

GOBIERNO ABIERTO COMO ESTRATEGIA PARA RESTAURAR LA CONFIANZA EN INSTITUCIONES

Lecciones aprendidas a nivel subnacional en Latinoamérica¹

Matías Federico Bianchi
Cristian León
Antonella Perini²

Open
Government
Partnership



La confianza es un factor fundamental para la cooperación y la participación de la sociedad en la búsqueda del bien común, dado que facilita el proceso de construcción, legitimización y mejora de las instituciones públicas (Tollbert y Mosberger 2006). La confianza es considerada, por ello, como la base para democracias fuertes y una buena gobernanza (Banco Mundial 1990). Lamentablemente, esta es un bien escaso en estos días. La confianza en las instituciones de las democracias liberales ha declinado en las últimas décadas (Donovan y Bowler 2004), y, en Latinoamérica en particular, está en su nivel más bajo desde el año 2003 (Latinobarómetro, 2017). Esta falta de confianza es el resultado, y al mismo tiempo causa, de la actual “recesión democrática” que sufren las democracias liberales alrededor del mundo (Diamond, 2016), en tanto ésta afecta la capacidad de acción de las instituciones y sus líderes. Por tanto, restaurar la confianza en las instituciones se ha convertido en uno de los retos más urgentes para las democracias del siglo XXI.

Diversos estudios muestran que la confianza en las instituciones depende de la evaluación que hacen los ciudadanos acerca de qué tan justas, abiertas e interactivas son las políticas públicas (Hibbing y Theiss-Morse 2002; Jobu y Curry 2001; Miller y Borelli 1991; Anderson et al. 2005). Tollbert y Mossberger explican que una parte importante de la actual crisis de confianza tiene que ver con que, hoy en día, los ciudadanos demandan cada vez más participación en las instituciones públicas (2006). En consecuencia, la confianza no solamente está basada en la evaluación de los resultados de las políticas, sino también en si los ciudadanos sienten que son parte activa del proceso de creación de las mismas. En este contexto, la agenda del gobierno abierto propone una revolución en las relaciones Estado – sociedad, al colocar los principios de transparencia, participación y co-creación en el centro del proceso de toma de decisiones. Es por ello que esta agenda representa una potencial oportunidad para restaurar la confianza y, mediante esto, de mejorar la calidad de nuestras democracias (OGP, 2017). Lamentablemente, aún no se cuenta con evidencia empírica que muestre si esto está realmente sucediendo.

Por ese motivo, el presente trabajo indaga si las iniciativas de gobierno abierto están efectivamente mejorado la confianza en las instituciones. Para poder entender cómo opera la confianza en instituciones, el trabajo se apoya en antecedentes de gobierno electrónico, literatura que ya ha estudiado el tema. Adicionalmente, el presente estudio pretende resaltar si estas iniciativas lograron que más organizaciones de la sociedad civil participen en procesos de colaboración con sus gobiernos. Finalmente, el documento muestra estrategias innovadoras que están siendo utilizadas por los gobiernos para sortear obstáculos en la implementación de políticas de gobierno abierto, tanto internos como externos.

Para responder a estos interrogantes, la investigación se centra en experiencias de América Latina, una de las regiones más avanzadas en lo que a gobierno abierto se refiere, pero que históricamente sufre de bajos niveles de confianza en las instituciones públicas. El trabajo estudia experiencias de gobiernos subnacionales debido a que estos pueden generar y adoptar de mejor manera el gobierno abierto, dada su proximidad al ciudadano de a pie y su tradición de políticas participativas. Se han tomado nueve casos de estudio: la ciudad de

¹ Traducción: Esteban Calisaya.

² Matías Bianchi, PhD en ciencia política, director de “Asuntos del Sur” y docente de la Universidad de Arizona; Cristian León, MSc en Desarrollo Internacional, coordinador del área de Innovación Política en “Asuntos del Sur”; Antonella Perini, MA en Relaciones Internacionales, coordinadora de la Academia de Innovación Política de “Asuntos del Sur”.



Buenos Aires (Argentina), Jalisco (México), Montevideo (Uruguay), Nariño (Colombia), San Isidro (Perú), Santa Fe (Argentina), Sao Paulo (Brasil), Quito (Ecuador) y Xalapa (México). Dada la reciente implementación de iniciativas de gobierno abierto, muchas de las fuentes usadas en el estudio son primarias: se llevó a cabo un cuestionario distribuido a miembros de la sociedad civil con participación activa en iniciativas de gobierno abierto en los lugares mencionados; un análisis de las conversaciones de Twitter con cuentas oficiales de los gobiernos; y se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios gubernamentales y líderes sociales.

El documento pone de manifiesto que los impactos de las iniciativas de gobierno abierto en la confianza en las instituciones han sido mixtos. Por una parte, las iniciativas son recientes y las organizaciones de sociedad civil involucradas en la política gubernamental son escasas. Es así que, en este estadio inicial, es imposible observar un impacto generalizado en la confianza ciudadana. De cualquier manera, la evidencia muestra que la confianza en las instituciones se incrementa de forma dramática entre las organizaciones participantes de iniciativas de gobierno abierto, y sus lazos con sus gobiernos se han fortalecido. La mayor interacción con funcionarios públicos ha sido la clave para el incremento de la confianza entre los gobiernos y la sociedad civil. Los líderes sociales sienten que pueden influenciar la elaboración de políticas públicas gracias a una interacción sostenida con sus gobiernos, a través de plataformas, redes sociales y espacios participativos. De la misma manera, la apertura de espacios de trabajo colaborativo ha convertido a organizaciones sociales individuales en colaboradores activos para políticas innovadoras. Por último, estas organizaciones se han convertido en “intermediarios de confianza” (*trust brokers*) entre los gobiernos y amplios sectores del público: comparten la información al público; convencen a organizaciones reacias a trabajar con el gobierno, de tomar parte en las políticas públicas; e incluso, algunas veces, defienden políticas gubernamentales.

El documento está dividido en tres partes: en primer lugar se presenta una revisión del debate alrededor de la confianza en las instituciones y el rol del gobierno abierto en relación a la misma; esta sección contiene asimismo la aproximación conceptual y metodológica de la investigación. En la segunda sección se presentan los hallazgos empíricos acerca de cómo las iniciativas de gobierno abierto ayudan a construir confianza en el público mediante la mejora de interacción entre el Estado y la sociedad. Mostramos cómo funciona el proceso de construcción de confianza en los casos de estudio, mediante los mecanismos de participación deliberativa, confianza basada en expectativas y confianza basada en procesos. Finalmente, se describen los principales obstáculos que afrontan los gobiernos al implementar iniciativas de gobierno abierto y se identifican algunas acciones innovadoras para abordarlos.

1. En la búsqueda de la confianza

1.1 ¿Por qué debería importarnos la confianza en las instituciones?

Después de 15 años de investigación buscando explicar por qué las naciones fracasan o prosperan, Acemoglu y Robinson (2012) concluyeron que el factor fundamental que explica el desarrollo a largo plazo es la calidad de sus instituciones³. La calidad de estas,

³ Siguiendo la definición de North, las instituciones son “las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las restricciones establecidas por la humanidad que regulan las interacciones entre las personas” (“*the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction*”)



consecuentemente, depende no solo de su eficiencia para proveer de bienes y servicios a sus ciudadanos, sino también de qué tanta confianza inspiran a la colectividad. La confianza es el ingrediente clave que, además de brindar legitimidad al sistema político e incrementar la satisfacción social (Love 2017), juega un rol fundamental en el proceso de construcción y mejora de las instituciones (Tollbert y Mossberger 2006). Después de todo, una sociedad que confía en sus instituciones tiende a cooperar en la búsqueda del bien común.

La confianza en las instituciones es “una evaluación de la capacidad de las autoridades políticas para actuar (o no) en consecuencia a las expectativas normativas de la colectividad” (Tollberg y Mossberger, 2006: 355)⁴. Los estudios muestran que los ciudadanos basan sus evaluaciones sobre las instituciones en consideraciones sobre qué tan justas, abierta e interactivas son las políticas públicas (Hibbing y Theiss-Morse 2002; Jiobu y Curry 2001; Miller y Borreli 1991; Anderson et al. 2005).

Por el contrario, en ausencia de confianza, la sociedad se vuelve cínica y alejada de los procesos políticos, “dejando un Estado en débil y frágil, incapaz de movilizar recursos o moldear una visión de desarrollo en la colectividad” (Diamond, 2007: 1)⁵. Debido a la actual crisis política de las democracias liberales en occidente y la emergencia de alternativas políticas anti-sistema (Diamond 2016), restaurar la confianza se ha convertido en uno de los desafíos más urgentes de las democracias modernas.

Las fuentes de confianza no son estáticas, sino que se transforman a medida que evolucionan los valores sociales, las prácticas y las expectativas. El acercamiento más clásico a la legitimidad fue propuesto por Max Weber en su clásico ensayo denominado “Los tres tipos de legitimidad”, indicando que la legitimidad es “la predisposición de cooperar con un sistema de gobierno”⁶. Estas ideas responden a una aproximación jerárquica de las relaciones Estado – Sociedad, en la que la confianza se basa en la evaluación de resultados de la política y sus beneficios (Norris 1999). En la era digital, surgen nuevos valores y perspectivas. Como Castells y Gerbaudo muestran, internet y las redes sociales han propugnado la creación de relaciones más horizontales, colaborativas y fuertemente apoyadas en las redes (Castells, 2013; Gerbaudo, 2012). En este contexto, Tollbert y Mossberger explican que una parte importante de la crisis de confianza actual se debe a que los ciudadanos de hoy en día demandan mayor control y participación en los procesos políticos y de elaboración de políticas públicas (2006).

1.2 ¿Por qué Latinoamérica?

La confianza en las instituciones se ha visto obstaculizada desde hace tiempo en las democracias latinoamericanas. Desde que inició la encuesta Latinobarómetro en 1995, las instituciones públicas han obtenido, sistemáticamente, bajas calificaciones de confianza en comparación con otras instituciones (Latinobarómetro 2017). Entre las valoraciones más bajas encontramos a las principales instituciones de la democracia representativa, con una media por debajo del 40% entre 1995 y 2016. La Iglesia católica (69%) y los medios de

⁴ Traducción propia de “an evaluation of whether or not political authorities and institutions are performing in accordance with normative expectations held by the public” (Tollbert and Mossberger, 2006: 355)

⁵ Traducción propia de “leaving behind a shallow, fragile state that cannot mobilize national resources or shape the collective vision for national development” (Diamond, 2007: 1)

⁶ Traducción propia de “the willingness to comply with a system of rule” (cited by Gilley, 2009).



comunicación (radio 55%, TV 48% y periódicos 47%) tienen calificaciones marcadamente más altas que el gobierno (37%), el Poder Judicial (32%) y el Congreso (31%). Al final de la lista encontramos a los partidos políticos (22%), empatados con los vendedores telefónicos.

Más perturbador aún es el hecho que la confianza viene cayendo en picada desde 2011, llegando en 2016 a su nivel más bajo en los últimos 12 años. Existe una preocupación generalizada sobre la pérdida de fe del público en el funcionamiento de las principales instituciones del gobierno representativo. Solamente el 22% de los latinoamericanos piensa que los políticos gobiernan para todos, mientras el 73% cree que gobiernan para una minoría de élite. Otra preocupación mayor es la corrupción: de los casos que tienen los niveles más bajos de confianza, en la mitad se considera que no hubo progresos en la reducción de la corrupción (Latinobarómetro 2017).

1.3 Gobierno abierto y confianza

La agenda de gobierno abierto ha ido ganando cada vez más relevancia como una forma de innovar la administración pública alrededor del mundo. Ésta pone énfasis en la participación del ciudadano, la colaboración y la transparencia que, como mencionamos anteriormente, están entre las demandas ciudadanas más importantes de Latinoamérica. Además, esta forma de administración pública confluye con la *Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030*, especialmente en lo que se refiere al *Objetivo 16*, que busca identificar estrategias que permitan lograr sociedades más inclusivas, sostenibles y justas.

En publicaciones recientes de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), renombrados profesionales sobre gobierno abierto alrededor del mundo han puesto énfasis en cómo la agenda de gobierno abierto brinda una oportunidad para restaurar la confianza del público (2017). De acuerdo a los mismos, estas iniciativas están transformando el modo en que las instituciones interactúan con la sociedad al mismo tiempo que redefinen el compromiso ciudadano mediante nuevos principios y valores (OGP, 2017: 7 – 9). Más aún, uno de los pilares de este tipo de acercamiento, la co-creación, propone una “revolución en la gobernanza”, pues incluye a los ciudadanos como co-protagonistas en los procesos de diseño de política y la toma de decisión.

Así, abrir los gobiernos a nivel local tiene el potencial de restaurar la confianza, especialmente en Latinoamérica. En primer lugar, los gobiernos subnacionales son las entidades más cercanas a la ciudadanía por su espacialidad; por lo mismo, el involucramiento del gobierno es más sencillo y fluido en este nivel. Los ciudadanos viven en el mismo lugar que sus representantes e incluso es posible que los conozcan personalmente. A su vez, es más probable que los ciudadanos estén más predispuestos a participar e influenciar en el proceso de toma de decisión. Love (2017) sostiene que la creación de confianza a nivel local es potencialmente más sencilla de lograr que en el nivel nacional, y que incluso sirve de canalizador de confianza del primero al segundo. Igualmente, las instituciones locales tienen más experiencia en el uso de estrategias de participación ciudadana (Mossberger et al. 2013).

En segundo lugar, en el último cuarto de siglo, los países latinoamericanos han experimentado una considerable descentralización en los gobiernos subnacionales. Hoy en día, los niveles subnacionales controlan alrededor del 30% del gasto público (Fretes y Ter-Minassian, 2015) y están a cargo de políticas públicas cruciales en la educación, salud y



seguridad (Faletti, 2010). Desde ese punto de vista, abrir estos niveles de gobierno podría tener un potencial impacto en el desarrollo a largo plazo de las sociedades.

En tercer lugar, América Latina se encuentra transitando por una revolución urbana. Tres ciudades en la región exceden los 15 millones de habitantes, otras cuatro están sobre los 10 millones y por lo menos 28 superan el millón (Carrión Mena, 2010). Estas transformaciones requieren ingentes cantidades de infraestructura pública, incluyendo más transporte público, mejores niveles de seguridad y un uso inteligente de los espacios público, ámbitos en los que la innovación pública es muy necesaria.

Por lo tanto, abrir los gobiernos parece ser una estrategia clave para la restauración de la confianza en las instituciones, especialmente en los niveles subnacionales. Sin embargo, existe poco o nada de evidencia empírica que sostenga esta afirmación, un vacío que pretende llenarse con la presente investigación.

1.4 Metodología y herramientas de análisis

Este estudio pretende buscar evidencia empírica real que demuestre que las iniciativas de gobierno abierto en la región sirven para restaurar la confianza en las instituciones y, aún más importante, los mecanismos mediante los cuales esa relación funciona.

Conceptualmente, el trabajo toma como base la contribución clásica de James Coleman en su obra "*Fundamentos de la Teoría Social*", donde explica que la clave para la creación de confianza es el aumento sostenido de la *interacción* entre los gobiernos y los ciudadanos (1990). Esta, dice Coleman, fomenta la cooperación y el intercambio gracias a la reducción de costos, del rentismo y la corrupción. De hecho, según el autor, la clave de la *interacción* es que provee de expectativas positivas acerca del comportamiento de los demás, lo que en última instancia crea confianza.

Otro concepto fundamental para la investigación es el de *capital social*. Keele explica que este es el resultado de una interacción sostenida en el tiempo entre la ciudadanía y los gobiernos, lo cual crea una confianza de naturaleza interpersonal (Keele, 2007: 244). Según la OCDE, una interacción más sustancial y sostenida genera un sentido de comunidad entre las personas, lo que facilita la cooperación y fortalece la creación de redes y confianza en el entorno (OECD, 2007: 103). Keele sostiene que "tal vez la confianza no es una manifestación de cómo el público percibe a los líderes políticos, sino más bien una expresión de cuánto se compromete el ciudadano con la vida cívica y la reciprocidad que se genera a través de ésta" (Keele, 2007: 241).

Consecuentemente, es razonable pensar que los gobiernos pueden aumentar la confianza mediante el incremento de la interacción con sus ciudadanos. El presente trabajo hace uso de elementos extraídos de la literatura sobre gobierno electrónico, en tanto éste es un predecesor del gobierno abierto. Dichos estudios sobre gobierno electrónico son relevantes en este caso debido a su evidencia empírica sobre el impacto que tienen las plataformas tecnológicas y las redes sociales en la confianza. Un estudio reciente de la OCDE confirma que las nuevas tecnologías crean condiciones ideales para que los gobiernos brinden mayor acceso a la información, lleguen a sus ciudadanos de mejor manera y, al mismo tiempo, incrementen la transparencia y una sensación de apertura (OCDE, 2014: 3).

A partir de esta literatura, este trabajo indaga sobre tres tipos de mecanismos mediante los cuales los gobiernos pueden generar confianza. El primero de ellos es la **participación**



deliberativa. Una parte crucial de las agendas de gobierno abierto ha sido abrir canales de comunicación que permitan interacciones más fluidas con los ciudadanos. Muchos de estos canales incluyen el uso de plataformas tecnológicas en línea y las redes sociales para una mejor llegada a la población. Según Mergel, los gobiernos usan este tipo de canales a modo de “integrar la información y las opiniones brindadas por la ciudadanía al proceso de elaboración de política pública de una forma innovadora, para incrementar la transparencia a través de compartir y colaborar con el público en los procesos de toma de decisión y creación de soluciones a los problemas gubernamentales”⁷ (Mergel, 2013: 123). Las redes sociales son un mecanismo usado por los gobiernos para acercarse a sus ciudadanos de una manera más informal y cotidiana. En su estudio, Mergel concluye que la confianza se incrementa en tanto el ciudadano sienta que puede retroalimentar las acciones gubernamentales.

El segundo mecanismo es la **confianza institucional o confianza basada en expectativas.** Tolbert y Mossberger (2006) sostienen que la población genera expectativas positivas *a priori* cuando percibe que el gobierno está haciendo “lo que se supone” es correcto. Por ejemplo, mayor acceso a información pública tiene como resultado un mayor sentimiento de transparencia y sensibilidad del gobierno a sus ciudadanos, componentes de un mayor nivel de confianza.

El tercer mecanismo para la construcción de confianza es la **confianza basada en procesos sostenidos a lo largo del tiempo.** Tolbert y Mosberger también mencionan este tipo de confianza como un mecanismo que resulta del repetido intercambio de interacciones entre el gobierno y los ciudadanos, que consecuentemente genera mayor participación e inclusión en procesos de elaboración de política. Por tanto, la confianza “basada en procesos sostenidos”, *ex post facto*, está basada en la percepción de que el gobierno se interesa por los ciudadanos y está comprometido a trabajar con la sociedad civil.

1.4.1 Muestreo y técnicas usadas

Para este estudio se han seleccionado nueve iniciativas de gobierno abierto implementadas en los niveles subnacionales de América Latina: las ciudades de Buenos Aires (Argentina), Montevideo (Uruguay), Xalapa (México), San Isidro (Perú), Sao Paulo (Brasil), y Quito (Ecuador), y las provincias de Santa Fe (Argentina), Jalisco (México) y Nariño (Colombia). Para la selección de casos se han tomado en cuenta los siguientes criterios: diversidad en tamaño (grande – Buenos Aires, Sao Paulo; mediana – Montevideo, Jalisco, Santa Fé y Quito; pequeña – Nariño, San Isidro y Xalapa), distribución geográfica (México, América Central, región andina y el Cono Sur) y la existencia de políticas de gobierno abierto específicas. El propósito fue el de entender de mejor manera cómo opera el gobierno abierto en contextos diferentes.

Dada la inexistencia de trabajos empíricos acerca de la relación entre confianza y gobierno abierto, se utilizó principalmente información primaria. Para la recolección de información se usó una metodología mixta. Primeramente, entre octubre y noviembre de 2017 se llevaron a cabo entrevistas a profundidad con un funcionario gubernamental y un líder de sociedad

⁷ Traducción propia de: “integrate information and opinions from citizens into the policy making process in innovative ways, to increase transparency by sharing information and collaborate with public to prepare decisions or create solutions for governments problems” (Mergel, 2013: 123)



civil de cada una de las ciudades del estudio. Los entrevistados fueron: Daniel Carranza, Sociedad Civil - Montevideo (Uruguay); Guillermo Croppi, Sociedad Civil - Santa Fe (Argentina); Augusto Mathurin, Sociedad Civil - Santa Fe (Argentina); Alejandra Parra, Sociedad Civil - Jalisco (México); Cecilia Ramos, Sociedad Civil - Buenos Aires (Argentina); Carolina Ponce, Sociedad Civil - Quito (Ecuador); Rolando Drouaillet Pumarino, Sociedad Civil - Xalapa (México); Harold Bonilla, Gobierno - Nariño (Colombia); Luis Ramírez, Gobierno - Jalisco (México); Jimena Sánchez, Gobierno - San Isidro (Peru); Carolina Pozo, Gobierno, Quito (Ecuador); Virginia Pardo, Gobierno - Montevideo (Uruguay); Alvaro Herrero, Gobierno - Buenos Aires (Argentina); Mariana Romiti, Gobierno - Santa Fé (Argentina); Vanessa Menegueti, Gobierno - Sao Paulo (Brasil); Gerardo Pérez Gallardo, Gobierno - Xalapa (México).

Otra herramienta usada fue la aplicación de un cuestionario a líderes sociales. En noviembre de 2017 se llevó a cabo una encuesta no probabilística entre 37 líderes de sociedad civil que participaron en iniciativas de gobierno abierto en los casos de estudio. La muestra fue seleccionada en base a los datos proporcionados por los gobiernos locales. La encuesta contenía diez preguntas específicas entre las que se encontraban tres preguntas abiertas relacionadas con su participación e involucramiento en las iniciativas de gobierno abierto y su interacción con sus gobiernos locales. De los encuestados, el 66% eran hombres, mientras que el 34% eran mujeres; 40% tenían entre 31 y 40 años; 23% tenían menos de 30; el 17% tenía entre 41 y 50 años y el resto tenía más de 51 años.

Adicionalmente, usamos información en redes sociales digitales para medir los grados de relacionamiento entre ciudadanos y gobiernos. Al carecer de encuestas representativas longitudinales, la información en redes sociales digitales se convierte en un proxy sobre opinión pública masiva. Con esta información, realizamos análisis de contenidos y análisis de redes usando el software NodeXL pro. De acuerdo a Delahaye (2013), las personas expresan sus pensamientos y sensaciones de manera muy frecuente en los espacios digitales, lo que convierte a Facebook y Twitter en herramientas alternativas para medir confianza (Delahaye, 2013; InterPares Trust, 2016). En función de ello, capturamos tweets que etiquetaron a las cuentas oficiales de los gobiernos subnacionales durante los meses de septiembre y octubre de 2017.

Mediante la combinación de las entrevistas, la encuesta y el análisis de las redes sociales, apuntamos a articular un marco de referencia acerca del funcionamiento de la confianza en cada uno de los casos de estudio. A pesar de que un concepto tan complejo y subjetivo como la confianza resulta complicado de medir, la implementación de estas distintas metodologías crea una base importante de la que podemos partir.

2. Recuperando la confianza de la sociedad

Nuestra evidencia muestra que las iniciativas de gobierno abierto tuvieron un impacto importante en las organizaciones sociales que participaron activamente de los procesos alrededor de éstas. La encuesta realizada muestra que el 86% de los participantes expresaron que su confianza se incrementó y, de hecho, el 62% piensa que este incremento fue substancial. Solamente el 6% de los encuestados respondió que nada cambió después de haber participado en iniciativas de gobierno abierto (Figura 1). Como uno de los líderes menciona:



“Sin duda se ha generado mayor confianza. Para la gente, saber que tienen más formas de participar, que pueden saber lo que sus gobiernos están haciendo, o saber que se pueden crear cosas como VirtuaÁgora (herramienta co-creada con el Gobierno de Santa Fe) en colaboración con el Gobierno, por supuesto que es un cambio grande” (Guillermo Croppi, Sociedad Civil, Santa Fe).

Rolando Drouailliet, líder social de Xalapa también señaló que “(las) iniciativas de participación y co-creación han tenido impacto en la confianza. La apertura acercó primero a un grupo de organizaciones, las cuales al involucrarse, promovieron a otras organizaciones a seguir las”.

Los funcionarios gubernamentales también reconocieron el impacto que tuvieron las políticas en la confianza de los ciudadanos. Jimena Sánchez, de San Isidro, indicó que “sabíamos de la potencialidad de la co-creación, pero no fue hasta que empezamos a compartir en espacios horizontales con sociedad civil que logramos comprometernos y confiar unos de otros”. De la misma manera Luis Ramírez, de Jalisco, mencionó “no esperamos poder obtener tanto al acercarnos a organizaciones sociales. Pero la confianza no viene de la noche a la mañana, aunque después de un tiempo, las sinergias se dan y empezamos a construir juntos”.

Es importante hacer notar que la participación ciudadana en las iniciativas de gobierno abierto todavía es limitada. En todos los casos de estudio solamente un grupo de entre 5 y 15 organizaciones sociales participó de forma activa y continua en las actividades organizadas por los gobiernos locales. Cabe resaltar que, a pesar del pequeño número, las organizaciones se han convertido en “intermediarios de confianza”. Esto significa que, después de haber construido lazos más fuertes y confianza con el gobierno local, las organizaciones participantes se constituyeron en intermediarios entre los gobiernos y redes más grandes de organizaciones y líderes sociales. Comparten información con otras organizaciones, son portavoces de las políticas públicas de cara a actores reacios a interactuar con el gobierno y también atraen nuevos actores y habilidades a los espacios colaborativos. Como dice Vanessa Menegueti, del gobierno de Sao Paulo, “la estrategia más efectiva fue incluir a las organizaciones en nuestras políticas. Cuando están inmiscuidas, convocan a otras organizaciones en busca de apoyo, mediante sus propias redes”. Cecilia Ramos, de la sociedad civil de Buenos Aires, igualmente señala “las organizaciones sociales son efectivas para atraer otras organizaciones. Si una organización ve que las otras están trabajando con el gobierno, ellas mismas dicen: ¿por qué no también mi organización?”.

La confianza, de alguna forma, es un tipo de capital social que puede ser extendido a otras organizaciones. Gerardo Pérez, del Gobierno de Xalapa, señaló que “las organizaciones pueden ayudar a subir la confianza con la población cuando no la hay. Vimos esto después de una alianza que hicimos, otras organizaciones empezaron a escucharnos”. Ellas tienen la capacidad de convocar e inmiscuir a otras organizaciones, como mencionó Virginia Pardo, del Gobierno de Montevideo: “las organizaciones pueden ayudar a diversificar las relaciones con otras organizaciones para fortalecer la deliberación y crear políticas”.

Algunas veces, estas organizaciones terminan convirtiéndose en inesperados defensoras de la política gubernamental. Vanessa Menegueti nos comentó que:

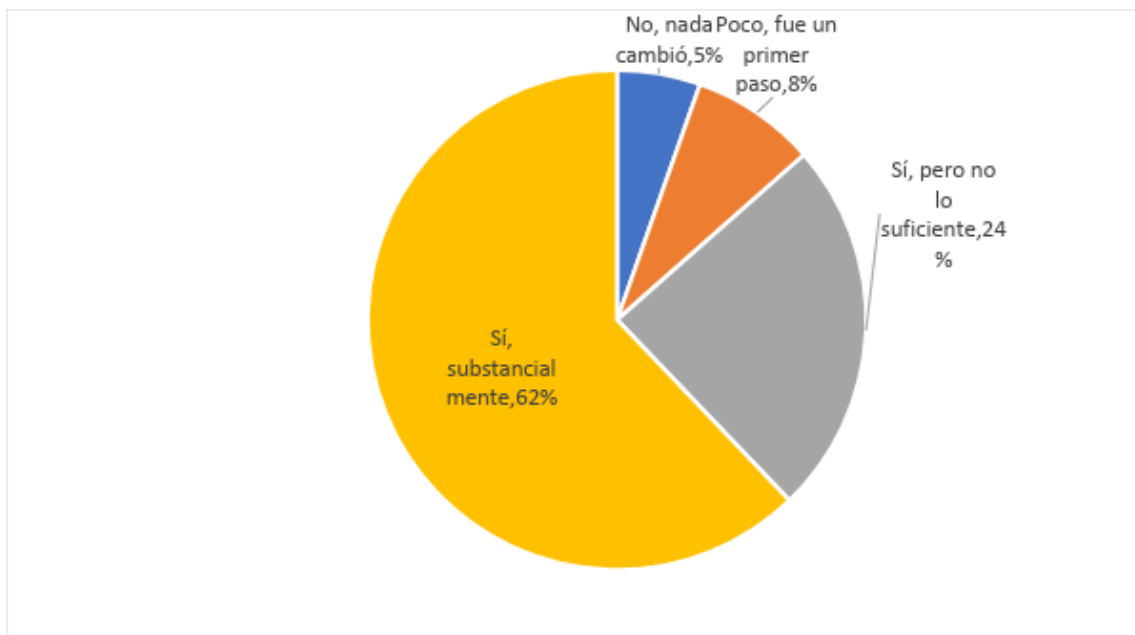
“a menudo los ciudadanos se apropian de las políticas y las defienden. Un ejemplo fue cuando el nuevo gobierno intentó pasar sobre una política elaborada en un proceso co-



creativo, la gente se resistió y los políticos no pudieron hacerlo. También los defienden de los ataques mediáticos y de otros grupos de interés” (Gobierno, Sao Paulo).

Figura 1. Impacto del gobierno abierto en la confianza

Pregunta: ¿Considera que las iniciativas de gobierno abierto en su distrito/municipalidad/ciudad han incrementado la confianza del ciudadano en el gobierno?



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta.

Sin embargo, es importante entender en profundidad los mecanismos mediante los cuales la creación de confianza tiene lugar, dado que esta no es automática, sino más bien producto de un proceso gradual e incremental. Como dice Daniel Carranza, de Montevideo, “la confianza en el gobierno requirió sentarse con ellos en varias ocasiones, mandar mails, proponer ideas, hacer el seguimiento a los proyectos, incluso ser en algunas ocasiones rechazado. Pero después de un tiempo, logramos entendernos entre nosotros”.

En las siguientes secciones examinaremos este proceso mediante los mecanismos extraídos de la literatura de gobierno electrónico, explicados en la sección 1.4: participación deliberativa, confianza basada en expectativas y confianza basada en procesos. Es así que se procederá a examinar las partes interesadas involucradas, el rol de los actores sociales y el tipo de interacciones y la relación construida entre el gobierno y la sociedad.

2.1 Participación Deliberativa

Como ya fue mencionado, el uso de tecnologías digitales permite una comunicación multidireccional y continua entre los ciudadanos y sus gobiernos. Según Mergel (2013) y Mosberger et al. (2013), esto significa un cambio sustancial si lo comparamos con las antiguas formas de comunicación gubernamental, en las que los canales eran unidireccionales y/o los encuentros cara a cara eran poco comunes y con un número reducido de participantes. Según Mergel, la interacción fluida tiene el potencial de crear más



confianza en tanto los ciudadanos se sienten más cercanos a sus gobiernos y pueden comunicar demandas y retroalimentar sobre la gestión gubernamental (2013).

Cada uno de los funcionarios gubernamentales entrevistados para este estudio recalcó lo importante que es, para los gobiernos, haber entrado a las redes sociales para una comunicación directa con la ciudadanía. Todos los gobiernos estudiados tienen cuentas de redes sociales y equipos especializados dedicados a su gestión. En algunos casos, como en Santa Fe, Nariño, Quito o incluso San Isidro, los gobiernos usan las redes sociales con mayor intensidad, dado que tienen más de una cuenta por plataforma. Santa Fe y San Isidro tienen cuentas en 9 y 6 diferentes plataformas de redes sociales, respectivamente, mientras Nariño, Quito y Jalisco crearon diferentes cuentas en cada plataforma, para cada una de sus principales unidades o departamentos (Anexo 1 – Tabla 5).

Más allá de la cantidad de cuentas abiertas, lo importante es la interacción. Si observamos la tasa de interacción de las cuentas con los usuarios⁸, la retroalimentación positiva y las demandas que los ciudadanos hacen llegar a través de Twitter y plataformas de participación, éstas muestran grandes diferencias entre uno y otro caso (Tabla 1). Ciudades grandes con mayor penetración de internet tienen más interacción. Por ejemplo, en Facebook, Montevideo y Quito reportaron tener mayores tasas de interacción (21% y 15% respectivamente), mientras que, en Twitter, son Buenos Aires y Montevideo quienes encabezan.

Gobiernos como Buenos Aires están usando tácticas aún más avanzadas, como por ejemplo invitando a los ciudadanos a responder sondeos que después son usados en el diseño de políticas. El gobierno de Buenos Aires ha realizado cuatro sondeos en 2017⁹, que tuvieron alrededor de 240.000 votos en el caso más exitoso y 14.000 en el menos. Los resultados de dichos sondeos fueron tomados en cuenta por el gobierno, dado que dieron marcha atrás en una iniciativa de ley para permitir mascotas en restaurantes y crearon una ley en contra de los conductores que bloquearan las rampas para personas con discapacidad.¹⁰

“El área de Participación Social usa redes sociales digitales y SMS para preguntar a los ciudadanos acerca de propuestas y pequeños proyectos. Cuando iniciamos con el área, empezamos a ver estos espacios como una oportunidad para incluir la participación en el ciclo de políticas públicas” (Álvaro Herrero, Government, Buenos Aires).

⁸ La tasa de interacción se calcula dividiendo el indicador de “Personas hablando de esto” con el total de “Me Gusta” a la página.

⁹ El gobierno de Buenos Aires llevó a cabo 4 sondeos en el año 2017, que fueron usados como insumos para el diseño de política.

- ¿Está usted de acuerdo con que el profesorado sea un grado universitario en vez de un grado terciario? 22 de noviembre. Sí: 77%, No: 23%. 241.570 votos.
- ¿Le gustaría que las mascotas fueran admitidas en tiendas gastronómicas? 15 de junio. Sí: 37%, No: 63%. 60.525 votos.
- ¿Está de acuerdo con triplicar la multa a las personas que bloquean rampas? 23 de mayo. Sí: 84%, No: 16%. 14.518 votos
- ¿Está de acuerdo en modificar el horario del metro para que los domingos funcione hasta las 23:30 y los sábados hasta las 24:00? 3 de mayo. Sí: 93%, No: 7%. 23.819 votos.

¹⁰Para más información visite <http://bapc.buenosaires.gob.ar/2018/01/10/multas-rampas-accesibilidad/#.Wno6U5POUWo> (Última visita: 02-07-2018).



En Nariño, Xalapa y Jalisco, a pesar de tener grandes brechas digitales –el acceso a internet en estos lugares alcanza a menos del 70% de la población (Anexo 1, Tabla 3)–, varios miles de ciudadanos usan las redes sociales para interactuar con sus gobiernos y autoridades.

Caso	Facebook		Twitter engagement ¹¹		
	Tasa de interacción	PHSE ¹²	Mejor tasa de Interacción (últimos 2 meses) ¹³	% de tweets positivos	% de tweets con demandas específicas
Buenos Aires	5%	61.424	773	37,8	8,8
Jalisco	2%	7.771	40	28,1	4,1
Montevideo	21%	16.749	117	26	7
Nariño	5%	779	8	66	0
Quito	15%	28.349	82	27,4	8,3
San Isidro	2%	1.775	2	51,5	7
Santa Fe	5%	21.240	58	58,8	1,7
Sao Paulo	4%	13.650	20	30	18
Xalapa	0%	10	37	57,3	2

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Tweets recuperados entre octubre y noviembre de 2017

Se capturaron los tweets que etiquetaron a las cuentas oficiales de gobierno y se los clasificó en mensajes positivos, negativos o de demanda específica (como puede ser reparar semáforos, hacer mantenimiento de calles y aumentar la seguridad en una zona, entre otras). Es interesante observar que la mayoría de las respuestas fueron positivas: Nariño (66%), Santa Fe (58%), Xalapa (57%) y San Isidro (51%), mientras que Buenos Aires, Montevideo, Jalisco y Quito tienen proporciones menores, pero significativas, de mensajes positivos (Tabla 1)¹⁴.

Adicionalmente, se mapearon las conversaciones de Twitter (Tabla 8 – Anexo 1) para analizar cómo interactúan los ciudadanos con las cuentas gubernamentales. Es así que se verificó que algunas organizaciones sociales llevan a cabo conversaciones, también presentan demandas y retroalimentación sobre las políticas públicas y la gestión

¹¹ Dato obtenido a través de la herramienta Keyhole.

¹² Mide que tanto han interactuado las personas y la página o su contenido, de cualquier forma, en los últimos 7 días. (medido el 1ero de diciembre de 2017).

¹³ La tasa de interacción en Twitter se calcula en el número de “me gusta” y retuiteos de publicaciones.

¹⁴ Es notable que las ciudades más grandes y conectadas tienen menor retroalimentación positiva comparadas con las ciudades más pequeñas y menos conectadas. Probablemente esto se explique por el efecto positivo que tiene la proximidad de las ciudades pequeñas con sus ciudadanos.



gubernamental. Pudimos observar que, por ejemplo, en algunos casos como Montevideo, Quito, Santa Fe, Jalisco, Buenos Aires y Sao Paulo, las organizaciones son cercanas a sus gobiernos en las redes sociales y tienen mayor peso en estas plataformas (Tabla 8 – Anexo 1). También cabe resaltar que las redes han ganado densidad e interacciones positivas entre ellas –no hay evidencia de una polarización marcada. Esto es particularmente visible en los casos de Buenos Aires, Santa Fe, Montevideo, Xalapa, Quito y Nariño, donde las interacciones positivas (líneas verdes) son las que prevalecen.

Otra acción importante, tomada por los gobiernos, ha sido la creación de plataformas digitales para mejorar la participación en la elaboración de políticas públicas. Quito, Jalisco, Buenos Aires, Montevideo y Nariño han construido plataformas para que los ciudadanos puedan votar en políticas específicas, o bien enviar sus propuestas de política. Estas plataformas son “Participa.Jalisco”, “BAElige” (Ciudad de Buenos Aires), “VirtuÁgora” (Santa Fe) y “GanaPAE” (Nariño), y algunas de éstas ya han sido utilizadas para decidir sobre asuntos de importancia: VirtuÁgora registró 2.104 votos en 4 políticas estratégicas - educación, gestión ambiental, reforma constitucional provincial (“Bases para la reforma”) y política de salud- mientras que BAElige registró 1.402.514 votos en más de 20 asuntos. Las otras plataformas son nuevas y todavía no han sistematizado resultados. En el caso de GanaPAE, plataforma usada para supervisar la entrega de las raciones diarias de 156.000 niños en el distrito, al momento de escribir este documento se registraron 795 quejas, de las que se habían atendido 566.

A pesar de que la muestra sea reducida, está claro que la tendencia es ascendente. Estas plataformas y el uso de redes sociales inevitablemente terminan acercando a los gobiernos y la sociedad civil, proveyendo de una retroalimentación más positiva a las iniciativas gubernamentales e incrementando la confianza.

2.2. Confianza Institucional o confianza basada en expectativas

Como se mencionó arriba, la confianza basada en expectativas está influenciada por la percepción de que el gobierno hace bien las cosas. Tollbert y Mossberger (2006) ya habían notado cómo iniciativas propias del gobierno electrónico, como son la transparencia y la atención al ciudadano, impactaban en los niveles de confianza. Las iniciativas de gobierno abierto parecen haber tenido el mismo efecto. Entre los casos observados, líderes sociales de Quito, Montevideo, Xalapa y Santa Fe mencionaron que, después de que sus gobiernos implementaran iniciativas de gobierno abierto, mejoraron la percepción de los primeros acerca de los segundos. La apertura de bases de datos y el mayor acceso a la información fue un factor clave para este cambio de percepción de la sociedad civil.

Daniel Carranza (Sociedad Civil, Montevideo) hizo referencia a que DataUy se acercó al Gobierno después de que se promulgara la Ley de Información Pública, “(este hecho) generó toda una línea de trabajo alrededor (...) Cuando empezaron a publicar datos abiertos y nuestra relación con el gobierno cobró sentido”.

Algo similar ocurrió en México, según Rolando Drouailliet (Sociedad Civil, Xalapa) “supimos que el Gobierno estaba abriendo datos. Inmediatamente después, pedimos una reunión porque queríamos proponerles trabajar juntos”. Estas acciones gubernamentales generaron una buena impresión, lo que facilitó las posteriores relaciones: “como programadores jóvenes, estábamos emocionados de poder colaborar con el Gobierno de Santa Fé, porque



sabíamos que querían usar herramientas de código abierto y estaban abriendo datos. Desde ahí el Gobierno se convirtió en un espacio interesante, y después, un aliado”.

De igual forma, en San Isidro y Quito, los funcionarios gubernamentales mencionaron que, después de abrir datos y organizar eventos colaborativos, tuvieron mejores reacciones de las organizaciones sociales.

“Organizamos un DataCafé para conversar sobre las políticas de transporte. Este es uno de los temas más controversiales y de crítica. Invitamos a varios activistas y autoridades. Para ellos, era un poco extraño tener la oportunidad de hablar. Después de esa buena experiencia, los activistas nos ayudaron en otras actividades y se nos unieron para otros 4 DataCafés” (Carolina Pozo, Gobierno de Quito).

“Luego de un hackathon que tuvo el apoyo del Instituto Lautrec y Microsoft, nos animamos a instalar una oficina para los equipos ganadores. Era una suerte de pasantía para ellos. Este espacio nos juntó más y permitió que pudiéramos crear los tres proyectos juntos” (Jimena Sanchez, Government, San Isidro).

Las agencias de gobierno abierto, y los laboratorios ciudadanos en particular, son percibidas como puentes para que los ciudadanos puedan empezar a colaborar con el gobierno. Por esta razón es importante asegurar la presencia de personal en estos lugares, sin importar los cambios en las administraciones públicas. Por ejemplo, la sociedad civil en Santa Fe está muy familiarizada y cercana al equipo de gobierno abierto, y tienen un grupo de Telegram que usa como canal de comunicación instantáneo. Álvaro Herrero, cabeza de la iniciativa de gobierno abierto en Buenos Aires, considera lo siguiente acerca de los espacios de co-creación:

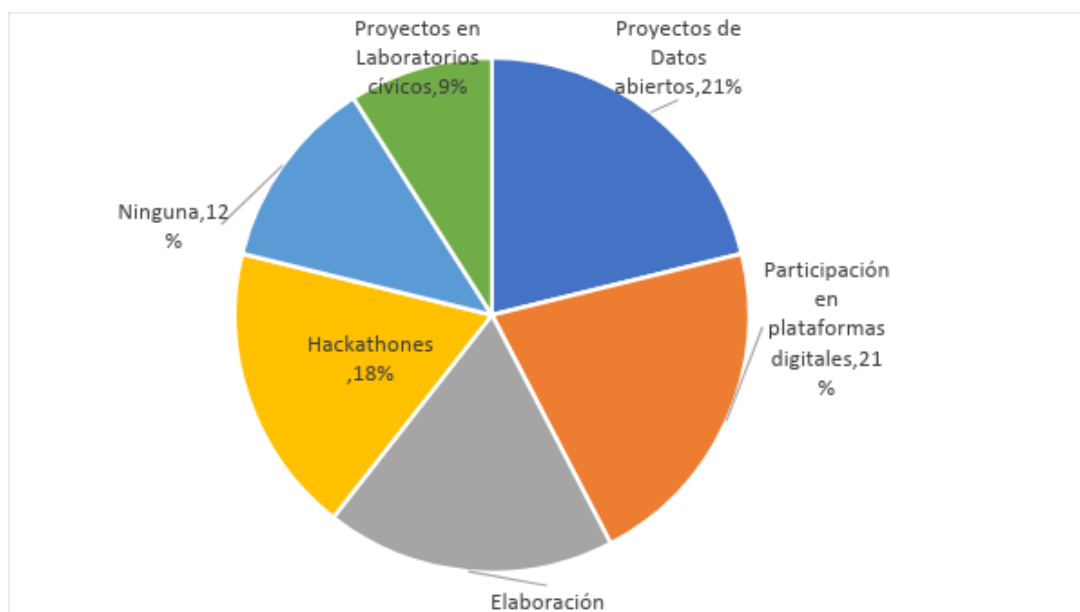
“los ciudadanos ven el civic lab y otros espacios como oportunidades para comunicarse con nosotros. A través de estos, ellos tienen mejores mecanismos para poder influenciar en la administración pública. Algo importante, de hecho, es que debido a la mayor co-creación y participación ciudadana, los niveles de conflictos se han reducido”.

La encuesta muestra que 9 de cada 10 líderes sociales entrevistados han participado de al menos una actividad organizada por sus gobiernos en el último año. Las actividades más comunes fueron proyectos de datos abiertos (21%), participación en plataformas digitales (21%), elaboración y diseño de políticas públicas (19%) y hackatones (18%) (Figura 2). Estos eventos, según los funcionarios gubernamentales, fueron exitosos para integrar nuevos actores en las redes de aliados de los gobiernos. Carolina Pozo menciona que el DataCafé organizado por la municipalidad de Quito fue una experiencia que sirvió para generar mayor transparencia alrededor de una de las políticas más criticadas del municipio: el sistema de transporte público.

Figura 2. Participación ciudadana por tipos de actividad

Pregunta: ¿En qué tipo de actividad organizada por el gobierno participó?





Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta

DataCafé en Quito, SantaLab en Santa Fe y hackatones en San Isidro se han constituido en espacios cruciales para incrementar la confianza entre las organizaciones sociales. DataUy, una organización social relevante en Uruguay, se acercó al gobierno local y nacional en espacios facilitados por los dos últimos. Los creadores de VirtuÁgora mencionaron que han comenzado a identificar potenciales formas de contribución a sus gobiernos después de asistir a una hackaton. Estas son algunas de las razones por las que, por citar un ejemplo, funcionarios gubernamentales de Santa Fe, Sao Paulo y San Isidro ponen especial esfuerzo para promover este tipo de espacios, dado que no solamente incrementan la confianza, sino que además generan transformaciones mediante soluciones innovadoras.

“Durante un taller que organizamos, un participante de la ciudadanía creó una herramienta para análisis de dato que no conocíamos. Gracias al evento, nos animamos a implementar la herramienta para mejorar nuestra oferta de servicios” (Vanessa Menetegui, Gobierno, Sao Paulo).

“Estamos desarrollando dos herramientas con la participación de Microsoft y estudiantes que fueron parte de nuestros talleres. Una de estas herramientas es para mejorar el sistema de organización de la ciclovía (justo tendremos una convención global en San Isidro sobre el uso de bicicletas en la ciudad) y otra herramienta será para ayudar al mapeo de la inversión pública en San Isidro” (Jimena Sánchez, Gobierno, San Isidro).

“Muchos ciudadanos y organizaciones tienen interesantes ideas y proyectos. No obstante, carecen de espacios para hacerlos o difundirlos. Nuestro laboratorio busca resolver eso al articular actores y ofrecer espacios para la difusión” (Mariana Romiti, Gobierno, Santa Fe).

No obstante, tanto los funcionarios gubernamentales como los líderes sociales sostienen que todavía es vital mantener plataformas en la vida real para generar interacciones confiables y de buena fe. Muchas personas aún encuentran sospechosas y extrañas las interacciones puramente digitales, por el contrario, las relaciones cara a cara les generan más confianza.



“Puede oírse paradójico que, a pesar de que el gobierno abierto normalmente tiene este sesgo tecnológico, la conversación y trabajo offline funciona aún mejor que la online” (Daniel Carranza, Sociedad civil, Uruguay).

“Creemos que la comunicación offline sigue siendo mejor que la online. Por eso estamos colocando un gran esfuerzo para promover formas más tradicionales de comunicación y trabajo” (Luis Ramírez, Gobierno, Jalisco).

“La comunicación verbal cara-a-cara con opiniones honestas, con actores abiertos a recibir retroalimentación, son mejores mecanismos que las plataformas online. Para los compromisos entre sociedad y gobierno ha sido clave la conversación directa, tener agendas juntos, hacer el follow-up” (Virginia Pardo, Gobierno, Uruguay).

En Nariño, una de las regiones más pobres de Colombia, con una penetración de internet que apenas alcanza al 36% de la población (Tabla 6), el gobierno pone más esfuerzo en generar interacciones cara a cara como una forma de acercarse a la población. Para estos fines, organizaron partidos de fútbol, ferias y otras festividades para juntar a la gente y hacer consultas públicas. Más aún, han desplegado su Plan de Desarrollo con una metodología horizontal, basada en 62 talleres cara a cara con la población.

En estos ejemplos, la creación de instalaciones dedicadas a las interacciones cara a cara fue crucial. Antes del establecimiento de la oficina gubernamental, el equipo Codeando Xalapa se contactó con una autoridad del distrito en busca de una colaboración conjunta, sin embargo, no recibieron una respuesta positiva. Después de establecida la oficina, está sirvió como puente entre la organización de sociedad civil y el gobierno. De la misma forma, el gobierno de Buenos Aires abrió una oficina pública en la Villa 31, una de las villas miseria más grandes de la ciudad. Álvaro Herrero, funcionario de gobierno, mencionó que en las primeras semanas los vecinos aseguraban que al mes siguiente no habrían empleados y la oficina estaría vacía. Sin embargo, esta sigue abierta y los funcionarios comprenden la importancia de atender a los vecinos en sus barrios, donde la gente ahora puede interactuar con los empleados gubernamentales que históricamente se habían mantenido distantes.

En consecuencia, abrir la información y crear nuevos espacios de participación ciudadana, específicamente, instalaciones físicas como son los laboratorios cívicos, fueron decisiones importantes para aumentar las expectativas de las organizaciones sociales, y abrieron las puertas para convertirlos en aliados de sus gobiernos. Este fue un paso crucial para cimentar relaciones más duraderas entre las organizaciones sociales y sus gobiernos.

2.3 Confianza basada en procesos

El tercer mecanismo es el tipo de confianza que se construye a través de una interacción sostenida y positiva entre el gobierno y los actores sociales. Las interacciones sostenidas, que iniciaron con la participación de los actores en los eventos organizados por el gobierno, tuvieron como efecto último el fortalecimiento de los lazos entre las organizaciones sociales y sus gobiernos, e incrementaron el capital social. El aspecto clave en esta dimensión fue el desarrollo de espacios de co-creación sostenidos en el tiempo, que fueron promoviendo relaciones más profundas entre los actores. El resultado es que éstos últimos experimentan un compromiso recíproco más fuerte, lo que les permite cooperar en el desarrollo de plataformas y que los gobiernos adopten prácticas y herramientas desarrolladas por la



sociedad civil. La confianza basada en el proceso normalmente se da después de que las partes interesadas se conozcan por largo tiempo y hayan construido una percepción positiva una de la otra, basada en experiencias pasadas exitosas (Tollbert y Mossberger, 2005). Pudimos evidenciar situaciones como la descrita en diversos casos.

Como un líder social menciona, “la participación y la co-creación de iniciativas tuvo impactos en la confianza hacia el gobierno. Más organizaciones decidieron acercarse después de ver que otras organizaciones lo hacían y que había apertura”(Rolando Drouaillet Pumarino, Sociedad Civil, Xalapa). Estas interacciones no necesitan estar atravesadas por plataformas digitales. Virginia Pardo, funcionaria gubernamental de Montevideo, señala que “los mejores proyectos de colaboración son aquellos que resultaron de una buena relación de confianza en el tiempo y no aquellos que parecen ser más sofisticados”.

En los últimos años, el gobierno en Jalisco ha estado organizando la “Glosa Ciudadana”, plataforma en la que el gobernador presenta su informe anual al público, incluyendo a expertos, empresarios, académicos y líderes sociales. San Isidro, Buenos Aires, Montevideo y Quito han establecido comités inter-organizacionales que funcionan regularmente con una perspectiva de múltiples partes interesadas, que combinan a la academia, organizaciones sociales y empresas, para desarrollar Planes de Acción de forma conjunta y preguntarse cómo afrontar problemas sociales comunes. Una situación similar puede observarse en Sao Paulo, donde ocho organizaciones se han aliado con el gobierno mediante plataformas participativas, para co-crear proyectos. En todos los casos los esfuerzos se han dirigido a institucionalizar espacios de participación pública.

En estos espacios se han creado iniciativas conjuntas importantes. Por ejemplo, en Santa Fe crearon herramientas para resolver algunos desafíos en educación (VirtuÁgora), mientras que en Montevideo se abocaron al mantenimiento de calles (Por Mi Barrio), por citar sólo algunas iniciativas (ver Tabla 2).

Tabla 2. Iniciativas co-creadas

Iniciativa	Descripción	Impactos
Por Mi Barrio (Montevideo)	Aplicación que permite a los ciudadanos reportar problemas en las calles.	<ul style="list-style-type: none"> ● Concentra alrededor del 8% de los reportes al concejo. ● Más de 2.000 reportes de 870 usuarios (Latinno, 2016) ● 54% de los reportes fueron respondidos. ● 30% se encontraban en progreso (MySociety, 2017). ● Temas más importantes: recolección de basura, arreglo de calles.
VirtuÁgora (Santa Fe)	Plataforma en la que la gente puede votar y comentar sobre iniciativas de gobierno.	<p>Se ha usado en 4 políticas específicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ley de Educación: 1.463 ciudadanos participaron, 365 comentaron en la ley y se generaron un total de 833 respuestas. ● Ley del Árbol: 204 ciudadanos participaron. ● Bases para la Reforma: 174 citizens



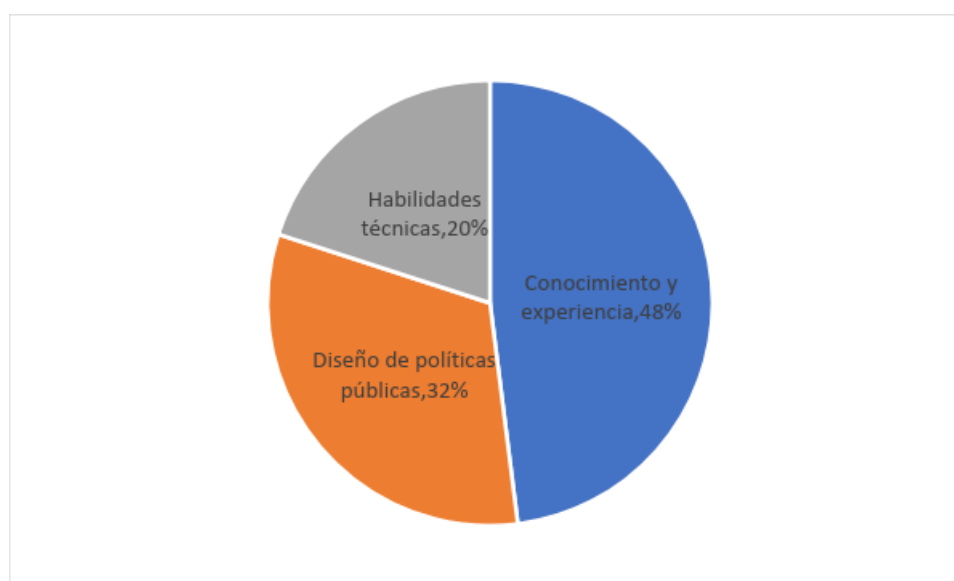
		<p>participaron, 118 comentaron sobre la norma.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reforma de Salud: 173 ciudadanos participaron, 150 hicieron comentarios.
Ingenia (Santa Fe)	Herramienta complementaria de VirtuÁgora para apoyar ideas y propuestas de los ciudadanos.	<ul style="list-style-type: none"> ● 1.057 proyectos fueron creados por ciudadanos. ● 21.727 ciudadanos votaron en iniciativas. ● 3.075 comentarios fueron publicados.

Fuente: Elaboración propia.

El trabajo colaborativo con el gobierno ha permitido que las organizaciones sociales introduzcan iniciativas como nuevas ideas, metodologías y capacidades técnicas. De las organizaciones encuestadas, casi la mitad de los encuestados creen haber ayudado con conocimientos y experticia sobre temas específicos, 32% ayudaron en el diseño de política pública y 20% afirma haber compartido experticia técnica.

Figura 3. Habilidades sociales adoptadas por los gobiernos

Pregunta: ¿Cuál cree que fue el mayor aporte que tú, o tu organización, haya realizado al Gobierno de tu ciudad/distrito?



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta.

El proceso de creación de confianza es incremental. Cuando las interacciones sostenidas (y positivas) llegan a un cierto punto, las organizaciones se convierten en “intermediarias de confianza”, ayudando al gobierno a llegar a organizaciones y redes que, de otra forma, no podrían. Las organizaciones comparten información con otras, se desempeñan como portavoces de las políticas públicas frente a actores que usualmente se muestran reacios a interactuar con los gobiernos y, finalmente, atraen nuevos actores y capacidades a los espacios colaborativos.

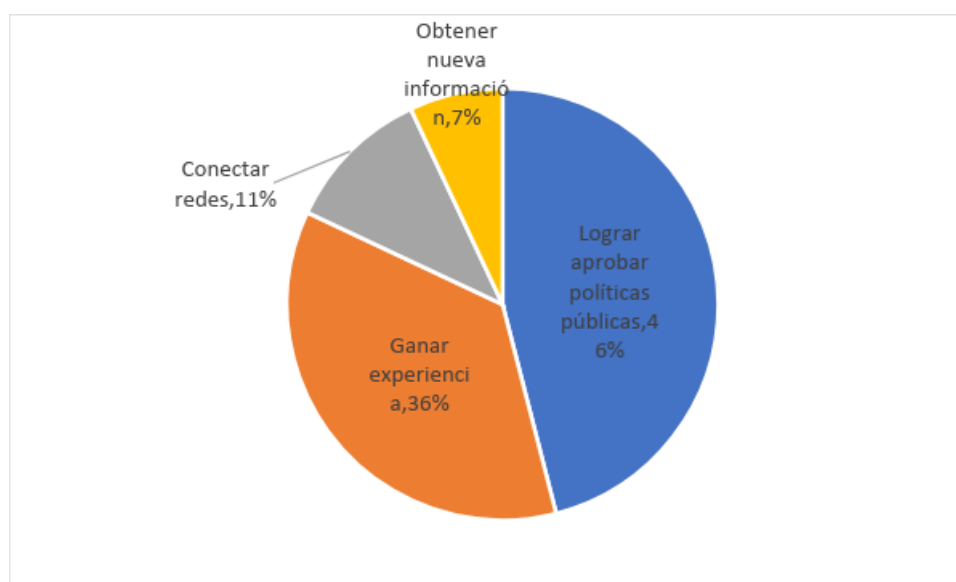


En Uruguay, dos organizaciones con una relación exitosa con su gobierno (DataUy y CAINFO) iniciaron una red de 20 organizaciones, de diferentes perfiles, denominada “Red de Gobierno Abierto”– , con el fin de mejorar sus relaciones con el gobierno. Como dijo Daniel Carranza (Sociedad Civil, Montevideo) “sentimos que no era suficiente que sólo las organizaciones trabajando en tecnología empezáramos a colaborar. Necesitamos feministas, medioambientalistas, grupos afro, si queríamos que nuestros procesos tuvieran impacto. Por eso empezamos a contactar otros líderes”. Virginia Pardo, del gobierno de Montevideo reconoció las contribuciones que las organizaciones estaban haciendo, “los actores pluralizaron nuestras redes y los espacios de colaboración, esta pluralidad enriqueció nuestros debates y políticas”. La metodología utilizada es la creación de comités especiales para cada tema. Aun cuando no siempre participan todos los miembros de la red, muchos de ellos trabajan con el gobierno en asuntos específicos.

La co-creación ha demostrado ser capaz de brindar beneficios mutuos. Un 46% de los líderes sociales respondieron que después de haber llevado una iniciativa a un espacio de co-creación, fueron capaces de que las políticas que querían fueran aprobadas. A su vez, el 36% ganó experiencia que no tenía antes de participar de estos espacios y el 11% creó redes con otras organizaciones (Figura 4). Todo lo anterior se constituye en importantes incentivos para que las organizaciones profundicen sus relaciones con sus gobiernos.

Figura 4. Beneficios obtenidos por la sociedad civil al participar en espacios de co-creación

Pregunta: ¿Cuál cree que fue el principal beneficio que tú, o tu organización haya obtenido de colaborar o participar en actividades del Gobierno de tu ciudad/distrito?



Fuente: Elaboración propia basada en el cuestionario en línea.

Según el 93% de las organizaciones sociales encuestadas, las interacciones con los gobiernos tuvieron algún efecto en las políticas públicas (Figura 5). Esto refuerza la confianza basada en el proceso, teniendo en cuenta que las organizaciones que trabajan con el gobierno se sienten incentivadas a mantener relaciones amigables.



Figura 5. Impacto de la participación en iniciativas de gobierno abierto

Pregunta: Si su organización participó de un evento del gobierno, ¿considera que su participación tuvo algún impacto?



Fuente: Elaboración propia basada en el cuestionario en línea.

Finalmente, para verificar si el capital social se fortaleció, preguntamos a los líderes sociales la forma en que el gobierno abierto transformó su relación con las instituciones del Estado. Cuando se les preguntó sobre el asunto, muchos contestaron que se sentían más cerca del gobierno.

“Hemos trabajado con el gobierno, tanto el central como el de Montevideo, por alrededor de 5 años ya. Para nosotros no se siente trabajar con instituciones, autoridades, sino con personas que sabemos que tienen interés en resolver los mismos problemas” (Daniel Carranza, sociedad civil, Montevideo).

“El SantaLab no se siente como un edificio del gobierno sino como un espacio abierto y colaborativo. Por esa razón, el SantaLab se convirtió en un puente entre ciudadanos y el Gobierno. Ahí encontramos varios funcionarios que nos ayudaron a construir comunidad en torno a personas que perseguían objetivos similares” (Guillermo Croppi, sociedad civil, Buenos Aires).

Como se explicó en esta sección, algunas organizaciones se acercaron a sus gobiernos debido a la interacción sostenida en el tiempo, permitiéndoles desarrollar lazos más fuertes y un sentido de comunidad y colaboración. El valor de la confianza basada en el proceso recae en que crea incentivos para que las organizaciones brinden valor añadido a las políticas públicas, y también ayuda a que el gobierno tenga llegada a sectores a los que, de otra forma, no podría.



3. Obstáculos y soluciones innovadoras

Las iniciativas de gobierno abierto aquí estudiadas demostraron tener un rol decisivo en la restauración de la confianza en las instituciones. A pesar de tener un impacto limitado en el conjunto de la sociedad, han logrado crear un ecosistema pujante, abierto al debate, a la participación y a la co-creación. Gracias a los mecanismos analizados, descubrimos diferentes niveles de interacción entre la sociedad y las iniciativas gubernamentales, que van desde la retroalimentación positiva hasta la consolidación de consorcios de innovación pública.

Tabla 3. Dimensiones de la interacción Estado – sociedad

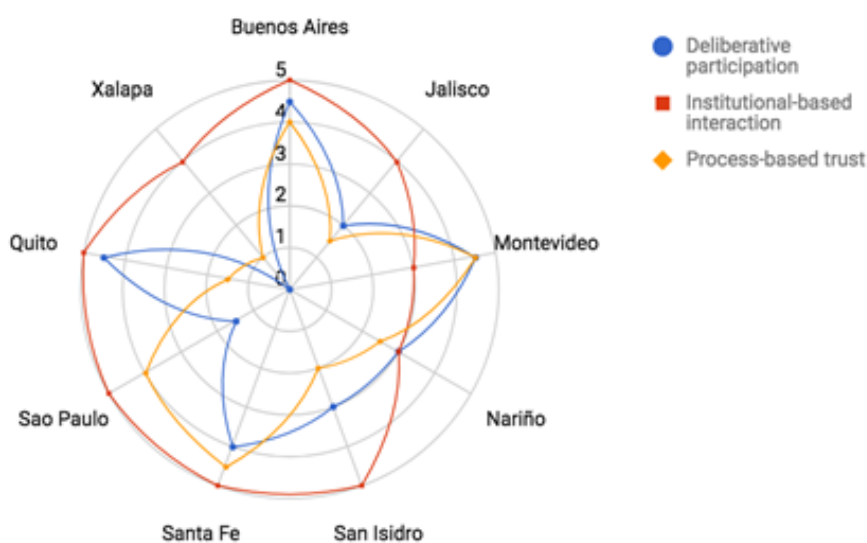
	Participación deliberativa	Confianza institucional	Confianza basada en el proceso
Actores involucrados	Vecinos/Ciudadanos individuales	Vecinos/Sociedad civil organizada	Sociedad civil organizada
Tipo de interacción	En línea	En línea y cara a cara	Cara a cara
Rol de los actores	Informantes	Aliados	Colaboradores
Relación Gobierno – Sociedad	Retroalimentación	Expectativas	Intermediarios de confianza

Fuente: Elaboración propia

También hemos encontrado que la tarea de construir confianza es un camino tortuoso. De hecho, si observamos los casos de estudio, se evidencia que algunos han avanzado más que otros en diferentes dimensiones. Mientras que Buenos Aires y Santa Fe obtuvieron una calificación alta en las tres dimensiones, Nariño todavía tiene un largo trecho para mejorar en diferentes dimensiones. Otros casos han mostrado un desbalance entre sus iniciativas: Xalapa y Jalisco, por ejemplo, no han podido introducir la percepción de que el ciudadano tiene la capacidad de brindar retroalimentación y/o hacerse parte activa del proceso de diseño de políticas públicas en el gobierno, a pesar de hacer un trabajo excelente en crear expectativas positivas en los actores sociales. Estos obstáculos pueden marcar el camino a los gobiernos sobre las iniciativas que necesitan para avanzar.



Figura 6. Mecanismos de interacción para la construcción de confianza según caso de estudio



Fuente: Elaboración propia

Al implementar políticas de gobierno abierto, los funcionarios públicos se enfrentan a obstáculos que dificultan el cumplimiento de sus estrategias. A través de las entrevistas pudimos identificar los siguientes: falta de información, escasa participación ciudadana en las iniciativas gubernamentales, partidismo y burocratización. No obstante, para cada obstáculo ha sido posible identificar algunas estrategias innovadoras para hacerles frente.

3.1 Falta de información

Los gobiernos cerrados son aquellos en los que el ciudadano no sabe dónde ir, con quién hablar o dónde llevar sus propuestas, quejas o demandas. La ciudadanía en general no conoce lo que es el gobierno abierto y lo que implica.

Por lo tanto, una estrategia que comunique efectivamente la agenda de gobierno abierto es de vital importancia. Por ejemplo, Sao Paulo desarrolló un programa de “agentes de gobierno abierto” que consiste en capacitar agentes sobre la filosofía y las herramientas del gobierno abierto. El programa ya ha alcanzado a 15.000 personas (funcionarios y líderes sociales), quienes ayudaron a que los conceptos, métodos y políticas de gobierno abierto se difundan masivamente. Otro ejemplo es el de Montevideo; en vez de usar el gobierno abierto como concepto principal en la discusión, utilizaron otros, como corrupción y rendición de cuentas, o bien analogías para ilustrar la idea y características de un gobierno abierto vs. un gobierno cerrado. Las personas encuestadas de la sociedad civil y los gobiernos resaltaron que los ciudadanos tienden a comprometerse y defender el gobierno abierto cuando se lo enmarca en torno a estos valores.

Uno de los valores añadidos más importantes de las iniciativas de gobierno abierto entre los gobiernos locales es el establecimiento de un *mostrador* a la vista del público. Las oficinas



que se abren al público actúan como mediadoras entre los ciudadanos y sus ministerios, incluso ayudan a coordinar acciones entre diferentes ramas del gobierno, así como también canalizan las demandas y la relación de la sociedad civil con el Estado. El riesgo de usar las redes sociales como un canal de comunicación unilateral amenaza esta oportunidad, por lo cual es muy importante trabajar en un nuevo tipo de interacción más institucional.

3.2 Escasa participación ciudadana

Otro obstáculo importante para la apertura de los gobiernos es la ausencia de una participación ciudadana mayoritaria. Dificultades técnicas, brecha digital y la apatía en general son enemigos poderosos para estas iniciativas, ya que no crean incentivos para un mayor compromiso social. Esto podría resultar en que el gobierno abierto siga siendo algo elitista y fuera del alcance de la mayoría de la sociedad.

Gran parte de los servidores públicos contactados para este estudio manifestaron que las personas todavía no saben lo qué es el “gobierno abierto”. Virginia Pardo mencionó que las personas que participan en estos procesos pertenecen a organizaciones, porque los ciudadanos individuales sin afiliación no son tan políticamente activos. Por su parte, Vanessa Meneguetti, de Sao Paulo, contó que el gobierno abierto es altamente selectivo y atrae a un público interesado en él, ya que no a toda la gente le interesa o tiene incentivos para participar en una hackaton o en el uso de datos abiertos.

Aun así, no es difícil animar a la gente a participar si el gobierno abierto se presenta como un solucionador de problemas. A este respecto, Virginia contó que “no se trata de datos abiertos, se trata de transparencia y lo que a los ciudadanos les importa, que es luchar contra la corrupción”.

Además, las organizaciones pueden convertirse en “intermediarias” e influenciar a otras para participar. Como se mencionó acerca del caso de Sao Paulo, cuando las organizaciones se apropian de las políticas, harán esfuerzos para comunicarla al público y canalizar la participación, deliberación y retroalimentación. Esto último podemos observarlo en los gráficos presentados (Anexo 3); tanto las organizaciones como los ciudadanos se comunican entre ellos mencionando al gobierno de forma positiva.

La brecha digital es elevada en muchos lugares de Latinoamérica: según Internet World Stats (2017) el 40% de los latinoamericanos no tienen acceso a internet. En Nariño y Xalapa solamente el 35% y 50% de la población respectivamente tenían un acceso frecuente a internet (Tabla 1). Es por este motivo que las estrategias que solo toman en cuenta a las interacciones en línea para crear confianza pueden fracasar en atraer discusión a la plataforma.

Es necesario llevar a cabo estrategias adicionales para recibir las opiniones de los ciudadanos que sean cara a cara, con el fin de fortalecer la interacción deliberativa. Un ejemplo de una estrategia adicional es la implementada por los funcionarios de Buenos Aires, quienes abrieron la participación sobre si las mascotas deberían ser admitidas en restaurantes (o no). Otro ejemplo es el de Nariño, donde el gobierno está construyendo



“Ágoras” abiertas para incentivar la participación, en lugares públicos recuperados de la guerrilla¹⁵.

3.3 Más allá del partidismo

Existe el riesgo de relacionar las iniciativas de gobierno abierto a un partido político específico y sus intereses particulares. Los ciudadanos, a veces, asumen que los esfuerzos hacia la implementación de procesos participativos y conciliadores esconden una estrategia electoral. Por esta razón, es importante asegurar que no exista partidismo en los espacios de gobierno abierto. Los actores sociales que innovan tienden a organizarse en redes fluidas que no armonizan con la forma de organización partidista tradicional (Bianchi, León, Perini, 2017). El partidismo tradicional en los espacios de gobierno abierto no solo refuerza estructuras jerárquicas y tradicionales, sino que además desincentiva la participación de otros ciudadanos. Los entrevistados de Xalapa mencionaron que “los servidores públicos son siempre culpables hasta que prueben lo contrario”, especialmente entre las organizaciones civiles. Por lo tanto, los funcionarios debían demostrar que no tenían intereses personales o políticos más allá de mejorar los servicios públicos. Muchos de los líderes sociales en la encuesta nunca habían estado afiliados a un partido político. Uno de ellos, que participaba en SantaLab, resaltó que los participantes en el laboratorio vienen de diferentes partidos políticos o incluso organizaciones no partidarias. Esto es un factor muy importante para que él se relacione con una comunidad más grande y *se sienta* parte de ella. Finalmente, en Montevideo, ni el partido de gobierno ni la oposición se han apropiado del gobierno abierto como bandera política, no se usa bajo un discurso político, y el proceso en general se ha basado en el trabajo voluntario de ciudadanos comunes y corrientes.

3.4 Burocratización

Para la mayoría de los entrevistados, uno de los mayores obstáculos para el gobierno abierto viene de los mismos gobiernos. Muchos funcionarios son reacios a cooperar con las políticas de gobierno abierto, tal vez debido al egoísmo o bien a la falta de una cultura política más abierta, lo que reduce las posibilidades de éxito y expansión de las agendas de gobierno abierto. Carolina Pozo, de Quito, señaló que uno de sus colegas del gobierno incluso la acusó de haber inventado el término "gobierno abierto". A su vez, situaciones similares se han mencionado en los casos de Montevideo, Santa Fé, Xalapa y Buenos Aires.

Los casos exitosos muestran que una fuerte voluntad política de las autoridades (Ministros, Alcaldes o Gobernadores) puede resolver este problema. Estos son los casos de Santa Fe, Buenos Aires, Nariño, Jalisco, donde las máximas autoridades se cuentan entre las principales defensoras de la transparencia y la co-creación. Los funcionarios deberían usarlos como referencias de respuesta a demandas ciudadanas, acceso a la información y participación en agendas específicas, para otros gobiernos.

De cualquier manera, el liderazgo a veces no es suficiente. Algunos funcionarios usan la buena reputación del gobierno abierto para disuadir reacciones. Usualmente se usan frases del tipo “necesitamos proporcionar esta información porque esta en nuestro Plan de Acción dentro de AGA”, para incrementar su popularidad. También se usan estrategias de

¹⁵ Acciones de Paz: <http://accionesdepaz.xn--nario-rta.gov.co/43-2/>



celebración, por ejemplo, “si hacen esto, serán nombrados como una de las ciudades líderes de Latinoamérica, lo que les dará la oportunidad de asistir al evento anual de [inserte el nombre de una organización internacional] en [inserte el nombre de una ciudad de ensueño]”. Finalmente, también encuentran promotores (gente que conoce sobre gobierno abierto) con los que puedan aliarse al interior de sus reparticiones. Esto les facilita sentarse en la mesa de negociaciones. Gerardo Pérez, de Xalapa, señala que a pesar del hecho de que no todos los servidores públicos que han participado en la iniciativa se comprometen, muchos de ellos sí.

Conclusiones.

Construir la confianza en uno de los retos más importantes que afrontan las democracias modernas. Desafortunadamente, la confianza no crece de forma natural, ni se otorga o hereda, es un activo que debe ser creado. Esto implica recursos políticos, imaginación y liderazgo. Las buenas noticias son que las estrategias de gobierno abierto parecen estar contribuyendo para superar este reto.

Este estudio, que se basa en el análisis empírico de 9 gobiernos subnacionales de Latinoamérica, refleja que, a pesar de su reciente implementación, las iniciativas de gobierno abierto tuvieron un impacto positivo para la confianza en las instituciones. Más organizaciones trabajan con sus gobiernos, ya sea directa o indirectamente, y sus lazos son más fuertes que nunca.

Uno de los objetivos de este documento era demostrar cómo es que la confianza se había incrementado mediante tres mecanismos: incrementar la deliberación, hacer las instituciones más amigables a iniciativas ciudadanas y hacer las interacciones más profundas y sostenidas en el tiempo. Estos mecanismos comprometen a los ciudadanos y les dan la oportunidad de retroalimentar a sus gobiernos; hacerles sentir que pueden influenciar y discutir las políticas públicas; generar expectativas y actitudes positivas hacia el gobierno, después de haber participado en hackatones o laboratorios civiles; y mostrarse más proclives a cooperar con el gobierno, para crear herramientas innovativas y políticas públicas.

Otra contribución importante de este trabajo fue develar el rol de “intermediarios de confianza” de las organizaciones entre el gobierno y una amplia audiencia ciudadana. Estos intermediarios de confianza comparten información con públicos más amplios, convencen a otras organizaciones, reacias a los gobiernos, a participar en las políticas públicas y se convierten en defensores de políticas gubernamentales.

También hemos aprendido que el gobierno abierto no solamente trata de abrir datos o de sofisticadas plataformas tecnológicas. El trabajo cara a cara ha probado ser vital para el incremento de la confianza, incluir nuevos aliados y fortalecer las relaciones entre gobiernos y sociedad civil. La implementación de oficinas con mostradores, laboratorios cívicos y canales específicos de comunicación crean niveles de confianza que son fructíferos para convertir a actores sociales en socios estratégicos en busca del desarrollo de sus comunidades.

De cualquier forma, estos resultados no son concluyentes y deben ser interpretados con cuidado. La agenda de gobierno abierto es un escenario experimental y la evidencia de sus



impactos es, todavía, limitada. Además, como se mostró en la sección 3, los casos son heterogéneos, algunos han avanzado en algunas dimensiones de inclusión en los procesos políticos, otros aún pueden mejorar. Más aún, este trabajo mostró los importantes retos que afrontan los funcionarios gubernamentales al implementar políticas de gobierno abierto, ya que no solamente deben lidiar con la falta de infraestructura o la apatía ciudadana, sino también con resistencia de sus propios colegas en el gobierno.

De cualquier manera, los casos estudiados reflejan un cuadro optimista, por los resultados obtenidos y también por las estrategias innovadoras que se implementaron para superar los obstáculos que impedían seguir con la agenda de gobierno abierto. Queda demostrado que, en última instancia, no se necesita mucho para abrir las instituciones a la sociedad: convicción, compromiso y voluntad política son los principales ingredientes para que una estrategia tenga éxito. Las lecciones aprendidas no solo son útiles para otros gobiernos subnacionales, sino que pueden inspirar formas más comprensivas de restauración de la confianza en nuestras democracias liberales.



Bibliografía.

Acemoglu, Daron and James Robinson (2012). *Why Nations Fail? The origins of power, prosperity and poverty*, Crown business.

Bianchi, M., León, C., Perini, A. (2017). *Gobierno abierto en contextos locales. Agendas y desafíos*, Banco de Desarrollo de América Latina-CAF/Asuntos del Sur: Buenos Aires.

Bianchi, M., León, C. L., & Perini, A. M. (2016). Transformaciones de la participación política en América Latina, *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 7(2).

Carrión Mena, F. (2010). *Ciudad, memoria y proyecto*, OLACCHI: Quito.

Castells, M. (2013). *Communication and power*, OUP: Oxford.

Coleman, James (1990). *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press.

Diamond, Larry (2007). *Building Trust in Government by Improving Governance*, paper presented at the 7th Global Forum on Reinventing Government. Vienna, June 27, 2007

Delahaye, K. (2013). *Guidelines for Measuring Trust in Organizations*, The Institute for Public Relation. University of Florida.

Donovan, T., Bowler, S. (2004). *Reforming the Republic: Democratic Institutions for the New America*, Upper Saddle River, Pearson/Prentice Hall .

Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*, Cambridge University Press.

Fitzgerald, J., & Wolak, J. (2016). The roots of trust in local government in western Europe. *International Political Science Review*, 37(1), 130-146.

Fretes Cibils, V., Ter-Minassian, T., Scrofina, J. S., Ortega, F., Ríos, G., Rasteletti, A., ... & Canavire-Bacarreza, G. (2015). *Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How*, Inter-American Development Bank.



Gerbaudo, P. (2012). *Tweets and the streets: Social media and contemporary activism*. Pluto Press.

Gilley, B. (2009). *The right to rule. How States Win and Lose Legitimacy*, Columbia University Press: New York.

Hibbing, J. R., & Theiss-Morse, E. (1998). The media's role in public negativity toward Congress: Distinguishing emotional reactions and cognitive evaluations, *American Journal of Political Science*, 475-498.

Hibbing, J. R., & Theiss-Morse, E. (Eds.). (2001). *What is it about government that Americans dislike?*, Cambridge University Press.

Hibbing, J. R., & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*, Cambridge University Press.

InterPares Trust (2016). *Social Media and Trust in Government Phase 1*. s.n.

Jiobu, R. M., & Curry, T. J. (2001). Lack of confidence in the federal government and the ownership of firearms. *Social Science Quarterly*, 82(1), 77-88.

Keele, L. (2007). Social Capital and the Dynamics of Trust in Government, *American Journal of Political Science*, 51(2), 241–254

LAPOP (2017). *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17. A Comparative Study of Democracy Governance*, Vanderbilt University.

Latinobarómetro, *Informe 2016*.

Lidström, A., & Baldersheim, H. (2016), A Comparative Approach to Local Government Legitimacy. In *ECPR General Conference 7* (10).



- Love, G. (2017). Democracy, Performance, and Local Government in the Americas. In: *LAPOP. The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17. A Comparative Study of Democracy Governance*, Vanderbilt University.
- Mergel, I. (2013). Social media adoption and resulting tactics in the US federal government. *Government Information Quarterly*, 30(2), 123-130.
- Mickoleit, A. (2014). Social media use by governments: A policy primer to discuss trends, identify policy opportunities and guide decision makers, *OECD Working Papers on Public Governance*, (26).
- Miller, A. H., & Borrelli, S. A. (1991). Confidence in government during the 1980s. *American Politics Quarterly*, 19(2), 147-173.
- Mossberger, K., Wu, Y., & Crawford, J. (2013). Connecting citizens and local governments? Social media and interactivity in major US cities. *Government Information Quarterly*, 30(4), 351-358.
- Norris, P. (Ed.). (1999). *Critical citizens: Global support for democratic government*, OUP: Oxford.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press: New York.
- OECD (2007). OECD insights. Human Capital: How what you know shapes your life.
- Open Government Partnership (2017). *Trust. The fight to win it back*.
- Snyder, R. (2001). Scaling down: The subnational comparative method, *Studies in Comparative International Development (SCID)*, 36(1), 93-110.
- The World Bank (1992). *Good Governance and Development*, Washington D.C: s.n.
- Thomas, Craig W. (1998) . Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and Their Employees, *Administration & Society*, 30(2),166 – 93.



Thomas, W. and Gregory, S. (2003). *The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-Government*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (1), 83–102.

Tolbert, C. J., & Mossberger, K. (2006). The effects of e-government on trust and confidence in government. *Public administration review*, 66(3), 354-369.

Pozo, C. (2017). Gobierno abierto y laboratorios de innovación pública: el caso del municipio de Quito. In: Naser, A., Ramírez-Alujas, A., Rosales, D. (ed.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago.



Anexo 1 – Tablas usadas para el análisis

Table 4. Casos de estudio

Caso	Nivel administrativo	Población	Iniciativas de gobierno abierto
Buenos Aires	Ciudad autónoma	2.8 millones	<ul style="list-style-type: none"> BA Data BAElige SmartLab Multisectorial OGP meetings #Donde (aplicación para mapear centros de tests para VIH) #CiudadAbierta (aplicación basada en DemocracyOS)
Jalisco	Estado	7.8 millones	<ul style="list-style-type: none"> Intervención en las Colonia Lomas de Polanco Glosa ciudadana Censo de habilidades de las personas con discapacidad Censo de campesinado Plataforma educativa Plataforma de la procuraduría del Estado
Montevideo	Municipalidad	1.3 millones	<ul style="list-style-type: none"> Por mi Barrio Conocimiento abierto Datos abiertos Servicios abiertos Plataforma de software público Fondo de capital semilla
Nariño	Departamento	1.7 millones	<ul style="list-style-type: none"> Busco hechos Declaraciones GAN control GAN datos Informe semanal Sueldos públicos GAN Pienso Plan de Desarrollo Nariño Innova, laboratorio de innovación GAN PAE



			<p>Cátedra futuro</p> <p>CISNA móvil</p> <p>Red de innovación infantil</p>
Quito	Municipalidad	1.6 millones	<p>Laboratorio de Innovación (Linq)</p> <p>Datos abiertos</p> <p>Presupuesto abierto</p> <p>Planificación abierta</p> <p>Concejo abierto</p> <p>Datos transporte público</p> <p>Municipio móvil</p> <p>Silla Vacía</p> <p>Quito Controla</p> <p>Consejos Consultivos</p> <p>Audiencias públicas</p> <p>Casa Somos</p>
San Isidro	Distrito	68,000	<p>Datos abiertos</p> <p>Lab San Isidro</p> <p>Hackatón San Isidro</p> <p>Tech Meetups</p>
Santa Fe	Provincia	3.3 millones	<p>SantaLab</p> <p>Open data</p> <p>Ingenia</p> <p>Santa Fe Salud</p> <p>Ley de Educación</p> <p>Bases para la Reforma</p>



Sao Paulo	Municipalidad	12 millones	Café Hacker MobiLab – Laboratorio de movilidad urbana y protocolos abiertos Open São Paulo Initiative “Gabinete Aberto” LabProdam Programa de capacitación “Agentes de gobierno abierto”
Xalapa	Municipalidad	413,000	Datos abiertos Hackatón Xalapa 2014 Día de datos abiertos Plan de Desarrollo 2014-2017. App Limpia Xalapa Open Data Night iLab (Labix)- Laboratorio de innovación de Xalapa

Fuente: elaboración propia.

Table 5. Cuentas en redes sociales

Caso	# de redes sociales con presencia gubernamental	# de cuentas de Twitter	# de páginas de Facebook	Página Web
Buenos Aires	4	2	1	Sí
Jalisco	4	9	6	Sí
Montevideo	4	6	3	Sí
Nariño	4	13	9	Sí
Quito	3	13	2	Sí
San Isidro	6	2	2	Sí
Santa Fe	9	8	3	Sí
Sao Paulo	3	6	2	Sí
Xalapa	2	5	1	Sí



Tabla 6. Interacciones ciudadanas en diferentes plataformas

Case	Facebook		Interacciones en Twitter ¹⁶				
	Penetración de internet (%) ¹⁷	PHDE ¹⁸	“Me gusta” de la Página	Tweets	Seguidores (1 diciembre)	“Me gustas” promedio	Retweets promedios
Buenos Aires	76	61,424	1,161,700	15,283	1,838,000	184	96
Jalisco	50	7,771	357,360	35,364	1,416	12	11
Montevideo	80	16,749	77,935	14,951	155,663	70	19
Nariño	36	779	17,196	47,830	19,100	3	3
Quito	67	28,349	192,314	36,444	223,871	19	21
San Isidro	---	1,775	92,672	38,704	11,995	1	1
Santa Fe	84	21,240	410,370		115,300	22	10
Sao Paulo	72	13,650	343,700	14,270	19,1875	5	2
Xalapa	50	10	3,307	13,530	19,980	2	4

¹⁶ Obtenida con keyhole

¹⁷ Dato de la base de datos LAPOP (LAPOP, 2016).

¹⁸ Mide cuánta gente ha interactuado con la página o su contenido, de cualquier forma, en los últimos 7 días (medido el 1ero de diciembre de 2017).



Anexo 2. Grafos sociales de conversaciones en Twitter

Table 7. Resumen de los tweets analizados

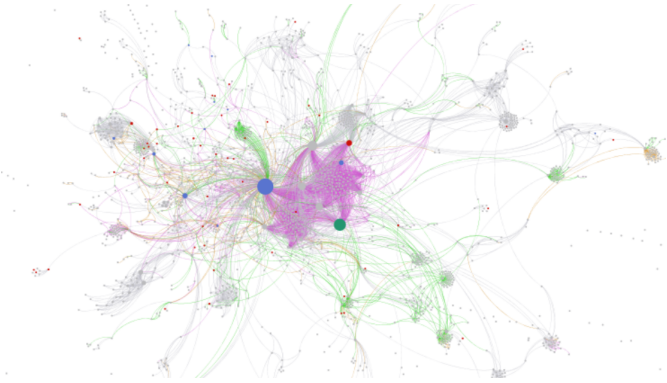
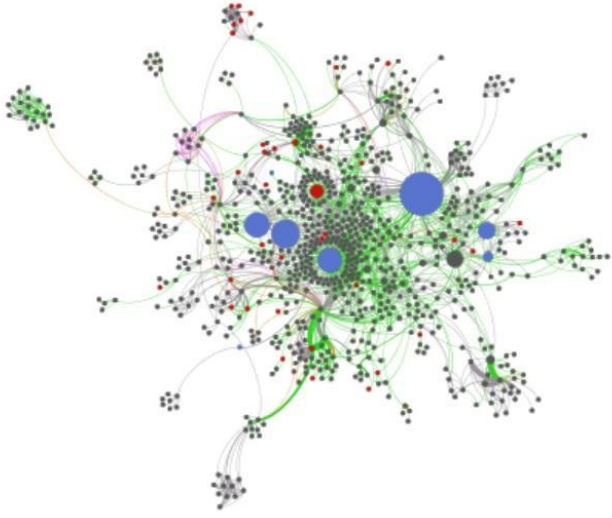
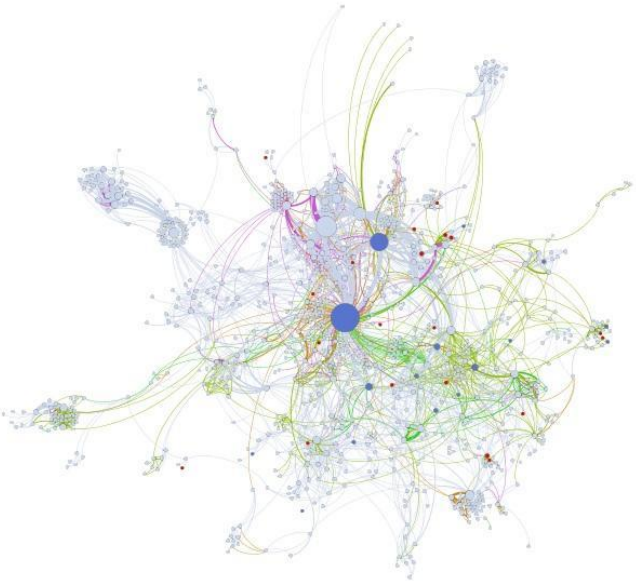
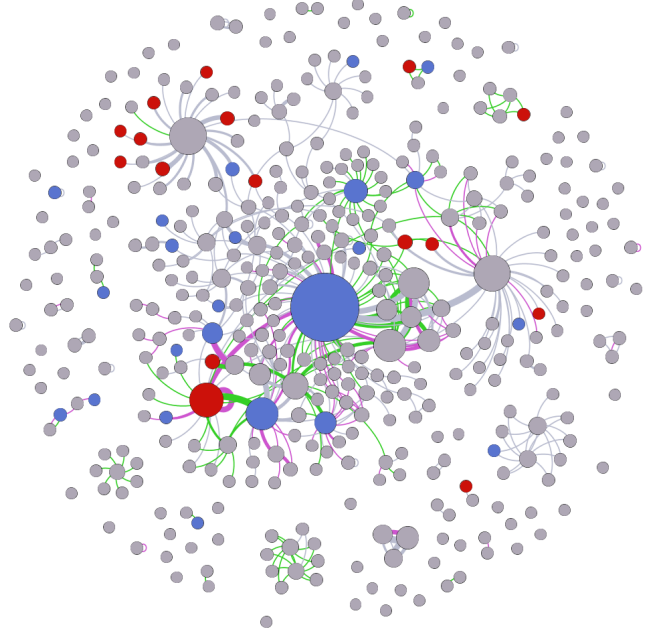
Caso	Número de tweets	Nodos	Cuentas analizadas
Jalisco	7478	1572	@gobiernojalisco
Xalapa	2245	299	@AytoXalapa
San Isidro	454	198	@munisanisidro
Nariño	3087	1208	@gobnarino
Quito	6935	1239	@municipioquito
Santa Fe	4587	1106	@GobSantaFe
Buenos Aires	24050	7963	@gcba
Sao Paulo	698	400	@prefsp
Montevideo	5968	1327	@montevideoIM

Fuente: Elaboración propia.

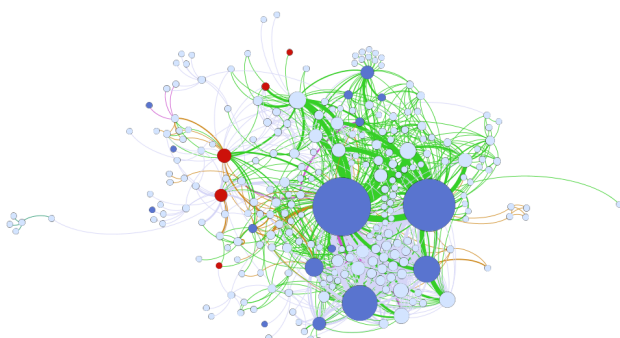
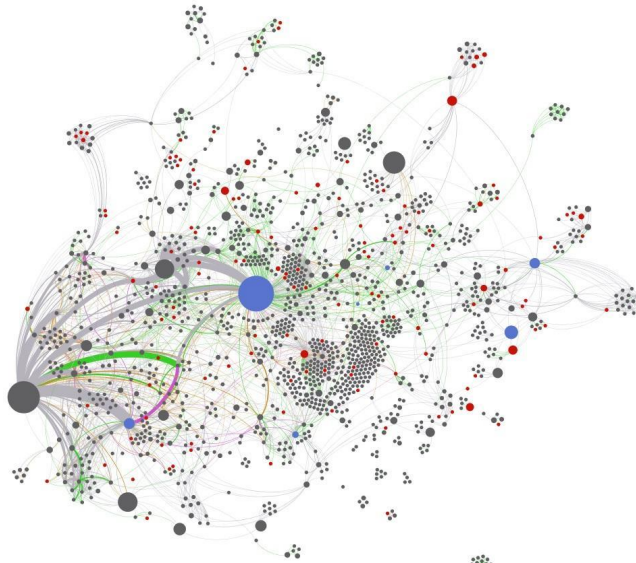
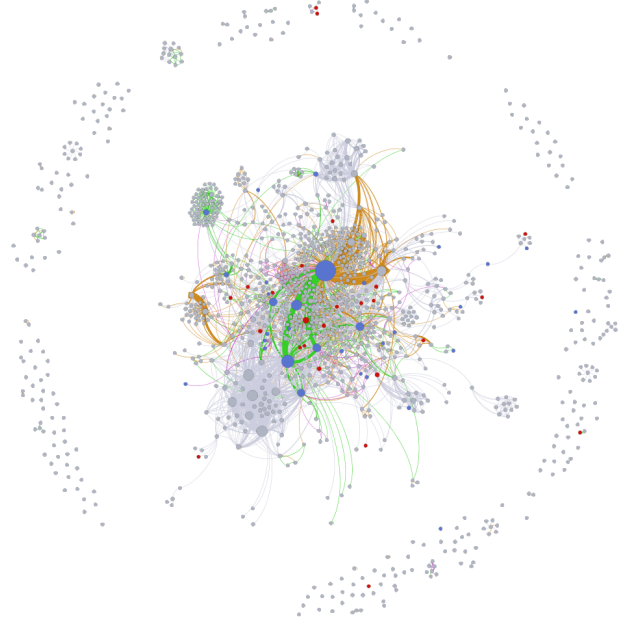
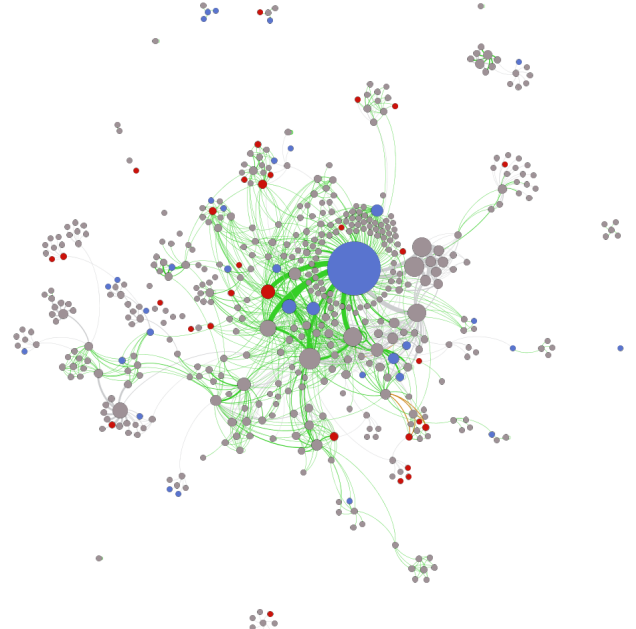
Con los tweets descargados hicimos dos tipos de análisis diferentes: análisis de contenidos y análisis de redes. Para el primero probamos, inicialmente, Natural Language Processing. Este método todavía genera dudas sobre su validez, en especial cuando se comparan diferentes contextos que tienen diversas maneras de entender conceptos. Es por esto que el procesamiento manual, mientras se guíe un código, es un método más confiable (Delahaye, 2013). Tomando en cuenta las limitaciones del Natural Language Processin, después de procesar los tweets mediante Sentistrength (una herramienta de análisis sentimental), decidimos usar un acercamiento distinto. Las limitaciones tuvieron que ver con los modismos locales usados por la gente de los casos seleccionados, que dificultaron la diferenciación entre los tweets positivos y negativos. Debido a esto, analizamos cada tweet usando un protocolo de criterios establecido y clasificamos los tweets en tres categorías: retroalimentación positiva, retroalimentación negativa y demandas específicas. Adicionalmente identificamos organizaciones sociales y otras cuentas relacionadas con el gobierno (autoridades, otras unidades o reparticiones gubernamentales) y mapeamos las conversaciones usando Gephi.



Tabla 8. Grafos sociales

Buenos Aires	Santa Fe
 A complex social network graph for Buenos Aires. It features a dense central cluster of nodes with a prominent purple and pink shaded area. Numerous thin, multi-colored edges radiate outwards to smaller, less dense clusters of nodes.	 A social network graph for Santa Fe. It shows a central hub of nodes with several large blue nodes. The network is highly interconnected with many edges, and there are several smaller clusters of nodes extending from the main hub.
Montevideo	Sao Paulo
 A social network graph for Montevideo. It displays a central cluster of nodes with a blue node of significant size. The network is characterized by a high density of edges and several smaller, distinct clusters of nodes.	 A social network graph for Sao Paulo. It features a very dense central cluster of nodes with a large blue node. The network is highly interconnected, with many edges and several smaller clusters of nodes extending from the main hub.



<p>Xalapa</p>	<p>Jalisco</p>
	
<p>Quito</p>	<p>Nariño</p>
	
<p>Leyenda: Líneas verdes: comunicación positiva Líneas naranjas: comunicación negativa</p>	



Líneas púrpuras: demandas

Puntos azules: Cuentas asociadas al gobierno (las cuentas oficiales no fueron tomadas en cuenta para evitar un sobre centralización)

Puntos rojos: organizaciones sociales

Líneas grises/puntos grises: Cuentas/comunicaciones no específicas

Diseño algorítmico: Force Atlas 2

El tamaño de los puntos está definido por el peso que tienen dentro de la red.

