legisladores y políticos sobre sus acciones en el ámbito público, ya sea mediante el fortalecimiento de la transparencia del proceso político, el mejoramiento de la calidad de las instancias de formación de opinión, o el incremento de la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones” (Treschelet al, 2003)

Aunque se la suele asociar a la aplicación de modernas tecnologías para todo aquello vinculado a la emisión del sufragio, la democracia digital va más allá del voto electrónico, abarcando también la aplicación de las TICs a otros aspectos del proceso democrático. La democracia digital involucra un conjunto amplio de herramientas tecnológicas (principalmente ligadas a Internet), que permiten interacciones entre actores de naturaleza radicalmente diversa. Las posibilidades que la democracia digital brinda a la democracia son de índole variada: 1) mayor acceso a la información para la ciudadanía; 2) posibilidad de consulta a la ciudadanía; 3) retroalimentación fluida entre gobernantes y ciudadanos y 4) mayor *accountability* (Araya, 2007).

La democracia digital potencia el paradigma de gobierno abierto que tanta popularidad ha cobrado a partir de la publicación del “Memorando sobre transparencia y gobierno

abierto” por parte del gobierno de Barack Obama en 2009. El mismo involucra tres pilares: una mejora en los niveles de transparencia y acceso a la información, una mayor participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas y la colaboración entre la administración pública, la sociedad civil y el sector privado para crear valores públicos (Ramírez Alujas y Dasen, 2012).

El gobierno abierto reconcilia los caminos divergentes de la democracia digital y el gobierno electrónico al mejorar el rendimiento del gobierno (el objetivo de la aplicación de las TICs a la gestión administrativa) por medio de la transparencia, la participación y la colaboración (Harrison *et al*, 2011).

Las TICs abren así un amplio abanico de posibilidades para fortalecer la transparencia y ampliar la participación ciudadana. La transparencia es esencial para la democracia. La publicidad de los actos de gobierno y la posibilidad de la ciudadanía de vigilar a las autoridades son inherentes al concepto democrático de “gobierno responsable” ante la ciudadanía (Cfr. Mendel, 2009: 1).

La sanción de leyes de acceso a la información sin duda ha ampliado la capacidad de la ciudadanía de monitorear la gestión de los asuntos públicos. En los últimos años, ha crecido significativamente el número de países que han aprobado este tipo de instrumentos legales⁷. En la actualidad, en América Latina 14 países ya cuentan con leyes de acceso a la información (Fumega, 2014)⁸. La aprobación de leyes es desde ya un progreso notable en una región caracterizada por una débil *accountability*. Sin embargo, la tecnología potencia significativamente la capacidad de monitorización de la ciudadanía desde el momento en que la tramitación de la solicitud de información no necesariamente debe realizarse personalmente en una dependencia pública y en soporte papel sino que puede efectuarse desde un ordenador en formato digital (Fumega, 2014; Fumega y Scrollini, 2013).

A la par de una mayor transparencia, la participación es fundamental para la democracia (Zambrano, 2011)⁹. La desafección democrática radica justamente en el desinterés ciudadano en participar en la toma de decisiones que hacen a la comunidad. La democracia requiere una ciudadanía activa y ello implica participación. Las TICs pueden ampliar las posibilidades reales de participación a través de herramientas tales como foros virtuales, chats con servidores públicos, comentarios a regulaciones (Concha y Naser, 2012).

7. Para más detalles ver Guichot Reina (2012).

8. Los países de la región que cuentan con leyes de acceso a la información son –entre paréntesis el año de aprobación de la ley–: Brasil (2011); Colombia (2014); Chile (2008); República Dominicana (2004); Ecuador (2004); El Salvador (2011); Guatemala (2008); Honduras (2006); México (2002); Nicaragua (2007); Panamá (2002); Paraguay (2014); Perú (2002) y Uruguay (2008) (Pichón Riviere y Elena, 2014; Fumega, 2014).

9. De acuerdo con Zambrano: “La participación no es solo un componente crítico de la gobernabilidad democrática. Es también un derecho humano fundamental, y por lo mismo, tiene claros lazos con la agenda de los derechos humanos (...). La participación es esencial para superar la exclusión social y la marginación. La experiencia práctica ha demostrado que las políticas son más legítimas y más propensas a tener un mayor impacto cuando se realizan consultas abiertas y transparentes” (Zambrano, 2011: 147)

La aplicación de las TICs, en síntesis, puede redundar en amplios beneficios para la democracia al 1) incrementar la capacidad de la ciudadanía de controlar la gestión de gobierno, favorecer la transparencia y brindar al ciudadano una mayor cantidad y calidad de información pública, todo lo cual incrementa la confianza en el sistema político y administrativo; 2) mejorar la calidad de la prestación de servicios públicos y la eficiencia de la organización estatal, lo cual no solo elimina la desconfianza ciudadana hacia la burocracia, reduce las sospechas de discrecionalidad. Esto también contribuye a incrementar la legitimidad del sistema. 3) Permitir un mayor nivel de participación ciudadana (Welp, 2008).

De este modo, las TICs se muestran como una valiosa herramienta para responder a los problemas de insatisfacción ciudadana, *accountability* y desafección cívica que aquejan a las democracias, y para fortalecerlas permitiendo ir más allá de la falsa dicotomía entre democracia representativa y democracia directa, para favorecer la construcción de una democracia de ciudadanas y ciudadanos.

III. Metodología

III.1. ¿Qué se analizó?

Para analizar el uso de las nuevas TICs en países de la Unión Europea y América Latina, se siguieron dos estrategias de investigación.

Por un lado se analizaron 115 sitios gubernamentales de ambas regiones. En base al análisis de los mismos se construyó una base de datos con la información recopilada. En todos los casos se trata de portales que se encuentran bajo la égida del gobierno nacional. No se consideraron portales de gobiernos locales ni portales del poder legislativo. Se consideraron tres tipos de sitios: a) sitios de gobierno o sitios oficiales de países; b) sitios del tipo “directorios” o “ventanillas únicas” y c) sitios de defensorías del pueblo.

El análisis estuvo orientado fundamentalmente a analizar a) el grado en que los portales están o no abiertos al ciudadano; b) la variedad y sofisticación tecnológica que presentan; c) la orientación hacia grupos vulnerables o minorías y d) la oferta de herramientas de interacción o participación para la ciudadanía. La medición de estos conceptos se realizó a través de diversas variables (ver abajo).

Como segunda línea de investigación, a partir de los hallazgos del estudio cuantitativo, se realizó un estudio en profundidad de 4 casos seleccionados entre 22 sitios que corresponden a gobiernos locales, iniciativas privadas y páginas de la sociedad civil. El análisis de estos 22 sitios fue de corte cualitativo y el objetivo perseguido fue la detección y descripción de prácticas innovadoras en la promoción de la participación ciudadana. En concreto, se seleccionaron portales que: 1) permitiesen una mayor capacidad de interacción entre el ciudadano y el gobierno; 2) promoviesen usos innovadores de la tecnología existente; 3) hiciesen foco en poblaciones vulnerables y 4) contuviesen prácticas novedosas en materia de participación.

El resto de esta sección contiene una justificación de las variables analizadas en el estudio cuantitativo y una descripción de la forma en que fueron operacionalizadas.

III.2. Nivel de Apertura

El uso de tecnologías para la construcción de vínculos entre el gobierno y la ciudadanía puede ser analizado de diversas maneras. En primer lugar, es posible mensurar el grado de apertura que presentan los sitios web de las reparticiones públicas a partir de variables tales como a) la arquitectura de la información y b) el nivel de participación ofrecido por las herramientas existentes.

Para determinar la arquitectura de la información es preciso recordar el adagio popularizado durante los años 90 por el movimiento ciberpunk español que sostenía: “tras toda arquitectura informacional se esconde una estructura de poder” (Ugarte, 2007).

Esto se puede ver claramente en los sitios oficiales más enfocados en propaganda de actos gubernamentales donde las posibilidades de interacción son prácticamente nulas y donde el flujo comunicativo refiere más a los antiguos medios de comunicación masiva (un emisor / miles de receptores) que a los esquemas comunicativos que nos proponen las nuevas tecnologías, donde se tiende a democratizar (distribuir) la fuente emisora.

En este tipo de sitios, más allá de elementos semánticos que de forma casi pintoresca responden a otro tipo de medios (grandes fotos de representantes políticos, una cantidad desbordante de datos favorables a la gestión del gobierno, la existencia de exclusivamente buenas noticias, etc.), es difícil encontrar una preocupación genuina por la participación ciudadana.

Por supuesto, el avance de las nuevas tecnologías propuso nuevas posibilidades de interacción. En una primera instancia, permitió la posibilidad de opinar en entornos virtuales y compartir opiniones frente a una comunidad de individuos, luego permitió la interacción entre todos ellos y la generación de comunidades virtuales, además de la posibilidad de transaccionar frente a plataformas informáticas. Por último, la tecnología nos permite contar con una serie de herramientas para la toma de decisión colectiva.

El grado de apertura siempre será definido por el “propietario” o administrador de la plataforma pero lo cierto es que, a pesar de no ser la tecnología la única variable de apertura, ya existen herramientas de fácil implementación a fin de permitirle al ciudadano la posibilidad de participar en procesos de toma de decisión. Está claro que existen otras condiciones para que esto suceda: marcos legales adecuados, información pública y confiable, etc. aunque lo cierto es que la voluntad política de brindar instancias de participación resulta determinante en estos procesos.

La dirección de los flujos informativos podrá determinar el tipo de sitio o portal que se pretende construir: hay sitios que solo informan y el flujo informativo va exclusivamente del estado al ciudadano; hay sitios que ofician como una suerte de índices de la adminis-

tración pública (conocidos también como “ventanillas únicas”) desde donde se guía al ciudadano para que este pueda transaccionar con distintos organismos públicos y, por último, también hay sitios que proponen la creación de políticas públicas y la democratización del proceso de toma de decisiones a partir de una plataforma virtual.

En este sentido, se tiende a creer que las herramientas más innovadoras están ligadas a la mayor provisión de servicios a través de plataformas electrónicas (la capacidad de hacer trámites online, la posibilidad de enviar solicitudes de información, etc.), cuando en realidad, la verdadera innovación tecnológica pondera las herramientas que permiten a los ciudadanos tener una participación activa y vinculante con la toma de decisiones.

A partir de cuantificar estas variables podemos ver que existen una serie de portales enfocados en la interacción administrativa con el ciudadano pero con escasas posibilidades de influir en las decisiones del gobierno a través de nuevos medios de comunicación. Por esto, fue importante para este informe desdoblar la habitualmente única categoría de “participación ciudadana” que involucra trámites online e instancias de consultas y demandas, en dos categorías de análisis distintas.

III.3. Tipo de tecnología

La tecnología utilizada en cada sitio o portal puede determinar, en muchos casos, el nivel de acceso que los ciudadanos pueden llegar a obtener. Existen factores vinculados a la capacidad de conexión, el acceso a banda ancha, la penetración de tecnologías móviles en poblaciones rurales o de bajos recursos, etc. que hacen más sencilla o más complicada la interacción con un sitio.

Este estudio se enfocó en cinco grandes grupos de herramientas: a) la existencia de aplicaciones para teléfonos móviles, b) la liberación de datos públicos y gobierno abierto, c) la presencia de herramientas de construcción de contenido y/o toma de decisiones colaborativa (*crowdsourcing*), d) la posibilidad de interacción a través de redes sociales (Facebook, Twitter, blogs, etc.) y e) la existencia de material multimedia, muy valioso en algunos casos en poblaciones con alto nivel de analfabetismo.

Uso de teléfono móvil y aplicaciones

En lo que se refiere a las tecnologías basadas en teléfonos móviles, es posible identificar algunas características críticas para alcanzar un alto grado de participación ciudadana: por un lado permiten que el ciudadano interactúe con el sector público desde cualquier ubicación y en cualquier momento. Esto permite que automáticamente un ciudadano pueda elevar una queja, realizar una consulta o trámite y/o peticionar a las autoridades. Esta cobertura es aún más ubicua que la lograda por las primeras conexiones a Internet.

Por otra parte, la penetración de los teléfonos móviles en los sectores más desfavorecidos (ya sean poblaciones rurales o pertenecientes a sectores socioeconómicos bajos) es mucho más grande que la penetración que logró Internet: mientras que la penetración de internet en hogares alcanza a 750 millones (41 % mundial), la telefonía móvil llega al 6.800 millones de abonados (96 % de la población mundial y 89 % en los países en desarrollo). Por otro lado, las conexiones a internet de velocidad rápida desde un ordenador llegan al 10 % de la población mundial, mientras que en el caso de los teléfonos móviles ascienden a más del 32 % (ITU, 2014).

Existen otros factores vinculados a la brecha digital que hacen atractivo el uso del teléfono móvil sobre las plataformas web. La llamada revolución digital, si bien causó un gran impacto en nuestro sistema productivo y social, no llegó a cubrir la totalidad de la población, persistiendo grandes diferencias entre territorios, géneros y niveles socioeconómicos. A pesar de los planes nacionales que lograron una cobertura del 100 % del territorio en la gran mayoría de los países europeos y aquellos lanzados en los países de mayor desarrollo en América Latina, esta brecha no puede reducirse exclusivamente a través del acceso a la infraestructura tecnológica, sino que involucra múltiples factores (acceso a la educación, apropiación tecnológica, etc.).

Los teléfonos móviles demostraron tener una gran facilidad de uso. Su asequibilidad y las nuevas posibilidades de comunicación que estos equipos poseen hacen que el crecimiento del número de abonados sea vertiginoso. En Brasil, por ejemplo, vemos que solo 22 habitantes de cada 100 poseen teléfono de línea pero existen 135 suscripciones a teléfonos móviles por cada 100 habitantes. En cuanto a las conexiones de banda, ancha solo el 10 % de la población posee acceso de alta velocidad desde sus ordenadores y más del 50 % de la población posee acceso de alta velocidad desde su teléfono móvil. (ITU, 2013)

Gobierno abierto, datos libres

Una de las tendencias más importantes de los últimos años en el marco del gobierno electrónico es la apertura de datos: una forma de gestionar la información que apunta a lograr lo que se ha dado en llamar “gobierno abierto”.

Podríamos decir que el Gobierno Abierto:

“Es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (Calderón y Lorenzo, 2001).

Es decir que, además de aumentar la transparencia del gobierno y la conciencia pública de los programas y actividades gubernamentales, la apertura de los datos también

puede ayudar a generar ideas sobre cómo mejorar el desempeño del gobierno. El aumento de la transparencia de datos proporciona la base para la participación ciudadana y la colaboración en la creación de servicios innovadores y de valor añadido (Ubaldi, 2013).

Como toda nueva tendencia, el gobierno abierto supone una gran cantidad de miradas y perspectivas en cuanto a su definición y alcance. Lo cierto es que para que actualice el paradigma del acceso a la información, los datos no deben encontrarse dispersos, inaccesibles o en formatos poco amigables. Para que la interacción con el ciudadano sea real y permita la participación activa, se deberá disponer toda la información en un determinado formato que permita su (re) utilización:

En el año 2007, un equipo de trabajo denominado Open Government Working Group reunido en Sebastopol (EE. UU.), redactó ocho principios para la liberación del acceso a datos gubernamentales¹⁰:

- “1. Completos: Todos los datos públicos están disponibles. Los datos públicos son aquellos que no están sujetos a restricciones de privacidad, seguridad o privilegio.*
- 2. Primarios: Los datos son obtenidos en la fuente, con el mayor nivel posible de granularidad, sin ser modificados ni agrupados.*
- 3. Periódicos: Los datos quedan disponibles tan pronto como sea necesario para preservar su valor.*
- 4. Accesibles: Los datos quedan disponibles para la mayor cantidad posible de usuarios y propósitos.*
- 5. Procesables: Los datos están razonablemente estructurados, de forma de permitir su procesamiento automático.*
- 6. No discriminatorios: Los datos están disponibles para todos, sin requisitos de registro.*
- 7. No propietarios: Los datos están disponibles en un formato sobre el que ninguna entidad tiene control exclusivo.*
- 8. Sin licencia: Los datos no están sujetos a ningún tipo de regulación de derechos, patentes o registros de marca. Se podrán permitir restricciones razonables de privacidad, seguridad o privilegio”.*

Por otra parte, vemos cómo la liberación de datos es un fenómeno creciente y tiene impacto en muchos sectores de nuestra sociedad, incluso en el sector productivo. El informe *Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information* describe un panorama muy alentador: más de 40 países poseen plataformas de datos, solo en el sitio de Estados Unidos existen más de 90.000 datasets, 1.400.000 páginas la página de datos del Reino Unido fueron consultadas durante el verano del 2013. Se estima que los datos abiertos tienen el potencial de permitir más de 3 billones de dólares en valor adicional al año (Manyika, 2013).

10. Puede consultarse en: https://public.resource.org/8_principles.html

El “acceso a información, la consulta, el involucramiento y la colaboración se consideran como fases sucesivas, recurrentes e interdependientes en los procesos de involucramiento y empoderamiento cívico” (Kaufman, 2013). Resulta vital lograr altos estándares de acceso a la información pública para obtener altos niveles de participación ciudadana que impacten positivamente en la calidad de nuestras democracias.

Crowdsourcing

El término fue utilizado por primera vez por Jeff Howe, que lo definió como “el acto de externalización por parte de una empresa o institución de una función realizada normalmente por un empleado, a un grupo indefinido (y habitualmente grande) de personas mediante una convocatoria abierta. Esta externalización puede tomar la forma de producción-de-iguales (peer-production) cuando el trabajo se realiza de forma colaborativa, pero también puede llevarse a cabo de forma individual” (Howe, 2006).

A primera vista, esta herramienta podría ser muy útil para la construcción colectiva de alguna iniciativa o actividad gubernamental como también para derivar información y/o canalizar demandas a los estados. La posibilidad de detectar un problema, denunciarlo y proponer una solución entre muchas personas delata una evidente posibilidad de participación ciudadana.

A pesar del creciente uso de este tipo de plataformas por parte de emprendedores, artistas y organizaciones de la sociedad civil, lo cierto es que la enorme mayoría de los gobiernos todavía no adoptaron esta forma de construcción ciudadana.

Redes sociales

Los servicios de redes sociales son plataformas electrónicas para la comunicación entre personas e instituciones. Han sido de enorme utilidad para analizar la interacción a través de internet, dando cuenta del uso específico, topografía, flujos de información, coeficientes de agrupamiento y nivel de cohesión, entre otros datos. Sin embargo, al no ser este un estudio centralizado específicamente en este tipo de plataformas, no se elabora aquí un examen exhaustivo sobre la utilización de las mismas. Este trabajo analiza simplemente si se utiliza algún tipo de servicio de red social en los sitios analizados y cuáles son los servicios de redes sociales más usados.

Si bien las distintas plataformas poseen distintas características y funcionalidades, la sola existencia de las mismas puede evidenciar una actitud positiva en cuanto a la apertura de nuevos canales de comunicación con el ciudadano. Plataformas de crecimiento explosivo como Facebook, Twitter, Google+, LinkedIn, Flickr, canales de video, comunidades de blogs, etc. demuestran la importancia que tienen en la comunicación electrónica.

Durante los últimos años, estas herramientas fueron cruciales para poder organizar y canalizar demandas de ciudadanos a distintos gobiernos. La primavera árabe, el movimiento de indignados en España o las últimas manifestaciones ocurridas en Hong Kong, dan cuenta del poder que estos medios tienen a la hora de comunicar a los ciudadanos, especialmente en países donde el control de los medios masivos de comunicación se encuentra en manos del gobierno. En Egipto, esto se evidenció cuando el entonces gobierno del presidente Hosni Mubarak ordenó el corte total de los servicios de Internet y los mensajes de texto (SMS) de todos los teléfonos móviles, convirtiéndose en el primer “apagón informático” de semejante magnitud.

Mucho se discutió sobre la verdadera importancia de estos medios electrónicos y su impacto real. Varios estudios intentaron minimizar el papel de las tecnologías apoyándose en su baja penetración. Sin embargo, a la luz de los hechos, vemos que estas manifestaciones resultaron ser, además de multicausales, un movimiento que fue desde la esfera virtual a la esfera física:

“Si bien estos movimientos suelen comenzar en las redes sociales de Internet, se convierten en movimientos a la hora de ocupar el espacio urbano, ya sea mediante la ocupación permanente de plazas públicas o por manifestaciones continuadas. El espacio del movimiento se hace mediante interacciones entre el espacio de los flujos informativos de Internet y las redes inalámbricas, y el espacio de los lugares ocupados y de los edificios simbólicos objetivos de las acciones de una protesta. A este híbrido de ciberespacio y espacio humano yo lo llamo el espacio de autonomía.” (Castells, 2012)

Multimedia

Una de las principales características de los entornos virtuales es su natural capacidad de poder utilizar y combinar distintos recursos como pueden ser vídeo, textos, imágenes, audios, animaciones, etc. Multimedia significa, justamente, el uso de múltiples medios para comunicar un mensaje.

Como en toda expresión tecnológica, tiene varias implicaciones a la hora de utilizarse. Los contenidos multimedia han tenido un fuerte impacto en áreas específicas de nuestra sociedad por dos razones principales: a) su mayor capacidad didáctica para explicar problemas complejos (esta es la razón por la cual se utiliza tanto en trayectos formativos) y b) la posibilidad de interactividad que ofrece.

III.4. Foco en poblaciones vulnerables

Existen diversos motivos por los cuales una población con determinadas características puede estar en desventaja con respecto a otro colectivo. El presente informe pretende reflejar en qué medida los sitios relevados demuestran un especial foco en

personas discapacitadas, analfabetas y en minorías étnicas. Además, se agregó un cuarto grupo que agrupa otros colectivos vulnerables (niños, víctimas de violencia, etc.).

Para establecer el grado de consideración hacia estos grupos se tuvo en cuenta: a) el nivel de accesibilidad web de los sitios y b) la presencia de herramientas específicas para distintos colectivos de discapacitados. La accesibilidad web se refiere al acondicionamiento del diseño de una página a fin de poder ser consultada más allá de alguna barrera física. Según la Encuesta Mundial de Salud, cerca de 785 millones de personas (15,6 %) de 15 años y más conviven con alguna discapacidad, mientras que el proyecto sobre la Carga Mundial de Morbilidad estima una cifra cercana a los 975 millones (19,4 %) (OMS, 2011).

Para las personas con discapacidad, la web constituye una oportunidad sin precedentes para participar cómoda y plenamente en la sociedad. Con ella desaparecen todos los inconvenientes físicos y por primera vez en la historia pueden ejercer las mismas tareas en condiciones muy parecidas a las personas sin discapacidad. Así, se crean nuevas opciones de comunicación, interacción y trabajo, que de otra manera serían muy difíciles o imposibles de realizar (Ramón Voces Merayo, 2007).

Para detectar el foco en minorías étnicas solo se tuvo en cuenta la presencia del contenido traducido en los lenguajes y/o dialectos que estas culturas utilizan. Existen diversas estimaciones sobre la cantidad de aborígenes que pueblan el continente latinoamericano, pero todas ellas concuerdan en que aproximadamente el 10 % de la población total de la región pertenece a comunidades indígenas.

Se calcula que hay aproximadamente 370 millones de personas dentro de las 5.000 culturas indígenas existentes, es decir, un 5 % de la población mundial. Los índices de pobreza entre los indígenas son mucho más altos que entre el resto de la población en varios países de América Latina: Paraguay, 7,9 veces; Panamá, 5,9 veces; México, 3,3 veces; y Guatemala, 2,8 veces y su esperanza de vida es hasta 20 años inferior a la de las personas no indígenas (ONU, 2010).

Dentro de Latinoamérica, los países con mayor proporción de población indígena son: México 14 %, Perú 47 %, Guatemala 66 %, Bolivia 71 %, Ecuador 43 % y Honduras 15 % (Roldán, 2002).

En la Unión Europea, más allá de existir 24 lenguas oficiales (alemán, búlgaro, checo, croata, danés, eslovaco, esloveno, español, estonio, finés, francés, griego, húngaro, inglés, irlandés, italiano, letón, lituano, maltés, neerlandés, polaco, portugués, rumano y sueco), muchos de los países miembros poseen lenguas regionales, las cuales suman más de 60 en toda la unión y son habladas por más de 40 millones de personas.

III.5. Trámites y consultas

Durante el proceso de diseño de la matriz metodológica y los instrumentos de medición, se advirtió, luego de un intercambio con profesionales expertos en la materia, la necesidad de tomar por separado las variables, trámites y consultas.

Por un lado, el trámite es el resultado de un procedimiento normado y regulado a través de un instrumento legal que posee consecuencias jurídicas, es decir, que, dentro de un estado de derecho, el ciudadano tiene el derecho de reclamar a las autoridades la ejecución de un procedimiento y una gestión a fin de obtener un resultado específico (un beneficio social, un certificado determinado, etc.).

La consulta, por otro lado, está fuera de la esfera jurídica claramente regulada que rige los trámites. La simple existencia de procesos informales para realizar consultas se ve usualmente como una acción de una repartición pública para satisfacer peticiones de los usuarios, pero no como una obligación de la administración pública que tenga como fin específico declarar, establecer o reconocer un derecho. La consulta es así el derecho genérico del administrado y ciudadano a dirigirse a la autoridad para solicitar respuesta de ésta a una petición en principio indeterminada.

Durante los años 90, la amplia mayoría de los países aquí analizados pasaron por un proceso llamado de “modernización de estado”. Estos procesos, en general, incluían mecanismos frecuentemente englobados en un paquete de medidas llamada “carta de compromiso con el ciudadano” que buscaban elevar el índice de satisfacción con la administración pública. En estos compromisos, con distinto grado dependiendo el país, se podía notar una verdadera intención de mejorar las consultas ciudadanas, aunque nunca se promovieron normativas que entendieran la consulta como un trámite que se traduce en un derecho específico. De hecho, la consulta o petición ha sido la manera que tradicionalmente se ha utilizado en muchos países para solicitar información en poder del Estado, cuando no ha existido un derecho de acceso a la información legalmente establecido que regulara y facilitara la obtención de información.

En los últimos años, varios países reglamentaron el acceso a este tipo de información a partir de leyes de información pública. En las mismas se exige a las dependencias del estado brindar información requerida por un ciudadano o una organización de la sociedad civil, bajo ciertos procedimientos y de acuerdo a plazos legales.

El impulso de estas leyes resulta crucial en países con bajos niveles de *accountability* porque enmarca jurídicamente la consulta y la convierte en un derecho. Es por esto que a partir de la existencia de estas leyes, el ciudadano resulta empoderado, pudiendo exigir determinada clase de información, ya sea esta útil para el beneficio personal o bien para realizar controles sobre la administración pública.

Para dimensionar el desarrollo del derecho a solicitar información por medios electrónicos, fueron enviados a modo de experimento más de 70 correos a distintas instituciones públicas solicitando una información específica sobre los planes de gobierno electrónico nacionales o de un ministerio específico. La información solicitada no revestía ningún compromiso ni debería ser difícil de conseguir ya que en su mayoría se encontraba en Internet y era fácilmente detectada por la mayoría de los buscadores más utilizados. Solo 4 consultas fueron respondidas, de las cuales 3 fueron respuestas automáticas notificando que la consulta había sido realizada con éxito.

Los gobiernos suelen atender al ciudadano en circunstancias específicas. Por ejemplo, si en Argentina se quisiese obtener un certificado de residencia fiscal, la agencia impositiva exige una serie de documentos que el mismo estado ha provisto al solicitante (declaración patrimonial realizada y entregada, copia de un pasaporte que el estado concedió, registro de ingresos y salidas del país que ellos controlaron, etc.). La carga siempre está en el ciudadano, nunca en la maquinaria burocrática. Imagine por un segundo que va a un bar y pide una bebida de cola y el mozo contesta que para eso debe entregarle agua carbonatada, jarabe y un vaso. La situación resultaría absurda, sin embargo esta situación se da en ciertas instituciones públicas permanentemente cuando el ciudadano se dispone a realizar una gestión.

Esto se debe a dos razones. La primera se relaciona con la competencia: nadie puede ocupar el lugar del estado en ciertas gestiones. La segunda se refiere a la lógica con la que operan cierto tipo de organizaciones: algunas administraciones públicas simplemente se preocupan por cumplir ciertas reglamentaciones y olvidan el rol central del ciudadano en estos procesos. Resulta imperioso comenzar a pensar al ciudadano como protagonista. Si bien esto hubiese resultado muy complicado de realizar algunos años atrás, lo cierto es que, a partir de los nuevos avances de la tecnología (*cloud computing*, interfaces más eficientes, desarrollos de *middleware* más sofisticados, etc.), esto requeriría una cuota más grande de voluntad política que de capacidad tecnológica.

Por último, muchos países generaron normativas para inhibir a las entidades públicas de la facultad de exigir documentos que ya están en manos públicas. Chile, por ejemplo, mediante la Ley 19.880 sobre procedimientos administrativos, en su artículo 17, exime al ciudadano de presentar documentos que no correspondan al procedimiento o que ya se encuentren en poder de la Administración, donde se efectúa el trámite. Del mismo modo, facilita la obtención de múltiples documentos por la Internet.

En un próximo paso se debería desarrollar la interoperabilidad de los organismos estatales, posibilitando la construcción de estructuras de datos, protocolos y herramientas capaces de operar de forma conjunta, organizada y sistemática.

III.6. Medición de las variables

Tipo de portal: los sitios fueron clasificados en tres categorías:

- **Gobierno:** se incluyeron bajo esta categoría los sitios web oficiales de cada país. En algunos casos puede tratarse del sitio de la presidencia o el portal oficial del estado.
- **Ciudadanía:** aquí se incluyen los portales desarrollados para los ciudadanos o para departamentos de la administración pública. Este tipo de portales son aquellos que se conocen habitualmente como ventanillas únicas de información o como directorios de la administración pública.
- **Defensorías:** esta categoría designa sitios web de defensorías del pueblo u ombudsman. Las mismas tienen como finalidad brindar información al ciudadano en lo relativo a los procedimientos para efectuar distintos tipos de reclamos al gobierno y la administración pública.

Tipo de información: evalúa la información que el sitio brinda al ciudadano. Los portales se clasificaron en tres categorías:

- **Información no comparable:** la página comunica solo noticias. La información que se brinda no se encuentra organizada en archivos ni bibliotecas temáticas.
- **Archivos:** estos portales permiten la consulta y descarga de archivos, organizados en diversos formatos. Los archivos son de fácil localización, pero no permiten una sencilla comparación de la información.
- **Bases de datos e información sistematizada:** la página ofrece bases de datos con información comparable y sistematizada.

Flujo de la información: esta variable evalúa la dirección de la información de la página. Los portales se clasificaron en tres categorías:

- **Unidireccional:** cuando la página solo permite un flujo unidireccional de información, es decir, únicamente se puede obtener información. Cualquier tipo de consulta solo puede dirigirse hacia a una casilla de correo electrónico colectiva.
- **Bidireccional:** si el sitio permite al ciudadano comunicarse con funcionarios públicos a través de correos electrónicos personalizados. También permite formular quejas, hacer trámites, efectuar peticiones y realizar sugerencias.
- **Participativo:** cuando el portal permite una participación activa del ciudadano en el diseño e implementación de la política pública a través de discusiones, foros, votaciones, audiencias públicas y realizar propuestas.

Trámites y solicitudes: se utilizaron dos variables dicotómicas para verificar si los portales analizados permiten la realización de trámites o gestiones administrativas y/o solicitudes, peticiones, elevación de quejas. Una tercera variable dicotómica analiza si es posible hacer un seguimiento de los trámites por vía online.

Tipo de tecnología: a través de cuatro variables dicotómicas se analizó el tipo de tecnología disponible en los portales analizados:

- Aplicativos para teléfonos móviles: si permiten la utilización de aplicaciones para teléfonos móviles.
- Redes sociales: si los portales ofrecen algún tipo de plataforma de red social (Facebook, Twitter, blogs).
- Datos abiertos: cuando la página brinda información en bases de datos descargables, abiertas y multiformato.
- Multimedia: el sitio permite incluir varios formatos para un mismo contenido (audio, vídeo, texto, etc.).

Crowdsourcing: la página tiene herramientas informáticas para el diseño o producción colaborativa de políticas públicas o decisiones que afectan al colectivo de la ciudadanía.

Se utilizaron cuatro variables dicotómicas en vez de incluir los distintos tipos de tecnología como categorías de una sola variable bajo el supuesto (verificado luego en el análisis) de que podrían existir sitios que brindaran más de un tipo de aplicación tecnológica.

Poblaciones vulnerables: se utilizó una variable dicotómica para analizar si el sitio analizado se encontraba enfocado en poblaciones vulnerables. Esto se refiere a si el portal cuenta con herramientas informáticas destinadas a permitir el acceso de poblaciones vulnerables o minorías. Por ejemplo, si cuenta con más de un idioma en aquellos estados multiétnicos; si cuenta con un diseño accesible para diversos grupos discapacitados, etc. Análogamente, a través de cuatro variables dicotómicas se buscó determinar en qué tipo de población vulnerable se hacía foco. Para ello, se consideró si el portal incluía funciones directamente vinculadas a algún tipo de población vulnerable o al menos un vínculo dirigido al grupo en cuestión. Las cuatro variables dicotómicas fueron:

- Discapacidad
- Analfabetismo
- Minoría étnica
- Otros

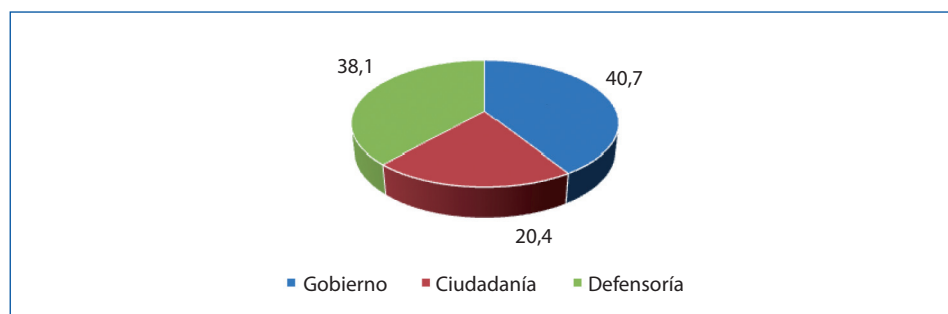
Tal como en el caso de la tecnología disponible, se optó por usar variables dicotómicas para el caso que hubieran sitios con foco en más de un grupo vulnerable.

IV. ¿Qué nos dicen los datos?

IV.1. Hallazgos generales

De los 115 sitios web analizados, un 38,1 % corresponde a portales del gobierno, un 20,4 % a sitios orientados a la ciudadanía o ventanillas únicas y un 38,1 % a defensorías del pueblo.

Gráfico 7: Tipo de Portal Analizado



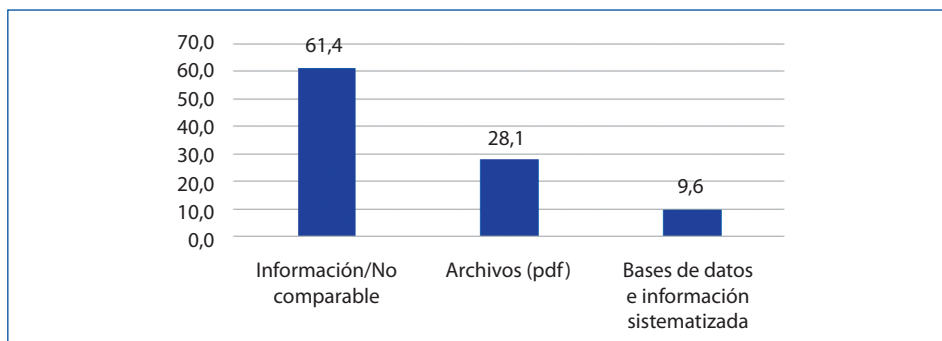
Fuente: elaboración propia

En relación a la información provista por los sitios relevados, casi dos tercios de los mismos (61,4 %) comunican noticias o información no organizada, que no resulta comparable. Se trata mayoritariamente de información relativa a actividades gubernamentales. Un 28,1 % brinda acceso a archivos en formatos diversos, pero que no resultan de fácil comprensión para el ciudadano. Es decir, se trata de páginas en las que es posible descargar leyes, información estadística, etc., pero que no facilitan trabajar sobre la información provista. Menos del 10 % de los portales dan acceso a datos organizados que permitan una fácil comparación. Es decir que solo una pequeña parte de los sitios gubernamentales responde al paradigma de datos abiertos.

El 53 % de los sitios tienen un flujo de información unidireccional, es decir, la comunicación tiene una dirección descendente del gobierno a la ciudadanía. Estos sitios solo permiten acceder a información y no permiten ningún tipo de interacción entre el gobierno y los ciudadanos. El 41,7 % de los portales tiene un flujo bidireccional, esto

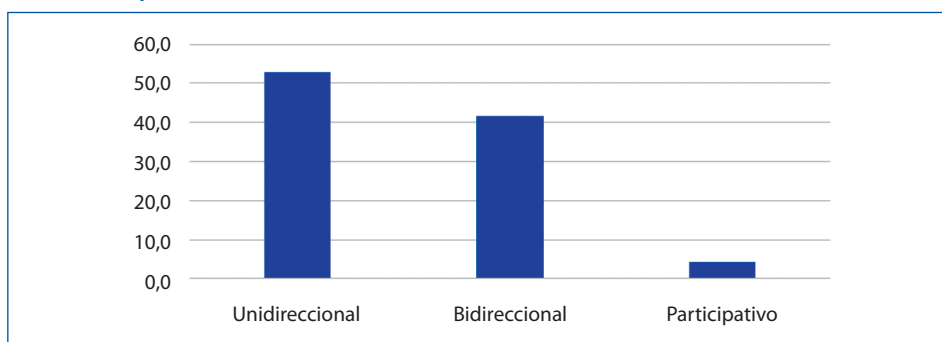
es, permite a los ciudadanos participar de forma consultiva a través del envío de demandas, opiniones por medio de formularios online, correo electrónico, mensajes de texto, etc. Solo un 4,3 % posibilita la participación ciudadana en el diseño y formulación de políticas públicas y en el proceso de toma de decisiones.

Gráfico 8: Tipo de información disponible en el sitio web



Fuente: elaboración propia

Gráfico 9: Flujo de información



Fuente: elaboración propia

Menos de una cuarta parte de los portales gubernamentales analizados (21,7 %) permite la iniciación y seguimiento de trámites, en tanto que cerca de un tercio (32,2 %) habilita al ciudadano para realizar consultas, quejas y denuncias. Entre los portales correspondientes a defensorías del pueblo, en dos tercios de los mismos (65,1 %) es factible realizar consultas, presentar quejas o efectuar denuncias.

Un 41 % de los portales hace foco en poblaciones vulnerables. Se analizaron distintas categorías de grupos vulnerables o minorías, a saber: discapacitados, analfabetos y pueblos originarios o minorías étnicas, a fin de conocer hacia qué tipo de población vulnerable se encontraban orientados los portales. Una cuarta categoría, "Otros", incluye víctimas de delitos, menores de edad, etc. Entre los portales enfocados a grupos vulnerables se advierte que un 44,7 % se orienta a discapacitados; un 48,9 % se centra

en minorías étnicas y un 12,8 % lo hace en población analfabeta. Estas categorías no son excluyentes entre sí dado algunos de los sitios analizados a más de un grupo vulnerable. En virtud de ello, se construyó un Índice de orientación a Poblaciones Vulnerables (IPV), que mide la cantidad de grupos vulnerables hacia los cuales se orienta el portal. Este índice, que solo contempla aquellos sitios orientados a grupos desfavorecidos, va de 1 a 4, siendo 4 el valor más elevado al abarcar una mayor cantidad de grupos. El índice de apertura a poblaciones vulnerables muestra que un 52 % de los sitios se enfocan en un solo grupo vulnerable, un 22,9 % en dos grupos, un 18,7 % en tres grupos y un 6,25 % en cuatro grupos.

Una variable relevante a la hora de analizar la capacidad de la ciudadanía de informarse, interactuar con las autoridades o participar en la formulación de políticas públicas y la adopción de decisiones colectivas, es la tecnología disponible en los portales gubernamentales. El análisis de los sitios observados muestra que: solo un 7 % permite la utilización de aplicaciones para teléfonos móviles; una amplia mayoría (50,4 %) se comunica con el ciudadano a través de las redes sociales (Facebook, Twitter, etc.); un 43,5 % tiene contenido multimedia. Dentro de los portales relevados, solo un 5,3 % tiene datos abiertos. Es posible que esta cifra tan baja se explique por el hecho de que varios de los países analizados cuentan con portales exclusivamente dedicados a datos abiertos. Es de destacar el hecho de que pocos sitios permitan el uso de aplicaciones para teléfonos móviles dado que como se ha señalado en la sección previa, la penetración de la telefonía móvil en los países en vías de desarrollo es mucho más amplia que la de Internet.

En base a esta variable se construyó el Índice de Herramientas Tecnológicas (IHT)¹¹. Los valores del mismo van desde el 0 hasta el 6. El cero marca que el portal no cuenta con ninguna de las mencionadas herramientas tecnológicas. El valor máximo corresponde a aquellos sitios con mayor cantidad de herramientas. Un 35,7 % de los portales no cuenta con ninguna herramienta que permita interacción entre el funcionario y el ciudadano. La mayor cantidad de portales cuentan con entre 1 y 3 herramientas a disposición del ciudadano. Estas categorías concentran cerca del 60 % de los casos.

Cruzando las variables de tipo de información disponible y flujo de información, se puede observar el grado de apertura que poseen los portales analizados. Ambas variables cuentan con tres categorías, lo que arroja 9 tipos posibles. En la tabla siguiente se presentan los resultados (en número de casos). El extremo inferior derecho de la tabla contiene los casos con mayor grado de apertura es decir aquellos portales que proveen bases de datos e información comprable y que a la vez permiten la participación ciudadana. La celda superior izquierda incluye aquellos casos de menor apertura, esto

11. Las herramientas metodológicas: Índice de Herramientas Tecnológicas (IHT) e Índice de orientación a Poblaciones Vulnerables (IPV) fueron desarrollados por los autores de este documento ad hoc, con la intención de crear instrumentos de medición objetivos en cuanto a los temas que cada uno aborda.

es, portales que brindan noticias e información no comparable y un flujo de dirección descendente, esto es desde el gobierno hacia la ciudadanía.

Cuadro 1: Apertura a la ciudadanía

		Tipo de Información			Total
		Información no Comparable	Archivos	Bases de datos e información comparable	
Flujo de la comunicación	Unidireccional	44	13	4	61
	Bidireccional	24	19	4	47
	Participativo	2	0	3	5
Total		70	32	11	113

Fuente: elaboración propia

Como se observa en la tabla precedente, una gran mayoría de los portales (44 de ellos o un 38,9 % de los casos válidos) tienen una escasa apertura a la ciudadanía: se limitan a informar sobre actos de gobierno o comunican noticias sobre la gestión. En el extremo opuesto, solo 3 portales permiten la participación ciudadana y a la vez proveen información comparable. El hallazgo más notable de esta tabla es la escasa cantidad de sitios con un alto nivel de apertura hacia la ciudadanía.

IV.2. Comparación de los distintos tipos de portales

Defensorías

- Dos terceras partes de los portales correspondientes a defensorías (65,1 %) permiten un flujo de comunicación bidireccional. El 34,9 % restante tiene un flujo unidireccional.
- En cuanto al tipo de información que proporcionan las defensorías, poco más de la mitad de los portales (53,5 %) permite la descarga de archivos en tanto que un 44,2 % brinda información no comparable. Los portales correspondientes a defensorías que dan acceso a bases de datos e información sistematizada constituyen una pequeña porción (2,3 %).
- Los sitios web de las defensorías no contemplan la iniciación de trámites a la vez lo mismos. Sin embargo, cerca de dos tercios (65,1 %) de los portales de defensorías investigados otorgan al ciudadano la posibilidad de realizar quejas o denuncias.
- En cuanto a las aplicaciones tecnológicas cabe destacar que ninguna de las páginas de defensorías analizadas cuenta con aplicaciones para teléfonos móviles. Un 41,9 % sí cuenta con aplicaciones vinculadas a redes sociales.
- Un 56 % de los sitios de defensorías tiene orientación hacia grupos o poblaciones vulnerables. Cerca de la mitad de las páginas con este tipo de orientación (45 %), se

focaliza en un solo grupo vulnerable. Entre el tipo de población vulnerable al que se encuentran orientadas las defensorías, se destacan las minorías étnicas (30 %) y los discapacitados (25,6 %).

- A grandes rasgos, se observa que las defensorías no se encuentran entre los portales con mayor apertura al ciudadano, en la medida en que son escasos los casos que permiten acceso a información no comparable y no hay casos que brinden este tipo de información y aparte tengan un flujo de comunicación participativo. En principio resulta lógico que el grueso de los casos se concentre en el centro de la tabla (flujo bidireccional con información no comparable y flujo bidireccional con información sistematizada en archivos), dado que no es el rol de las defensorías formular políticas públicas.

Cuadro 2: Apertura a la ciudadanía de las Defensorías

		Tipo de Información			Total
		Información no Comparable	Archivos	Bases de datos e información comparable	
Flujo de la comunicación	Unidireccional	8	7	0	15
	Bidireccional	11	16	1	28
	Participativo	0	0	0	0
Total		19	23	1	43

Fuente: elaboración propia

Portales de gobiernos

- El flujo de comunicación de los sitios gubernamentales analizados es mayoritariamente unidireccional (78,3 %). Un 19,6 % permite el intercambio entre ciudadanos y funcionarios, en tanto que solo un 2,2 % de estos portales permiten algún grado de participación en el diseño e implementación de políticas públicas.
- En una amplia mayoría estos sitios no brindan la posibilidad ni de efectuar trámites ni de realizar solicitudes. Solo una quinta parte de los portales de gobierno (21,7 %) permite iniciar trámites online, en tanto que un 10,9 % de estos sitios facilita la realización de solicitudes o quejas.
- Los portales gubernamentales muestran una amplia dispersión en cuanto a las aplicaciones tecnológicas que ofrecen a la ciudadanía. Solo un 4,3 % de estos sitios contiene aplicaciones para teléfonos móviles o blogs. Casi una cuarta parte (23,9 %) cuenta con sindicación de contenido, en tanto que cerca de dos tercios (63 %) contiene aplicaciones de multimedia y redes sociales. Solo un pequeño porcentaje (6,7 %) contiene datos abiertos.
- De los sitios web de gobierno evaluados en el presente estudio algo menos de un tercio (30,9 %) se orienta a poblaciones vulnerables.

Cuadro 3: Apertura a la ciudadanía de los portales de gobierno

		Tipo de Información			Total
		Información no Comparable	Archivos	Bases de datos e información comparable	
Flujo de la comunicación	Unidireccional	26	6	4	36
	Bidireccional	4	2	2	8
	Participativo	1	0	0	1
Total		31	8	6	45

Fuente: elaboración propia

- Los portales de gobierno muestran un bajo nivel de apertura al ciudadano en su gran mayoría. Más de la mitad de los casos investigados se encuentran en la celda superior izquierda, es decir, sitios web que solo comunican actos de gobierno y noticias relativas a la gestión y que a la vez solo permiten un flujo de comunicación unidireccional. Solo hay dos casos de sitios que provean información sistematizada y comparable y a la vez permitan la interacción entre gobierno y ciudadanía.

Portales orientados a la ciudadanía

- Los portales enfocados en el ciudadano exhiben un panorama variado en cuanto al flujo de la comunicación: un tercio de los mismos (34,8 %) se limita a brindar información al ciudadano, en tanto cerca de la mitad (47,8 %) permite la interacción entre ciudadanos y funcionarios. Un 17,4 % de estos portales dan al ciudadano la posibilidad de participar en el diseño de políticas públicas y/o la adopción de decisiones colectivas.
- Como resulta lógico, casi dos terceras partes de estos portales (60,9 %) permiten iniciar trámites, aunque solo un tercio (34,8 %) ofrece la posibilidad de hacer un seguimiento online de los trámites. La amplia mayoría de estos sitios (82,6 %) no admite la posibilidad de presentar solicitudes.
- En cuanto a las aplicaciones tecnológicas disponibles: cerca de un cuarto (26,1 %) tiene aplicaciones para teléfonos móviles; un 39,6 % cuenta con contenido multimedia y un 13 % ofrece al ciudadano datos abiertos.
- Un 40 % de estos sitios hace foco en grupos vulnerables. Dentro de ellos, los discapacitados y las minorías étnicas son las poblaciones vulnerables a las que se encuentran enfocados principalmente este tipo de portales.
- En materia de apertura observamos que hay 3 sitios orientados al ciudadano que muestran un nivel elevado de apertura al ciudadano (extremo inferior derecho de la tabla), aunque estos son la excepción antes que la regla. En su gran mayoría, estos sitios muestran niveles bajos de apertura a la ciudadanía concentrándose en el extremo superior izquierdo de la tabla. De los 23 portales de este tipo incluidos en el

estudio, 8 brindan información no comparable y tienen un flujo comunicacional unidireccional, mientras que otros 9 ofrecen información no comparable pero permiten la interacción entre el ciudadano y los funcionarios.

Cuadro 4: Apertura de los portales orientados a la ciudadanía

		Tipo de Información			Total
		Información no Comparable	Archivos	Bases de datos e información comparable	
Flujo de la comunicación	Unidireccional	8	0	0	8
	Bidireccional	9	1	1	11
	Participativo	1	0	3	4
Total		18	1	4	23

Fuente: elaboración propia

Como ya lo hemos aclarado por el momento, enfocados al ciudadano significa la presencia de instancias de interacción, opinión y altos niveles de usabilidad.

¿A qué deberíamos referirnos cuando hablamos de servicios orientados al ciudadano?

Desde que los gobiernos comenzaron a utilizar las herramientas informáticas más allá del simple cómputo, es decir, desde la aparición de las nuevas TICs, siempre se habló de orientar las herramientas tecnológicas al ciudadano. A partir de la personalización de los datos almacenados, las personas comenzaron, lógicamente, a ser un eslabón importante en la construcción de plataformas informáticas.

Ahora, bien, es importante distinguir entre cliente, usuario y ciudadano, pues a pesar de ser conceptos análogos en lo que respecta a la utilización de un sitio de Internet, las implicaciones de cada uno de ellos son completamente distintas.

El ciudadano no expresa preferencia inmediata ya que el estado no admite competidores, aunque cuenta con canales para validar o modificar su preferencia política (voto, procesos de participación ciudadana, etc.). De todas formas, siempre va a actuar colectivamente, por lo tanto, su preferencia podrá no ser la dominante o mayoritaria. En el caso del cliente esto es distinto por su lógica individual al poder decidir entre determinados bienes y servicios en un mercado competitivo. Podrá tomar decisiones apartadas o no de la mayoría.

Al mismo tiempo, el estado no selecciona sus clientes, es decir, todos los ciudadanos son sujetos de derecho. Esto obliga a garantizar marcos de inclusión para toda la

población y esta es una de las razones por las cuales resulta tan importante proveer servicios informáticos enfocados a las minorías étnicas, discapacitados y otros grupos vulnerables. Si bien la definición de ciudadano engloba necesariamente la de cliente, por ser este un consumidor de servicios estatales, esta última no satisface a la primera por completo.

En general, cuando se habla de servicios enfocados al ciudadano, se hace referencia a aquellos servicios de fácil utilización, comprensibles, que resuelven trámites engorrosos, que ahorran tiempo y dinero, que son eficientes, etc. Sin embargo, que los servicios presenten estas características no asegura que estén orientados al ciudadano. Una herramienta con altos estándares de usabilidad y acceso puede satisfacer al usuario, pero no necesariamente al ciudadano.

También se percibe un cambio gradual en el significado de “cliente” desde la revolución industrial hasta nuestros días. Nuevos enfoques, estrategias de venta y producción fueron modelando la palabra “cliente” de tal modo que satisfaga a las personas no solo en cuanto a individuos sino también en un cierto sentido colectivo. Pertener a una moda o tendencia permite al cliente lograr algún grado de satisfacción adicional.

Sería incorrecto decir que los estados y el concepto de ciudadanía no se han modificado después de la tercera ola de democratización. Las democracias más desarrolladas ampliaron los derechos de los ciudadanos, incluso los de las minorías anteriormente excluidas. Pero es notable que en lo que a la provisión de servicios al ciudadano respecta, los cambios no han sido tan radicales como los que ha efectuado el mercado en relación con el cliente. Es posible que el carácter más precavido de esta adaptación se deba a que las redes tienden a limitar la capacidad coercitiva del estado y para conservar su poder los estados buscan intervenir activamente en las redes antes que utilizarlas en favor de la ciudadanía.

Las tecnologías mutan y avanzan rápidamente, por lo tanto las posibilidades de ofrecer nuevos servicios y desafíos se multiplican. Durante los últimos años, se han creado herramientas de enorme complejidad informática, pero se sigue pensando en el usuario más que en el ciudadano.

Así como cambió el paradigma de cliente, evolucionó el concepto de ciudadano y se desarrolló la infraestructura tecnológica, también podemos decir que los usuarios cambiaron. Las nuevas generaciones nacidas a partir de los avances tecnológicos conciben estos adelantos como naturales. No hay formato, soporte o plataforma que sea ajena a su forma de pensar, vivir y consumir. También las generaciones que precedieron a estos cambios interpretan los adelantos, en general, con mayor naturalidad. Las nuevas plataformas proponen entornos más claros, herramientas más intuitivas, sitios preocupados por la usabilidad y el acceso.

Aún resulta complejo discernir qué tipo de tecnología resulta más familiar a las generaciones más jóvenes. En los oficios tradicionales los jóvenes eran aprendices y para conseguir el rango de maestro eran necesarios muchos años hasta que aprendían a dominar herramientas tales como el martillo, el cincel, el arado, etc. Este paradigma se modifica con las nuevas tecnologías, los llamados “nativos digitales” poseen una comprensión natural de las nuevas herramientas y demandarán servicios adaptados a su modo de comunicarse.

También es difícil pensar en algún momento histórico con cambios tan vertiginosos: cuando muchos usuarios apenas comienzan a utilizar las redes sociales y las tecnologías de la llamada Web 2.0, ya surgieron nuevas teorías y herramientas de la Web 3.0, la Web 3D y la Web semántica. Este cambio de paradigma sobre las nuevas tecnologías obliga a actualizar el significado de la expresión “orientado al ciudadano” que suele utilizarse al desarrollarse herramientas o plataformas informáticas, sin perder, por supuesto, la mirada en el usuario.

En la Web 1.0 la prioridad era divulgativa, el hipertexto parecía ser la mayor novedad y los contenidos brindados estaban determinados por un administrador. Luego, a partir de una serie de avances tecnológicos (mejor infraestructura tecnológica, mayor capacitación de usuarios, mayor cantidad de internautas, mejores conexiones a la red, etc.) la web toma un carácter más social y comienzan a aparecer las primeras plataformas colaborativas: los wikis, los blogs, las redes sociales, etc. La red había dejado para siempre su carácter unidireccional.

La Web 3.0 como la Web semántica, nos llevan un paso más adelante. Proponen un nuevo tipo de relacionamiento entre los contenidos. Privilegia la adición de valor a la tradicional cadena: dato, información, conocimiento. La infraestructura y los datos están ubicados en “la nube” y son actualizados, utilizados y reutilizados desde una variopinta gama de dispositivos: ordenadores, tabletas, teléfonos móviles, etc. Son muchas las características de esta “nueva internet” en cuanto a sus nuevos protocolos, estructuras de datos, modalidades de programación, etc. pero la principal característica en relación a la participación ciudadana es que, mediante un sistema de etiquetado y procesamiento de datos que nos permite procesar automáticamente un volumen muy grande de información, facilita la generación de conocimiento útil. En otros términos, estos nuevos sistemas pretenden darle a la red una mayor capacidad de interoperabilidad, permitiendo generar protocolos para que dispositivos de todo tipo puedan (inter)operar de forma conjunta y con mayor inteligencia.

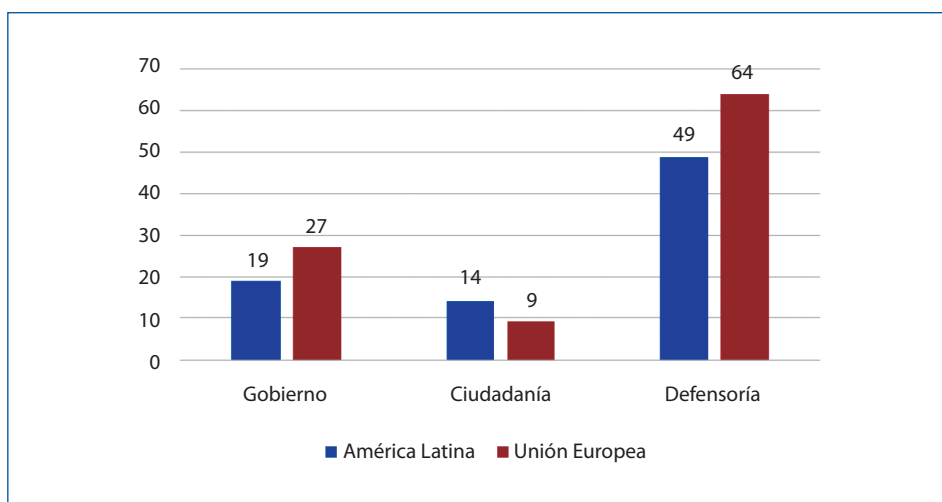
Esto podría ser crucial para la aparición de nuevas aplicaciones y herramientas que acerquen al ciudadano a la administración pública y que le permitan un rol protagónico a la hora de tomar decisiones. Para que esto suceda, será necesario que los administradores públicos y autoridades gubernamentales se despojen de la vieja noción de ciudadano como cliente y/o usuario. Asimismo, resulta de vital importancia intensificar

los programas que buscan brindar mayor nivel de apertura a los datos públicos. Facilitar la realización de un trámite mediante el uso de las TICs, abrir espacios de opinión en las redes sociales, formalizar canales de quejas y reclamos, etc. representan grandes avances para una mejor relación del ciudadano con el estado, pero la verdadera revolución se encuentra en brindar servicios orientados al ciudadano.

IV.3. Similitudes y diferencias regionales

Como se ha señalado, este trabajo analizó 115 portales pertenecientes a tres categorías: portales de gobierno, defensorías y portales para el ciudadano. El gráfico siguiente muestra la distribución de los casos por región y por tipo de portal. Se analizaron así 19 portales gubernamentales latinoamericanos y 27 de la Unión Europea; 14 portales ciudadanos de América Latina y 9 de la Unión Europea, y 49 defensorías de América Latina y 64 de los países de la Unión Europea.

Gráfico 10: Tipo de portal por región (número de casos)



Fuente: elaboración propia

La comparación inter-regional muestra los siguientes resultados:

- En cuanto al flujo de la comunicación, las páginas de América Latina permiten una mayor interacción entre el ciudadano y los decisores que los portales de los países de la Unión Europea. Los sitios latinoamericanos relevados que solo permiten un flujo de comunicación bidireccional se encuentran bien por debajo de la media de la totalidad de sitios analizados, representando menos de la mitad de los portales de la región relevados. A la inversa, un 57,6 % de los portales europeos solo permiten una comunicación unidireccional. Tanto entre aquellos sitios con flujo de comunicación

bidireccional como participativo, los valores de América Latina son superiores a los de los países de la Unión Europea.

Cuadro 5: Flujo de la comunicación por región

		Región		Total
		América Latina	Unión Europea	
Flujo de la Comunicación	Unidireccional	47,9%	57,6%	53,5%
	Bidireccional	45,8%	39,4%	42,1%
	Participativo	6,2%	3,0%	4,4%
	Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia

- En cuanto al tipo de información que brindan, en ambas regiones prácticamente dos tercios de los sitios proveen información no comparable, es decir, se limitan a comunicar noticias o publicitar actos de gestión. Los países de la Unión Europea se encuentran ligeramente por debajo de la media y los de América Latina algo por encima, pero no se trata de diferencias relevantes. Sí hay una diferencia en los sitios que permiten la descarga de archivos de diverso formato. Aquí, un tercio de los portales europeos analizados (33,8 %) ofrece esta posibilidad, contra un quinto de las páginas de América Latina (20,8 %). Dentro de la muestra considerada, sin embargo, en América Latina son más los sitios que brindan al ciudadano la posibilidad de descargar bases de datos e información sistematizada: 14,6 % de los portales de países de América Latina y 6,2 % de estados miembros de la Unión Europea.

Cuadro 6: Tipo de información por región

		Región		Total
		América Latina	Unión Europea	
Tipo de información	No comparable	64,6%	60,0%	61,9%
	Archivos	20,8%	33,8%	28,3%
	Bases de datos e información sistematizada	14,6%	6,2%	9,7%
	Total	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia

- La capacidad de iniciar trámites a través de sitios de internet es algo mayor en América Latina (26,5 %) que en los portales de miembros de la Unión Europea, si bien en ambas regiones, la posibilidad de iniciar trámites es baja: un 73,5 % de los portales latinoamericanos analizados en este estudio no brinda esta posibilidad, en tanto que un 81,8 % de las páginas europeas analizadas tampoco permite hacerlo.

Cuadro 7: Permite iniciar trámites por región

	Región		Total
	América Latina	Unión Europea	
No permite iniciar trámites	73,5%	81,8%	78,3%
Permite iniciar trámites	26,5%	19,2%	21,7%
Total	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia

- Análogamente, solo un tercio de los sitios de ambas regiones permite realizar solicitudes o peticiones online. En este punto, no se advierten diferencias regionales dignas de mención.

Cuadro 8: Permite realizar solicitudes por región

	Región		Total
	América Latina	Unión Europea	
No permite realizar solicitudes/ peticiones	65,3%	69,7%	67,8%
Permite realizar solicitudes/ peticiones	34,7%	30,3%	32,2%
Total	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia

- En relación al foco en poblaciones vulnerables, algo menos de la mitad de los portales de la Unión Europea (45,5 %) tienen aplicaciones que facilitan el acceso de poblaciones vulnerables, en tanto que solo un tercio de las páginas de países de América Latina (34,8 %) cuenta con este tipo de aplicativos.

Cuadro 9: Foco en poblaciones vulnerables por región

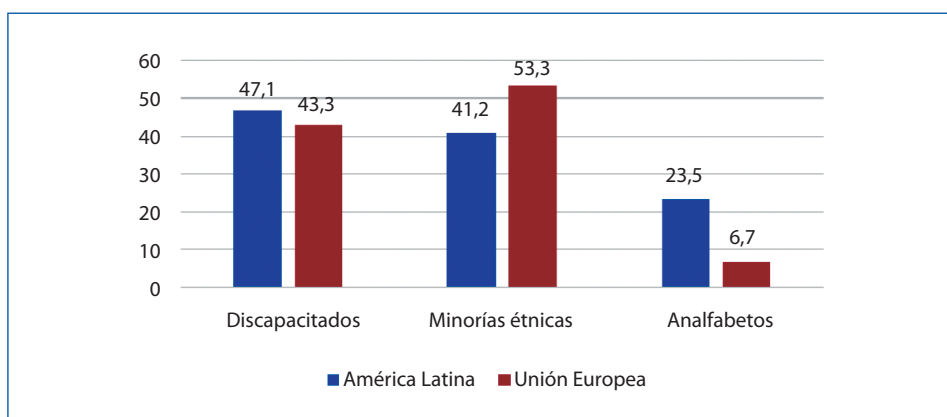
	Región		Total
	América Latina	Unión Europea	
No enfocado a poblaciones vulnerables	65,3%	54,5%	59,1%
Se enfoca en poblaciones vulnerables	34,8%	45,5%	40,9%
Total	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia

- Dentro de aquellas páginas que sí cuentan con orientación a distintos tipos de poblaciones vulnerables, se observa que en ambas regiones los portales cuentan con

porcentajes similares en lo referido a aplicaciones que facilitan el uso de los portales por parte de discapacitados. Las otras diferencias regionales notables pasan por las aplicaciones para minorías étnicas, donde se nota una clara superioridad de los portales de países miembros de la Unión Europea, y en las aplicaciones para analfabetos, donde puede apreciarse el fenómeno opuesto.

Gráfico 11: Foco en poblaciones vulnerables por región (%)



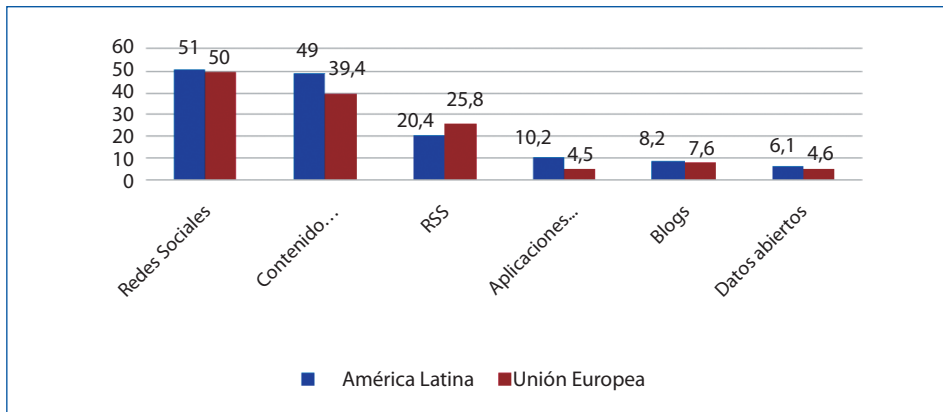
Fuente: elaboración propia

* Las categorías no son excluyentes entre sí. Solo páginas que cuentan con alguna aplicación que facilite el acceso a poblaciones vulnerables

Vemos que existe en los países miembros de la Unión Europea un gran respeto por las lenguas regionales y dialectos locales que permite la interacción de ciudadanos con el estado. Esto no resulta tan fácil de encontrar en Latinoamérica. Solo a modo de ejemplo, podemos decir que en la constitución del Estado Plurinacional de Bolivia se reconocen los siguientes idiomas oficiales: aymara, araona, baure, bésiro, canichana, castellano, caviño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco, sin embargo, realizando una rápida visita entre más de 50 sitios oficiales (incluyendo los portales de la presidencia, la vicepresidencia, las prefecturas y los ministerios de desarrollo rural y tierras, de cultura y de autonomías) vemos que solo un sitio, el de la defensoría del pueblo, posibilita su lectura en otro idioma que no sea el castellano. Bolivia, además, posee un alto porcentaje de población indígena en su territorio. En el Censo Nacional de Población de 2001, el 62 % de los individuos de más de 15 años se identificaron como pertenecientes a algunos de los 50 pueblos indígenas (IWGIA, 2006).

- A grandes rasgos puede observarse que los sitios de ambas regiones suelen contar con herramientas informáticas tales como vínculos a redes sociales y contenido multimedia, aunque en el caso de este, América Latina muestra un mayor porcentaje que los países de la Unión Europea (49 % vs. 39 %). Sin embargo, es llamativo el bajo porcentaje de portales que cuentan con aplicaciones para teléfonos móviles y los que ofrecen datos abiertos, punto en el que no se aprecian diferencias interregionales. Ni en Europa ni en América Latina hay portales con aplicaciones para *crowdsourcing*.

Gráfico 12: Herramientas informáticas disponibles por región (%)



Fuente: elaboración propia

* Las categorías no son excluyentes entre sí

Resulta curioso no haber encontrado ni una experiencia de metodología colaborativa y distribuida (habitualmente alguna plataforma de *crowdsourcing*) en los portales y sitios visitados. Por definición, serían las herramientas que más podrían empoderar a los ciudadanos por varias razones:

- Permite contar con un canal “sociabilizable” de detección de problemas, es decir, que no se remite únicamente a un buzón de consultas, quejas y/o sugerencias. Este tipo de plataformas permiten describir una situación determinada y comunicarla a las autoridades pertinentes, permitiendo que el resto de la ciudadanía opine sobre la queja o consulta de otro ciudadano. Es decir, que transparenta los canales y los flujos de demandas hacia el estado.
- Admite la toma de decisiones colectiva frente a un problema específico al evidenciar un problema y obtener la opinión de todos los afectados. Al mismo tiempo, estimula la generación de ideas creativas y la confluencia de conocimiento específico.
- Posibilita la jerarquización de los problemas de una comunidad. Como sucede en algunas experiencias de presupuesto participativo, es interesante someter a la ciudadanía a la multiplicidad de problemas o conflictos y la finitud de los recursos.
- Ahorra tiempo y recursos utilizados en procesos burocráticos. La generación de canales de demandas para el ciudadano requiere la creación no solo de una herramienta informática apropiada sino que, además, exige la existencia de un proceso administrativo por el cual una queja sea trasladada a quien corresponda recorriendo, en el algunos casos, largas rutas burocráticas.
- Contribuye a mitigar la desafección ciudadana, poniendo al ciudadano como protagonista y acercándolo al estado.

Por otra parte, estas herramientas han sido largamente probadas en el sector privado y la sociedad civil. Existen cientos de iniciativas de empresas grandes y pequeñas para convocar a los que quieran sumarse para la solución de un problema específico. Incluso grandes empresas decidieron sociabilizar sus procesos creativos abriendo el campo de la innovación hacia cualquier persona que pueda demostrar tener una buena idea. Organizaciones como Dell, Lego, Netflix, Coca-Cola, etc. modelizaron convocatorias para poder recibir el aporte de millones de personas ofreciendo generosas recompensas.

Por el lado de las organizaciones sociales, este tipo de plataformas opera de varias maneras. Una de ellas puede ser recolectar adhesiones para una causa puntual y otra puede ser la captación de recursos para una causa específica, también llamado *crowdfunding*. Existen cientos de estas plataformas con diferentes niveles de éxito: Kickstarter, una de las más exitosas, ha logrado recaudar 480 millones de dólares durante el 2013 a través del aporte de 3 millones de personas. Existen similares iniciativas dirigidas a causas artísticas o sociales como Verkami, Ideame, Goteo y change.org.

La inclusión de este tipo de herramientas por parte de los gobiernos se encuentra tan demorada que en la actualidad podemos encontrar cientos de aplicaciones de organizaciones sociales o empresas privadas dispuestas a ocupar el espacio que el estado deja vacante. Una de ellas es la ONG británica MySociety, que enfoca su trabajo en generar plataformas de demandas específicas para la participación ciudadana. Dentro de su portfolio de productos posee herramientas como Fixmystreet, la cual permite reclamar por defectos en la vía pública, WriteToThem, que permite escribirle a alguna autoridad sin necesidad de tener que conocer su dirección de correo, Alaveteli, pensada para el pedido de información pública, etc. El modelo siempre es el mismo, utilizan un software abierto y gratuito para que cualquier organización pueda instalarlo y usarlo en su ciudad o país.

Existe otro modelo de negocio que resulta más interesante aún: empresas privadas que mediante plataformas de *crowdsourcing* recopilan las reivindicaciones de los ciudadanos y luego las venden a los gobiernos locales. Su modelo de negocios está basado en la necesidad de los gobiernos por generar canales para escuchar a la ciudadanía y resolver sus problemas. Un ejemplo de este caso es la plataforma Colab.re, la cual tiene acuerdos con los gobiernos locales de Curitiba, Teresina, Rondonópolis y Foz do Iguaçu para transmitir demandas ciudadanas. El sistema es simple: cualquier ciudadano mediante su teléfono móvil y la aplicación de Colab.re puede informar sobre un problema, opinar sobre un servicio o sugerir algún cambio; luego, la empresa comunica las demandas al respectivo gobierno.

Otro modelo es el de SeeClickFix, una empresa de desarrollo estadounidense que en lugar de dirigir su modelo de negocios a partir de la demanda, prefiere vender la plataforma a gobiernos locales. El coste varía mucho dependiendo de los servicios de

customización e integración que la misma ofrezca. En su sitio de Internet (www.see-clickfix.com) anuncian haber sobrepasado el millón de problemas resueltos entre todos los gobiernos que poseen su plataforma.

Ambos sistemas buscan desarrollar un mecanismo del tipo “CRM (Customer Relationship Management) ciudadano”, es decir, un sistema de gestión de demandas ciudadanas. El sistema, a priori, podría verse como una privatización o terciarización del servicio de demanda ciudadana. Pero la necesidad de utilizar este tipo de herramientas es evidente. Colab.re, una empresa de dimensiones incomparables con un gobierno local, fue capaz de unir a 50.000 personas interesadas en demandar mejores servicios.

Quizás la colaboración público-privada (PPP private-public partnership) sea un camino a explorar por los gobiernos, entendiendo esta relación como un vínculo a largo o medio plazo y con implicaciones diferentes de las de la tradicional forma de proveedor.

V. Estudio de casos

V.1. CASO 1: Chile Atiende (<http://www.chileatiende.cl>)



Selección

El sitio Chile Atiende es uno de los tres con mayor nivel de apertura al ciudadano entre los 115 casos anteriores. Las causas por las cuales fue seleccionado para un estudio de caso son varias:

- No es solo un portal que atiende demandas y simplifica la interacción con el ciudadano. La herramienta es parte de un sistema integral para la atención al ciudadano que no solo implica una instancia electrónica, sino que se complementa con atención telefónica y presencial.
- Dispone la información pensando en distintos tipos de ciudadano. Por un lado, tiene en cuenta a ciudadanos acostumbrados a interactuar con la administración pública. Por otro lado, guía al usuario para que encuentre la información requerida sin tener ningún tipo de conocimiento administrativo.
- Es audaz en cuanto al uso de las redes sociales. Propone diversos canales como Facebook y Twitter para responder a las consultas del ciudadano. Para la utilización de estos canales ofrece condiciones claras con los usuarios: horarios de atención y una sola regla clara: el ciudadano puede manifestar disgusto pero no puede insultar ni utilizar un lenguaje indebido.
- Propone novedosas herramientas tecnológicas: bases de datos abiertos, uso de teléfonos móviles, sistemas de georeferencia, etc.

Descripción

Chile Atiende es una herramienta multicanal para la provisión de servicios al ciudadano. La misma cuenta con una plataforma compuesta por: un sitio de Internet, más de

200 puntos de atención personalizada y un centro de atención telefónica. Por último, también cuenta con 5 oficinas móviles con un cronograma de recorrido definido y publicado en su sitio web.

En su sitio de Internet se podrán encontrar cientos de trámites para completar en línea además de un reservorio de fichas explicativas que involucran a más de 2.000 trámites, de 25 reparticiones públicas.

La información está estructurada de dos formas distintas para mayor comodidad del ciudadano: la primera responde a la “etapas de la vida” de una persona. De tal forma, se supone más fácil encontrar un trámite específico. Esta es una vieja estrategia para mostrar la información, comenzada por el portal oficial de Singapur y Canadá a finales de los años 90. Si bien todavía algunos sitios mantienen esta estructura, lo cierto es que es cada vez menos utilizada.

También se puede buscar la información por temas. Esta sección ofrece una importante variedad de temas, cruzados por sexo y edad para adecuar un poco más la consulta. El sitio también cuenta con un buscador donde el ciudadano puede escribir el nombre del trámite en caso de conocerlo.

La participación del sitio en las redes sociales es activa: tiene más de 36.000 seguidores en Twitter y 12.000 en Facebook. También posee una cuenta de Pinterest que, aunque no resulta de gran uso para el ciudadano, es utilizada para integrar las piezas gráficas de gran calidad que el portal ofrece. Resulta sencillo constatar que el uso de las redes sociales es apropiado. Las preguntas son respondidas a la brevedad, y los horarios de atención, incluso por vía de las redes sociales, están claramente especificados.

Por otro lado, la accesibilidad del sitio es muy aceptable (6,7 puntos según Examinator¹²).



12. EXAMINATOR (<http://examinator.ws>) es una herramienta que mide automáticamente la accesibilidad de una página web, puntuándola de 1 a 10.

Los números sobre el rendimiento de la iniciativa son contundentes: 202 sucursales de atención personalizada que cubre el 77 % de la población. Está presente en 198 municipios. Durante el año 2013 se atendieron 22.181.655 de preguntas y trámites a ciudadanos, de las cuales más de 14 millones fueron a través de un canal digital. Durante los meses comprendidos entre enero y agosto de 2014, el sitio recibió casi 12 millones de visitas. Actualmente se encuentran disponibles 197 trámites online y más de 2.400 fichas en el portal web.

Una de las verdaderas virtudes de este portal, más allá de su solidez tecnológica es su modelo distributivo de trabajo, es decir: decenas de reparticiones públicas se agrupan en la plataforma siendo ellas mismas las responsables de actualización y agregado de nuevo contenido. Esta lógica distributiva tiene mucho más que ver con modelos tecnológicos actuales como el “cloud computing”.

Llama la atención que al lado del logotipo del sitio aparezca la palabra “beta”. Esto era algo muy popular unos años atrás con el lanzamiento de las primeras plataformas colaborativas, pero sigue presente en muchas herramientas. Google, por ejemplo, tuvo su plataforma de correo electrónico más de cuatro años en estado “beta”. Bing, el buscador de Microsoft sigue declarándose en ese estado. Esta auto-definición significa que no es la primera versión (esa es la versión “alpha”) y que tampoco es la versión definitiva pero que es una versión que se encuentra en desarrollo y puede experimentar alguna dificultad a la hora de usarla. Pero lo que verdaderamente mueve a un desarrollador a definirse como “beta” no es tanto la necesidad de advertir posibles fallos como la de mostrarse dispuesto a las mejoras y a la innovación.

V.2. CASO 2: Tramitón (<http://www.tramiton.to>)



Selección

El sitio Tramiton.to es un caso particular dentro de las habituales experiencias que vemos en la red. Las razones para su selección fueron las siguientes:

- Si bien se enfoca en la oferta (resolver cuestiones administrativas), pone al ciudadano a interactuar con el estado de una forma directa y vinculante. A pesar de buscar la agilización de cuestiones burocráticas, convierte al ciudadano en protagonista.
- El lanzamiento del sitio contó con un amplio respaldo político. Fue una decisión de alto nivel anunciada por el mismo presidente de Ecuador, Rafael Correa. Además involucró a varios actores de reparticiones públicas muy dispares.

- Tiene un ágil manejo de las redes sociales, un lenguaje coloquial y una estética que invita al ciudadano a reírse de la burocracia estatal.

Descripción

Tramiton.to no podría definirse como una plataforma ni un sitio web, en realidad es una iniciativa gubernamental para que el ciudadano participe de la simplificación de trámites y, de esa forma, poder contar con mejores niveles de interacción. La iniciativa se presenta como un concurso donde se invita a cualquier ciudadano a denunciar un trámite que resulte innecesariamente engorroso y proponer una forma de simplificarlo. Luego de recibir las propuestas, las mismas son evaluadas y se definen los ganadores del concurso, los cuales podrán acceder a premios reales (billetes de tren gratis para recorrer Ecuador).

Para garantizar la continuidad del programa, cada sábado se anuncia la simplificación de un trámite. El objetivo final es tener todos los trámites optimizados y digitalizados en el año 2017.



PREMIOS	
Mejores soluciones para los peores trámites	
CATEGORÍA	PREMIO
Primer Puesto (mejor solución)	Tour - Tren Crucero para 4 pasajeros Ruta: Quito – Guayaquil / Guayaquil – Quito
Segundo Puesto (mejor solución)	Tour - Tren Crucero para 4 pasajeros Ruta: Quito – Alausi / Alausi – Quito
Tercer Puesto (mejor solución)	Tour - Tren Crucero para 2 pasajeros Ruta: Quito – Alausi / Alausi – Quito
Iniciativas (sorteo entre todos los participantes)	Tour - Tren Crucero para 2 pasajeros (5 paquetes) Rutas de día completo (sorteo individual)

Si bien no puede definirse como un caso de *crowdsourcing* o inteligencia distribuida, la iniciativa aprovecha la experiencia de todos los ciudadanos que quieran participar para poder mejorar los servicios públicos. También se entregó a cada ministerio una clave de acceso a la base de datos donde pueden consultar qué trámites dependientes de su repartición se pueden ir mejorando.

La estrategia de comunicación involucra a diversas reparticiones públicas: además del lanzamiento a cargo del presidente del país, la iniciativa es sostenida por varios ministerios, organismos descentralizados, la empresa nacional de trenes, etc. La estrategia de comunicación en redes sociales es muy activa, principalmente por el uso del *hashtag* #tramiton y la página de Facebook de la Secretaría de Administración Pública de Ecuador. La primera campaña finalizó el 31 de agosto de 2014 con un saldo de más de 6.200 propuestas recibidas, que permitieron la mejora y simplificación de más de 40 trámites.

La selección del nombre de dominio (la dirección del sitio) presenta un detalle curioso: para poder “jugar” con el nombre tramiton.to, el gobierno ecuatoriano utilizó un dominio

asignado para los sitios de Tonga. Básicamente, un nombre de dominio posee tres componentes: el nombre que el cliente selecciona, luego y separado por un punto se coloca el dominio de nivel superior genérico (.com, .org, .gov, etc.) y por último se designa el dominio de nivel superior geográfico (.ec para Ecuador, .br para Brasil, .ar para Argentina, .es para España, .to para Tonga, etc.). Es muy inusual que un sitio perteneciente a la administración pública de un país utilice uno asignado a otro.

El sitio resulta accesible desde teléfonos inteligentes, si bien no cuenta con ninguna aplicación nativa para este tipo de dispositivos y es ampliamente accesible para personas con discapacidad. Su navegación es simple y muy intuitiva, lo que permite la interacción con personas no muy entrenadas en el mundo digital.

Si bien es cierto que la iniciativa no tiende a resolver el problema burocrático de fondo y, también es cierto que las herramientas utilizadas no son un caso de innovación muy interesante, la forma propuesta para interactuar con el ciudadano y la intención de atender (y distribuir) la demanda al involucrar al ciudadano y a las reparticiones públicas resulta muy interesante a la luz de las experiencias evaluadas.

V.3. Caso 3 gov.uk (<http://www.gov.uk>)



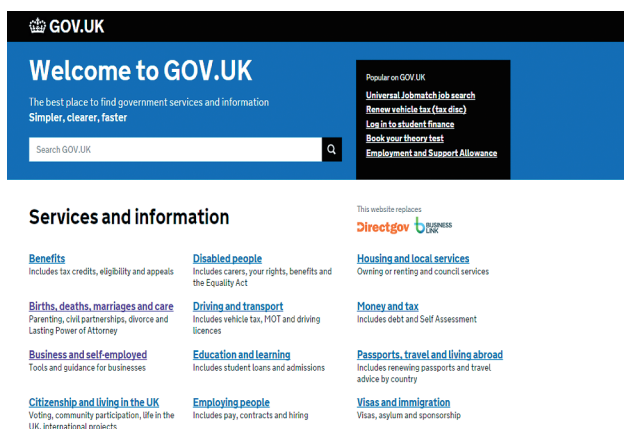
Selección

Este sitio es el portal del gobierno del Reino Unido. Para muchos es la mejor iniciativa en su categoría por los siguientes motivos:

- Es uno de los poquísimos casos donde efectivamente se pensó en el ciudadano a la hora de definir la arquitectura de la información, los contenidos y las herramientas disponibles.
- Cuenta con herramientas informáticas de diversa complejidad tecnológica pero de enorme utilidad para el ciudadano
- Ubica a la iteración como un principio esencial para la construcción de una herramienta o la provisión de un servicio. Esto significa comenzar a trabajar con herramientas simples y muy básicas, lanzarlas y repetir el desarrollo la cantidad de veces que resulten necesarias para lograr el mejor resultado posible.
- Toda la información se encuentra en datos perfectamente administrables, reutilizables y de libre acceso. El sitio también cuenta con una licencia llamada "Open Government Licence" que libera el uso de la información, excepto cierta información específica (de personas, de terceros, información militar, entre otras)

para que cualquier persona u organización la use para cualquier fin, incluso comercial.

- Su diseño sobrio, simple, intuitivo y claro hace que el ciudadano lo navegue sin dificultades. Toda la complejidad tecnológica que posee la muestra con admirable despojo.



Características

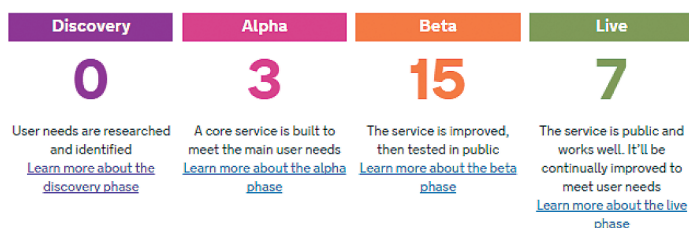
El portal releva la información de 24 ministerios y 331 agencias gubernamentales. En octubre de 2014 celebró las 1.000 millones de visitas, el 36 % de las cuales se realizó desde dispositivos móviles (creciendo más de un 15 % desde el año anterior). Los trámites más utilizados son la renovación del impuesto de automoción (67.000 por día), permisos de estacionamiento y obtención de turnos para el examen de obtención del carnet de conducir.

En cuanto al móvil, la aplicación más utilizada es la que desarrollaron para calcular el costo de la manutención de un hijo. Durante los últimos 12 meses (septiembre 2013 / septiembre 2014), la herramienta “Universal Jobmatch” para buscar empleo, procesó más de 80 millones de consultas.

Por parte de las redes sociales, su cuenta de Twitter (@GOVUK) tiene más de 280.000 seguidores y mantiene más de 60 blogs sobre determinados temas oficiales.

La información se presenta de una forma clara y sencilla. Posee una barra de búsqueda que a pesar de su simpleza facilita mucho la búsqueda con funciones embebidas como sugerencias, categorías más buscadas, etc. Luego presenta la información agrupada por categorías que al seleccionarla llevan al visitante a otras sub-categorías haciendo la visita al sitio una experiencia intuitiva. Sus niveles de usabilidad y accesibilidad son sorprendentes, poseen fuertes políticas de diseño y programación para garantizar la perfecta navegabilidad de cualquier individuo.

Poseen criterios definidos para la elaboración de nuevas aplicaciones y herramientas: siempre pensando en las demandas del ciudadano y no en la posible oferta del estado. Las fases de desarrollo van desde un nivel 0 que es solo la idea primaria hasta la fase 4 que es cuando la herramienta ya se encuentra en pleno funcionamiento. Las intermedias son la etapa “alfa” donde se diseña la herramienta y se programa y la etapa “beta” que, como ya vimos en el caso de Chile Atiende, es un servicio que ya puede ser utilizado pero se encuentra en una etapa de ensayo o prueba.



Poseen una política de intentar hacer lo que solo el gobierno puede hacer. Comparten sus desarrollos mediante la publicación de sus Interfaces de programación de aplicaciones (API). Los equipos de desarrollo poseen metas claras para enfocar sus esfuerzos en aquellas cuestiones que son realmente esenciales.

V.4. Caso 4 Irekia (<http://www.irekia.euskadi.net>)¹³



Selección

- Es un sitio transversal a la administración. Posee datos en formatos idénticos para todas las dependencias públicas de la región.
- Todos los contenidos están libres de derechos, son comentables o compartibles.
- Tiene una sección específica para la discusión de políticas públicas y la propuesta de nuevas iniciativas.
- Es el primer portal español en contar con una sección de datos de fácil acceso y de libre uso.

13. Irekia, que significa abierto en euskera, es el portal de gobierno abierto del País Vasco, una comunidad autónoma española situada en el norte de España.



Descripción

Existen dos características que convierten a este portal en uno de los más avanzados en su categoría: a) un altísimo nivel de interoperabilidad, logrando que todos los departamentos del Gobierno Vasco y otras agencias gubernamentales participen de la propuesta y b) un alto compromiso con la innovación permanente en cuanto a la provisión de herramientas y contenidos para la promoción de la participación ciudadana.

Durante todo el recorrido por el portal es fácil notar que siempre existe alguna instancia de participación, ya sea comentando alguna noticia, discutiendo cierto contenido en las redes sociales, compartiendo información, etc. Sin embargo, una de las herramientas más interesantes del portal es una que está especialmente diseñada para la participación de los ciudadanos. La herramienta cuenta con 4 sub-secciones:

- 1) Propuestas de los ciudadanos: donde cualquier ciudadano (o grupo de personas) puede subir una propuesta de política pública que quiera que el gobierno implemente. Podrá explicar los fundamentos del proyecto, exhibir material multimedia, enlazar otros sitios para una mejor comprensión de los fundamentos, etc. Una vez enviada la propuesta también se permite la participación de otros ciudadanos dejando que todos opinen sobre la propuesta enviada, la compartan en sus redes sociales, etc. Los ciudadanos que quieran expresar su opinión pueden hacerlo simplemente con un botón de “a favor” o “en contra” pero también pueden argumentar su voto. Los proyectos presentados por los ciudadanos se encuentran ordenados cronológicamente, aunque también se pueden buscar por otros criterios: departamentos, palabras clave, etc.
- 2) Propuestas del gobierno: la modalidad de participación es similar a la sub-sección anterior aunque este espacio está reservado para la recolección de la opinión de los ciudadanos de medidas impulsadas por el gobierno. El ciudadano no solo podrá manifestar estar a favor o en contra sino que, además, podrá exponer sus argumentos y proponer mejoras a la iniciativa.
- 3) Pregunta del gobierno: En esta sección, el gobierno tiene un espacio para responder preguntas de ciudadanos preocupados por alguna temática en particular. En

general no son respuestas del tipo administrativo sino que habitualmente son definiciones políticas sobre temas específicos. Para las cuestiones más administrativas el gobierno vasco cuenta con un sitio especialmente diseñado llamado Zuzenean donde se puede ver que también privilegian una estrategia de servicios enfocados al ciudadano.

- 4) Respuestas parlamentarias: En esta sección se muestran las respuestas enviadas por el Gobierno Vasco al Parlamento Vasco.

Por otro lado, las distintas secciones del portal y los contenidos publicados cuentan con diversas opciones para compartir la información y opinar sobre las cuestiones que atañen a la administración pública. Irekia cuenta con una activa participación en las redes sociales, las cuales se entienden como canal “en directo” con el ciudadano. El sitio posee una amplia red de cuentas en diversos servicios sociales para optimizar la comunicación y direccionarla eficientemente. Incluso el propio sitio cuenta con una subsección específica que resume la actividad en las redes día a día.



Por supuesto, el sitio no solo es completamente navegable tanto desde dispositivos móviles como en teléfonos y tabletas, sino que además posee un desarrollo de aplicación nativa tanto para sistemas operativos iOS como para Android.

Además de la aplicación para móviles, el sitio posee otras aplicaciones de gran interés: su herramienta de manejo de datos, el “Open Data Euskadi”, además de ser pionera en la materia, posee una filosofía de colaboración muy manifiesta. En la portada del mismo se puede leer: “El objetivo de Open Data Euskadi es que terceros creen servicios derivados de los datos”. Podemos decir que ese objetivo se cumple al ver que distintas organizaciones y ciudadanos ya desarrollaron más de 40 aplicaciones de interés público a partir de los datos ofrecidos en el sitio.

El presupuesto también tiene su aplicación propia, en la misma se puede encontrar toda la información referida a los gastos e ingresos. Posee cuatro funciones principales: la primera es la visión global del presupuesto que indica cómo se generaron los ingresos, cómo se distribuyen y cómo se emplea cada euro ingresado. La segunda da cuenta de cuánto gasta cada departamento, se puede consultar en tiempo real, pero también se pueden seleccionar otros meses de años anteriores, todo esto segmentado por departamento. La tercera función es una interesante propuesta en la cual un contribuyente declara su ingreso anual y una calculadora estima cuántos euros fueron para cada servicio público. Por último, la cuarta función intenta explicar cuestiones terminológicas que los presupuestos poseen y no siempre son claras para el ciudadano.

En el portal es todo libre, todo abierto, todo compatible y todo accesible. Además de liberar todos los datos en formatos reutilizables, todas las secciones del sitio cuentan con licencias de libre uso. Incluso poseen secciones donde invitan a participar aportando material y contenido. Existe una sección llamada Argazki (fotografía) que posee un registro de más de 10.000 imágenes de uso libre donde no solo el gobierno sube material, sino que invita a cualquier persona a subir y compartir las propias mientras acepte las condiciones de libre uso. El software desarrollado para el correcto funcionamiento del sitio también está a disposición de cualquier persona que lo quiera reutilizar, es de código abierto y con licencias públicas.



El sitio es completamente bilingüe (euskera y castellano) y posee altísimos estándares de accesibilidad para discapacitados, explicitados en sus lineamientos para el desarrollo del sitio y garantizados mediante diversas herramientas para todo tipo de discapacidad.

VI. Conclusiones

Para implementar herramientas que verdaderamente permitan y promuevan la participación ciudadana es preciso que se cumplan diversos factores: voluntad política para ubicar al ciudadano en un rol de protagonista en el proceso de toma de decisiones, un marco jurídico y/o administrativo que garantice el proceso y obligue a futuras administraciones a respetar el acuerdo preestablecido, infraestructura tecnológica para que el ciudadano efectivamente pueda comunicarse con el gobierno y, por último, una plataforma tecnológica para que el intercambio finalmente se produzca.

Hay muchos indicadores que nos permiten ver con claridad un mayor uso de tecnologías en los países miembros de la Unión Europea que en aquellos ubicados en Latinoamérica. Sin embargo, vemos que esta diferencia no está traducida en las herramientas que ofrecen a la hora de abrir sus sitios y portales a la ciudadanía, no se detectan herramientas más innovadoras en una región que en otra.

La irrupción de determinadas tecnologías modificó para siempre ciertos sistemas de producción. Por ejemplo, la aparición de una tecnología capaz de grabar y reproducir música e imágenes creó una industria a partir de ese adelanto específico. Sin embargo, los gobiernos parecerían utilizar las herramientas únicamente para mejorar, acelerar u optimizar procesos existentes, sin preocuparse por generar nuevos procedimientos y/o servicios a pesar del gran desarrollo tecnológico y los altos índices de desafección ciudadana. La sociedad de la información representa,

“...una economía en la que el incremento de la productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción (capital, trabajo, recursos naturales), sino de la aplicación de conocimientos e información a la gestión, producción y distribución, tanto en los procesos como en los productos” (Castells 1998)

Uno de los mayores desafíos del avance tecnológico es comprender sus implicaciones y su alcance para desarrollar nuevos bienes, procesos y servicios, no solo para hacer más eficientes los que ya existen. Cuando se analizan los cuadros comparativos entre los sitios analizados y los indicadores de uso de herramientas tecnológicas, se percibe que, más allá de los servicios que presentan los gobiernos de ambas regiones, su grado

de apertura al ciudadano y la innovación en cuanto a la presentación de nuevas alternativas de comunicación no presentan diferencias sustanciales. Las causas del mayor aprovechamiento de canales de comunicación por parte de los ciudadanos europeos son varias, pero principalmente está determinada por una mayor infraestructura y asequibilidad tecnológica para poder conectarse a Internet, la brecha digital entre los países de cada una de las regiones, como ya lo hemos visto, tanto en conexiones desde teléfonos inteligentes como de ordenadores, sigue siendo muy dispar. Por supuesto, hay otras variables, como una mayor concienciación en cuanto al desarrollo de tecnología accesible para poblaciones vulnerables y minorías étnicas, programas educativos actualizados, etc.

Parecería razonable pensar que los nuevos canales de comunicación con el ciudadano deberían estar centrados en el uso intensivo de plataformas móviles. Anteriormente se ha visto que la penetración de los dispositivos móviles y su conexión por banda ancha, es notablemente más rápida e inclusiva que las tecnologías anteriores y especialmente en países en vías de desarrollo.

Por otra parte, es necesario pensar nuevas estrategias dirigidas al ciudadano. Las experiencias analizadas demuestran que los gobiernos exhiben orgullosos modernas plataformas para la sistematización de carga burocrática (como pueden ser las herramientas de trámites online), pero sus proyectos están centrados en la administración pública y no en el ciudadano, aunque el mensaje y el objetivo sea facilitar la interacción entre el ciudadano y el gobierno. Es necesario contar con plataformas donde el ciudadano sea el centro. La construcción de un sistema donde la demanda esté distribuida, sociabilizada y monitoreada dependerá, en gran parte, del tipo de herramientas ofrecidas y del tipo de comunicación que un gobierno esté dispuesto a ofrecer.

Como se ha visto, las plataformas de construcción colectivas resultan tan necesarias para la comunicación con (y entre) ciudadanos, que el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil ya comenzaron a utilizarlas sin demora. Resultará vital comprender el movimiento de los ciudadanos a través de las redes sociales. Las plataformas a desarrollarse no solo deberán interactuar con las redes más utilizadas, sino que será primordial medir la performance comunicativa para definir el impacto logrado a partir de los puentes que pudieron construirse.

Las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel central en la tarea de control y monitoreo al sector público. Mucho se habla de la necesidad de brindar más y mejor información, pero sabemos que para un ciudadano resulta muy complejo realizar análisis de datos oficiales. Las organizaciones sociales resultarán determinantes para lograr mejorar la satisfacción del ciudadano a partir de mejorar los índices de *accountability*,

Para que las nuevas tecnologías contribuyan efectivamente al proceso de participación ciudadana, las políticas de gobierno electrónico deberían dejar de ser herramientas

estancas dentro de una repartición pública. La interoperabilidad a través de flujos de trabajos que comuniquen al estado para conectar mejor al ciudadano parece ser una necesidad inmediata.

Entendiendo que la tecnología móvil tendrá un importante impacto en los futuros desarrollos tecnológicos (solo el 7 % de los portales permiten el uso de la tecnología que utiliza el 98 % de la población mundial y el 89 % de la población de países sin un alto grado de desarrollo) se deberá pensar en interfaces que conecten por un lado al ciudadano rápidamente mediante sistemas de fácil acceso y altos estándares de usabilidad y, por otro lado, que presenten la información de una forma abierta y comprensible.

Por el nivel de avance tecnológico existente y articulando ciertas variables administrativas y normativas, resulta posible actualizar el concepto de participación, ubicando al ciudadano más cerca de la colaboración en la toma de decisiones y en el centro de la esfera pública.

VII. Bibliografía

- Araya, Eduardo (2007) "Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina: las posibilidades de la democracia electrónica en el ámbito local", *Elecciones*, 7: 67.
- Barber, Benjamin (1999) "Three scenarios for the future of technology and strong democracy", *Political Science Quarterly*, 113(4):
- Barber, Benjamin (2006) "Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de la telecomunicación", *Revista de Internet, Derecho y Política*, 3:
- Bobbio, Norberto (1991) "El futuro de la democracia", Fondo de Cultura Económica, México.
- Calderón, César (2012) "Por qué un gobierno abierto", en Concha, Gastón y Alejandra Naser (Eds.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, CEPAL, Santiago.
- Calderón, César y Sebastián Lorenzo (Coords.) (2010) "Open Government: Gobierno abierto". Algón Editores, Jaén.
- Castells, Manuel (2012) "Redes de indignación y esperanza, los movimientos sociales en la era de Internet", Alianza Editorial, Madrid.
- Castells, Manuel (2009) "Comunicación y poder", Alianza Editorial, Madrid.
- Castells, Manuel (1998) "La era de la información", Editorial Alianza, Madrid.
- Concha, Gastón y Alejandra Naser (2012) "Panorama del gobierno abierto en la región", en Concha, Gastón y Alejandra Naser (Eds.) "El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad", CEPAL, Santiago.
- Dahl, Robert A. (1989) "Democracy and its critics", Yale University Press, New Haven.
- Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas (2010) "La situación de los pueblos indígenas del mundo", DPI/2551/C09-64061
- Elena, Sandra y Ana Pichón Riviére (2014) "Una nueva oportunidad para sancionar una ley nacional de acceso a la información pública", Documento de Políticas Públicas 132, CIPPEC, Buenos Aires.
- Eurobarómetro (2014) Standard Eurobarometer N81, "Public Opinion in the European Union".
- Eurobarómetro (2013) Standard Eurobarometer N79, "Public Opinion in the European Union".
- Fumega, Silvana (2014) "El uso de las tecnologías de información y comunicación para la implementación de leyes de acceso a la información pública", Ediciones Consejo para la Transparencia, Santiago, Chile.
- Fumega, Silvana y Fabrizio Scrollini (2013) "El acceso a la información y los gobiernos abiertos en América Latina", en Hoffman, Andrés; Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pérez Nieto (Coords.), "La Promesa del Gobierno Abierto", disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/pgapdf>
- Gavelin, Karin; Simon Burall y Richard Wilson (2009) "Open government: beyond static measures. An Involve paper" producido para la OCDE, disponible en: <http://www.oecd.org/gov/46560184.pdf>

- Guichot Reina, Emilio (2012) "Derecho de acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América Latina", *Derecho Comparado de la Información*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/19/art/art4.pdf>
- Harrison, Teresa M. et al. (2011) "Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective", trabajo presentado en la *12th Annual International Digital Government Research Conference*, College Park MD, Estados Unidos, junio 12-15.
- Held, David (1997) "Modelos de Democracia", Alianza Universidad, Madrid.
- Huntington, Samuel (1991) "La Tercera Ola. Democratización en el final del Siglo Veinte", Paidós, Buenos Aires.
- Howe J. (2006). "The rise of crowdsourcing", *Revista Wired* 14/06 disponible en <http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds.html>
- IWGIA (2006) "The Indigenous World, International Work Group for Indigenous Affairs", disponible en:
- ITU (2014) "The World in 2014: ICT Facts and Figures", Ginebra.
- ITU (2013) "ICT Country Profile: Brazil 2013", Ginebra.
- "Informe mundial sobre discapacidad (2011)". Organización Mundial de la Salud, Banco Mundial. Ginebra.
- Kaufman, Ester (2013) "Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto", *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe*.
- Latinobarómetro (2013) Informe 2013, Corporación Latinobarómetro, disponible en: www.latinobarometro.org
- Latinobarómetro (2011) Informe 2011, Corporación Latinobarómetro, disponible en: www.latinobarometro.org.
- Levitsky, Steven y Lucan E. Way (2010) "Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War", Cambridge University Press, New York.
- Linz, Juan (1987) "La quiebra de las democracias", Alianza Universidad, Madrid.
- Llanos, Mariana (2010) "Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies", Palgrave-Macmillan, London.
- Manyika James et. al. (2013) "Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information", McKinsey Global Institute.
- Mendel, Toby (2009) "The Right to Information in Latin America. A Comparative Legal Survey", UNESCO, Quito.
- O'Donnell, Guillermo (1993) "Delegative Democracy?", *Journal of Democracy*, 5(1):
- O'Donnell, Guillermo (2000) "Teoría democrática y política comparada", *Desarrollo Económico*, 36(156):
- Pérez Liñán, Aníbal (2009) "Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- PNUD (2004) "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", PNUD, Buenos Aires.
- Ramírez Alujas, Álvaro V. y Nicolás Dassen (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", en Dassen, Nicolás y Juan Cruz Vieyra (Eds.) "Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe", BID, Washington.
- Roldán, Roque (2002) "Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de los recursos naturales, acceso a la tierra y finanzas rurales", BID, Fortaleza.
- Rousseau, Jean Jacques (1999) "El Contrato Social", Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- Schmitter, Phillipe y Terry Lynn Karl (1991) "What democracy is...and is not", *Journal of Democracy*, 2(3):
- Schumpeter, Joseph Alois (1984) "Capitalismo, Socialismo y Democracia", Ediciones Folio, Barcelona.
- Subirats, Joan (2002) "Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación", en Cairo Carou, H. (Ed.),

- Torcal, Mariano (2003) "Political disaffection and democratization. History in new democracies". Working Paper 308, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Treschel, Alexander H. et al. (2004) "Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe. E-democratizing the parliaments and parties in Europe", disponible en: http://www2.media.uoa.gr/people/tsaliki/wp-content/uploads/2010/07/Report_eDemocracy_in_Europe_2004.pdf.
- Ubaldi, B. (2013) "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", OECD Working Papers on Public Governance22, OECD Publishing.
- Ugarte, David (2007) "El poder de las Redes". Biblioteca de las Indias.
- Valenzuela, Arturo (2004) "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy*, 15(4).
- Voces Merayo, Ramón (2007) "¿Por qué la web debe ser accesible?" *Hipertext.net* 5, disponible en: http://ddd.uab.cat/pub/artpub/2007/88758/hipertext_a2007n5a7/hipertext_a2007n5a7.html
- Welp, Yanina (2007) "¿Hacia el fin de la administración pública burocrática? Los efectos de las TIC sobre el cambio organizativo: los casos de Cataluña, Escocia, Emilia Romagna y Quebec", Tesis de Doctorado, Universidad Pompeu-Fabra, Cataluña.
- Welp, Yanina (2008) "América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n°41.
- Zakaria, Fareed (1997) "The rise of illiberal democracy", *Foreign Affairs*, November-December, disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/53577/fareed-zakaria/the-rise-of-illiberal-democracy>
- Zambrano, Raúl (2011) "Nuevas tecnologías y gobernabilidad democrática: ¿Hacia una participación más inclusiva?". Instituto Electoral y de la Participación Ciudadana, México.

Anexo 1. Sitios y portales consultados para el desarrollo de la matriz de datos

Alemania	http://www.bundesregierung.de/
Argentina	http://www.dpn.gob.ar/
Argentina	http://www.argentina.gob.ar/
Argentina	http://www.tramites.gob.ar/
Austria	http://www.austria.gv.at
Austria	http://volksanwaltschaft.gv.at/
Bélgica	http://www.belgium.be/
Bélgica	http://www.federalombudsman.be/
Bolivia	http://www.adsib.gob.bo/
Bolivia	http://www.bolivia.gob.bo/
Bolivia	http://www.defensoria.gob.bo/
Bulgaria	http://www.government.bg/
Bulgaria	http://www.ombudsman.bg/
Chile	http://www.ombudsman.cl/
Chile	http://www.gob.cl/
Chile	http://www.chileatiende.cl/
Chipre	http://www.cyprus.gov.cy/
Chipre	http://www.ombudsman.gov.cy/
Colombia	http://wp.presidencia.gov.co/
Colombia	http://www.defensoria.gov.co/
Colombia	http://www.gobiernoenlinea.gov.co
Costa Rica	http://www.tramites.go.cr/
Costa Rica	http://www.dhr.go.cr/
Costa Rica	http://www.gobiernofacil.go.cr/
Croacia	https://vlada.gov.hr
Croacia	http://www.ombudsman.hr/
Croacia	https://gov.hr
Cuba	http://www.cubagob.cu
Dinamarca	http://denmark.dk/
Dinamarca	http://www.ombudsmanden.dk
Ecuador	http://www.dpe.gob.ec/

Ecuador	http://www.presidencia.gob.ec/
Ecuador	http://www.tramitesciudadanos.gob.ec/
El Salvador	http://www.pddh.gob.sv/
El Salvador	http://www.presidencia.gob.sv/
Eslovaquia	http://www.government.gov.sk/
Eslovaquia	http://www.vop.gov.sk/
Eslovenia	http://www.vlada.si/
Eslovenia	http://www.varuh-rs.si/
España	http://www.la-moncloa.es
España	http://www.defensordelpueblo.es
España	http://www.060.es/
Estonia	http://oiguskantsler.ee/
Estonia	https://www.eesti.ee/
Finlandia	http://government.fi/
Finlandia	http://www.oikeusasiamies.fi/
Francia	http://www.gouvernement.fr/
Francia	http://www.elysee.fr/
Francia	http://www.defenseurdesdroits.fr/
Francia	http://www.service-public.fr/
Grecia	http://www.primeminister.gov.gr/
Grecia	http://www.e-gif.gov.gr/
Grecia	http://www.synigoros.gr/
Guatemala	http://www.guatemala.gob.gt/
Guatemala	http://tutramiteenguatemala.com/
Guatemala	http://www.pdh.org.gt/
Haití	http://primature.gouv.ht/
Honduras	http://www.presidencia.gob.hn/
Honduras	http://www.conadeh.hn/
Hungría	http://www.kormany.hu/
Hungría	http://www.kim.gov.hu/
Hungría	http://www.ajbh.hu/
Irlanda	http://www.citizensinformation.ie/en/
Irlanda	http://www.gov.ie/en/
Irlanda	http://www.ombudsman.gov.ie/
Italia	http://www.governo.it/
Italia	http://www.difensorecivicotoscana.it/
Letonia	http://www.latvija.lv
Letonia	http://www.tiesibsargs.lv/
Lituania	http://www.lrv.lt/
Lituania	http://www.lrski.lt/
Lituania	https://www.epaslaugos.lt/portal/
Luxemburgo	http://www.gouvernement.lu/
Luxemburgo	http://www.ombudsman.lu/

Malta	https://www.gov.mt
Malta	http://www.ombudsman.org.mt/
México	http://www.tramitefacil.gob.mx/
México	http://www.cndh.org.mx/
México	http://www.gob.mx
Nicaragua	http://www.presidencia.gob.ni/
Nicaragua	http://www.tramitesnicaragua.gob.ni/
Nicaragua	http://www.pddh.gob.ni/
Países Bajos	http://www.government.nl/
Países Bajos	https://www.overheid.nl
Países Bajos	https://www.nationaleombudsman.nl
Panamá	http://www.presidencia.gob.pa/
Panamá	http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/
Panamá	http://www.panamatramita.gob.pa/
Paraguay	http://www.tramitesparaguay.gov.py/
Paraguay	http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/
Paraguay	http://www.paraguay.gov.py/
Perú	http://www.serviciosalcudadano.gob.pe/
Perú	http://www.defensoria.gob.pe/
Perú	http://www.Perú.gob.pe/
Polonia	https://www.premier.gov.pl
Polonia	http://www.rpo.gov.pl/
Portugal	http://www.portugal.gov.pt/pt.aspx
Portugal	http://www.provedor-jus.pt/
Portugal	http://www.portaldocidadao.pt/
Reino Unido	https://www.gov.uk/
Reino Unido	http://www.ombudsman.org.uk/
República Checa	http://www.vlada.cz/
República Checa	http://www.ochrance.cz/
República Dominicana	http://www.presidencia.gov.do/
Rumania	http://www.gov.ro/
Rumania	http://www.avp.ro/
Rumania	http://www.e-guvernare.ro/
Suecia	http://www.government.se/
Suecia	http://www.jo.se/
Uruguay	http://tramites.gub.uy/
Uruguay	http://inddhh.gub.uy/
Uruguay	http://portal.gub.uy/
Venezuela	http://www.presidencia.gob.ve/
Venezuela	http://www.defensoria.gob.ve/dp/
Venezuela	http://www.gobiernoenlinea.ve/

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

EUROsocial es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

