

¿Por qué los gobiernos promueven estrategias de datos abiertos? Los casos de México, Chile y Colombia

Cesar Abusleme

Consultor asociado, Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile

Resumen

El objetivo de este trabajo es explorar cuáles serían las circunstancias políticas que llevan a las autoridades de gobierno a impulsar y desarrollar estrategias relativamente robustas de Datos Abiertos Gubernamentales (DAG), a pesar de que ello implicaría debilitar su posición de poder y entregar parte del control sobre la información pública a la ciudadanía, el Congreso y otros actores. Para ello, se estudian los casos de México, Chile y Colombia entre 2010 y 2018, países en que se han implementado políticas de DAG con diferentes grados de éxito. La información proporcionada por diversos entrevistados, en conjunto con el análisis de información secundaria, muestra que (1) la robustez de la estrategia de DAG de México se debe bastante a los casos de corrupción en que se vieron envueltos directamente el presidente Peña Nieto y su señora; (2) la debilidad de la política de DAG chilena es coherente con un grado generalizado de desinterés por esta tecnología entre las autoridades gubernamentales; y (3) la robusta y gradual evolución de la estrategia de DAG en Colombia tiene como antecedente indirecto la intención del presidente Santos de mejorar la imagen internacional del país.

Palabras clave: Datos abiertos; gobierno digital; gobierno abierto.

Why do governments further open data strategies? The cases of Mexico, Chile and Colombia

Abstract

The goal of this work is to explore the political circumstances driving government authorities to further and develop relatively robust Open Government Data (OGD) strategies, even though this may imply them weakening their power and giving away their control over data to citizens, Congresspeople and other stakeholders. With this aim, this work studies the cases of Mexico, Chile and Colombia between 2010 and 2018—these countries have implemented OGD strategies with varying degrees of success. The data provided by interviewees, along with that retrieved from secondary sources, show that (1) the robustness of Mexico's OGD strategy owes significantly to the corruption cases President Peña Nieto and his wife were directly involved in; (2) the weakness of the Chilean OGD strategy is coherent with a general lack of interest in this technology among government authorities; and (3) the incremental, robust evolution of Colombia's OGD strategy is indirectly connected to President Santos' intention that Colombia would improve its international reputation.

Keywords: Open data; digital government; open government.

***Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Cesar Abusleme, Consultor asociado, Centro de Sistemas Públicos,
Universidad de Chile

E-mail: cabusleme@um.uchile.cl

1. Introducción¹

La revolución digital ha tenido un fuerte impacto en la lucha por mayor transparencia y acceso a la información pública. Actualmente, la sociedad civil no solo está preocupada de que los datos públicos estén disponibles online, sino además de que estén disponibles en un formato determinado. La OCDE, la ONU, el Banco Mundial, la Alianza para el Gobierno Abierto (“AGA”), la Carta de Datos Abiertos y el G-20 vienen desde hace un tiempo incentivando a los gobiernos para que estos publiquen sus datos de una manera en que los ciudadanos y la sociedad civil puedan acceder a ellos y reutilizarlos sin restricciones legales ni tecnológicas. En otras palabras, los datos públicos no solo deben estar disponibles para todos, sino que también deben estar “abiertos”.

En este contexto, no es para nada sorprendente que un gran número de académicos haya mostrado interés en el estudio de los Datos Abiertos Gubernamentales (en inglés, open government data; en adelante, también “DAG”). Una reciente revisión de la literatura encontró que 49 artículos referidos a esta tecnología se enfocaron en el estudio de sus usuarios (investigadores, empresas, desarrolladores), otros 30 trataron sus distintas aplicaciones (diseño de políticas públicas, investigación científica, lucha contra la corrupción), 40 estudiaron sus efectos (transparencia, participación, mayor *accountability*, desarrollo económico) y 36 analizaron las barreras o condiciones que afectan la publicación de DAG (Safarov *et al.*, 2017). En cuanto a estas barreras, los especialistas han postulado que ellas pueden ser técnicas, políticas, legales, económicas, administrativas, financieras, organizacionales y hasta culturales (Attard *et al.*, 2015; Barry y Bannister, 2014; Janssen, 2012). Así, el contexto en el que se adoptan estrategias de datos abiertos y las personas que las implementan también afectarían el diseño y rediseño de las mismas (Ruijter *et al.*, 2018).

Como se puede ver, se ha escrito bastante sobre la publicación de DAG y sus condicionantes, pero no tanto sobre porqué los políticos estarían dispuestos a poner en práctica estrategias de DAG en primer lugar. Este es un punto clave para entender este fenómeno ya que, en circunstancias normales, las autoridades políticas no parecen tener muchos incentivos, más allá de su buena voluntad o un estricto

apego a la ley, para adoptar medidas que aumentarían los niveles de transparencia, *accountability* y participación ciudadana (Oszlak, 2012; Worthy *et al.*, 2016). Por el contrario, con esta clase de medidas, los políticos pierden control sobre la información pública y, por ende, ceden parte de su poder a la ciudadanía (Barry y Bannister, 2014; Braman, 2009; Fung, 2013; Heeks, 1999; Oszlak, 2012; Ramírez-Alujas, 2012). Sin perjuicio de lo anterior, se han identificado condicionantes políticas y tecnológicas que incentivarían a las autoridades a adoptar medidas pro-transparencia (Berliner, 2014; Cejudo, 2015). Por su parte, algunos trabajos académicos sobre DAG se limitan a reconocer la dimensión política de los mismos (Charalabidis *et al.*, 2016; Meijer *et al.*, 2014; Safarov *et al.*, 2017), mientras otros identifican ciertas condicionantes políticas (atención, voluntad y sistema político) como un factor clave en su implementación (Zuiderwijk *et al.*, 2014). Incluso se ha llegado a admitir que los ecosistemas nacionales de datos abiertos se pueden generar en respuesta a problemas internos de cada país (Styrin *et al.*, 2017). Sin embargo, probablemente debido a la relativa novedad del tema o su naturaleza eminentemente multidisciplinaria, no se han identificado las circunstancias políticas específicas que llevarían a las autoridades a interesarse en los DAG (atención política) y eventualmente promover su implementación (voluntad política) e incluso modificar la estructura legal, orgánica o funcional del gobierno con este propósito (sistema político).

Este es precisamente el problema que este trabajo intenta de (al menos comenzar a) resolver, explorando cuáles serían las circunstancias políticas que llevarían a las autoridades de gobierno a desarrollar estrategias de DAG “robustas”, esto es, efectivamente implementadas, notoriamente institucionalizadas y relativamente bien evaluadas, de conformidad con los parámetros presentados en la Sección 3.3. Para ello, la sección siguiente contiene una breve revisión de la literatura sobre datos abiertos, tecnología y poder político. La tercera sección describe la metodología utilizada para el estudio de las estrategias de DAG de Chile, México y Colombia, mientras que la cuarta y quinta presentan y discuten sus resultados. La última sección viene a concluir.

¹La presente investigación fue financiada mediante una Beca de Magister en el Extranjero, Becas Chile, convocatoria 2017, otorgada por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnología de Chile (CONICYT), actual Agencia Nacional de Desarrollo e Investigación (ANID).

2. Revisión de la literatura

2.1. Transparencia y gobierno digital: los datos abiertos en el gobierno

Actualmente, el concepto de datos abiertos (*open data*) se encuentra, a lo menos desde una perspectiva técnico-jurídica, bastante bien definido. La famosa Directiva sobre Gobierno Abierto de EEUU dice claramente que “formato abierto” es aquel que no depende de ninguna plataforma, puede ser leído por máquinas y se encuentra a disposición del público sin restricciones que impidan su reutilización (Orszag, 2009: 2). El gobierno estadounidense hizo suyas las ideas de la Open Knowledge International (2005), una organización global sin fines de lucro que entiende que los datos son “abiertos” cuando pueden ser utilizados, modificados y compartidos libremente por cualquier persona con cualquier propósito. Esta definición es frecuentemente elogiada por distintas organizaciones internacionales, por ser “muy precisa” y explicar apropiadamente qué es lo que transforma a los datos en algo legal y tecnológicamente “abierto” (Banco Mundial, 2018).

En cambio, existe mayor variedad conceptual a la hora de definir los DAG. De hecho, existen autores que recurren a conceptos abstractos para definir esta clase de datos abiertos. Para Kassen (2013: 509) y la AGA (2014: 197), por ejemplo, los DAG son un “concepto” o una “idea” según la cual los datos gubernamentales deben estar disponibles para cualquier persona con la posibilidad de redistribuirse en cualquier forma sin ningún tipo de restricciones de derechos de autor. Esta conceptualización de los DAG como un “concepto” o “idea” abstracta incluso ha sido promovida por la OCDE (2018b), organización que los define como “una filosofía” y “cada vez más un conjunto de políticas”, cuyos objetivos son la creación de valor público, y el aumento de los niveles de transparencia y rendición de cuentas (*accountability*).

Esta disonancia entre una definición técnica y unívoca de los datos abiertos en general y una comprensión moralista y abstracta de estos mismos datos en el sector público se hace aún más patente cuando se estudian los famosos “principios” de los DAG. Siguiendo una tendencia que se remonta a lo menos al año 2007 (Ubaldi, 2013), diversas agrupaciones internacionales, como la Fundación Sunlight (2017), el G-20 (2015) y la Carta de Datos Abiertos (2015), han formulado un listado de principios para la publicación de DAG. Así, por ejemplo, entre aquellos propuestos por la Carta de Datos Abiertos se con-

funden aspiraciones genéricas, como que los DAG deban fomentar el desarrollo inclusivo y la innovación, con requisitos técnicos muy específicos, como que la información sea fácil de encontrar y pueda ser leída por una computadora.

Sin perjuicio de lo anterior, cada vez un mayor número de autores entiende los DAG simplemente como un sub-tipo de datos abiertos (Attard *et al.*, 2015; Janssen, 2012; Kučera *et al.*, 2013; Ubaldi, 2013). En esta línea, los DAG comprenden aquella información elaborada o encargada por el gobierno publicada en un formato abierto (Ubaldi, 2013: 6). Este artículo se sumará a esta corriente de autores por dos grandes motivos. En primer lugar, solo de esta manera es posible distinguir los elementos que constituyen la esencia de los DAG de los “principios” o “metas” que estos deberían tratar de alcanzar (Verhulst y Young, 2017). En segundo lugar, porque solo así se puede comprender que los DAG son, ante todo, un fenómeno primeramente tecnológico (González-Zapata y Heeks, 2015, 2017; Janssen *et al.*, 2012). El debate sobre los DAG no versa sobre “filosofías”, “ideas” ni “conceptos” sino sobre información proporcionada por el gobierno mediante medios tecnológicos en un formato abierto; no es un debate sobre cualquier tipo de datos, sino sobre “datos digitales” publicados en una forma determinada (G-20, 2015), y está centrado mayoritariamente en la revisión de su manifestación más evidente y fácil de observar: los portales gubernamentales de datos abiertos (Kučera *et al.*, 2013; Murillo, 2015; ONU, 2018; Veljković *et al.*, 2014). Esto, por supuesto, no significa que los DAG, como fenómeno tecnológico, no se encuentren afectados por factores jurídicos, económicos, culturales o políticos, o que estos puedan producir efectos en estos campos (Meijer *et al.*, 2014); solo implica reconocer que sus componentes esenciales son tecnológicos, cuestión clave para poder estudiarlos desde otras disciplinas.

Coincidentemente, la literatura sobre gobierno digital fue la primera en prestar atención a los DAG (Janssen, 2012; Kassen, 2013; Yu y Robinson, 2012). Desde este sub-mundo académico, se entendió desde un principio que las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) son un instrumento clave de las políticas de transparencia y anticorrupción (Zouridis, 1995; Bertot *et al.*, 2010). De hecho, la evolución de los DAG y del gobierno digital se encontrarían directamente relacionadas. Al principio, el uso de TIC en el Estado estuvo enfocado en lograr una integración horizontal de los servicios públicos (Layne y Lee, 2001) y, sobre todo, en el aumento de

la eficiencia gubernamental (Heeks, 1999), relegando a un segundo plano el acceso de los ciudadanos a más y mejor información pública (Dunleavy *et al.*, 2006). Sin embargo, con el transcurrir de los años, el uso de TIC comenzó a ser más claramente relacionado con la consecución de objetivos políticos. En este contexto, West (2004) postuló que la etapa final de desarrollo del gobierno electrónico supone la creación de una “democracia interactiva” y una serie de medidas de rendición de cuentas (*accountability*), y autores aún más ambiciosos incluso llegaron a hablar de “gobierno transformacional” para referirse a un estado completamente nuevo de evolución tecnológica en el Estado, en el cual se materializan diversos valores públicos, como la eficiencia, la transparencia y *accountability* (Weerakkody *et al.*, 2011). Así, en la práctica, “una segunda ola” de medidas relacionadas con el gobierno digital habría traído consigo los primeros portales de DAG (Dunleavy y Margetts, 2013; Janssen, 2011: 321).

En esta línea, muchos Estados han incorporado los DAG a su estructura orgánica y funcional como como una cuestión de gobernanza digital. En Chile, sin ir más lejos, estos son responsabilidad de la División de Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). Este también es el caso de México y Colombia, como se verá más adelante, así como de Reino Unido (2017, 2020), Australia (2020), Estados Unidos (2020; Styryn *et al.*, 2017), Francia (2020) e Italia (2020), entre otros.

Con todo, los avances en materia de DAG no solo deben ser relacionados con la evolución del gobierno digital. De hecho, algunos autores consideran que el uso de esta tecnología es en realidad una nueva etapa en la vieja lucha por mayor acceso a la información pública y, por ende, un nuevo elemento de la clásica agenda pro-transparencia (Meijer *et al.*, 2014). Es más, las instituciones que históricamente han luchado (o, a lo menos, dicho luchar) por mayor transparencia pública han reconocido que los datos abiertos son uno de los instrumentos más relevantes para alcanzar sus objetivos (G-20, 2015; Transparency International, 2017).

Desde una perspectiva más amplia, debe tenerse presente que la apertura de datos públicos es también un factor fundamental en la evolución e implementación de las estrategias de “gobierno abierto” (Ramírez-Alujas, 2012; Sandoval-Almazán y Gil-García, 2016). En esta línea, algunos gobiernos consideran que sus portales de DAG deben facilitar la difusión, reutilización y apertura de datos públicos y

promover la ciencia de datos para así contribuir a la implementación de los principios de gobierno abierto (Gobierno de Canadá, 2020; Gobierno de Francia, 2020). La influencia de estos principios en el diseño de políticas de DAG no debe subestimarse, ni siquiera en aquellos casos en que estas forman parte de estrategias de gobierno digital más específicas (Styryn *et al.*, 2017). De hecho, como se verá a propósito del estudio de casos, la AGA siempre cumple un rol, aunque no necesariamente protagónico, en el desarrollo de estas estrategias.

La relación entre DAG y gobierno abierto es tan estrecha que ambos conceptos han llegado ser igualados (Harrison *et al.*, 2012; Yu y Robinson, 2012). En esta línea, gobierno abierto ha sido considerado una etapa superior en la evolución del gobierno electrónico en la cual este funciona como una plataforma tecnológica en la cual se publican datos abiertos (Sánchez, 2017). Con todo, gobierno abierto y datos abiertos no son lo mismo. El concepto de gobierno abierto es mucho más complejo, en cuanto agrupa diversas estrategias, políticas y medidas relacionadas con el gobierno digital, la tradicional lucha por mayor transparencia pública, la participación online e incluso la libertad de expresión (Hansson *et al.*, 2015: 542-543; McDermott, 2010; Obama, 2009b, 2009a; Veljković *et al.*, 2014). Para algunos autores las cuatro dimensiones que componen la conceptualización de gobierno abierto son transparencia, *accountability*, colaboración y empoderamiento (Abu-Shanab, 2015)

Así, desde la perspectiva de gobierno abierto, los DAG pueden ser considerados una herramienta tecnológica multifuncional: permitirían aumentar el control democrático, mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, fortalecer la participación ciudadana, reducir la corrupción, aumentar la confianza en las autoridades políticas, generar valor comercial y económico, y optimizar los procesos de toma de decisiones, entre otras bondades (Attard *et al.*, 2015; Dawes *et al.*, 2016; Huijboom y Van den Broek, 2011; Nugroho *et al.*, 2015; Alianza para el Gobierno Abierto, 2014; ONU, 2018; Zuiderwijk *et al.*, 2015). Los superpoderes de los DAG serían tan diversos que se le han llegado a atribuir una treintena de beneficios operativos, técnicos, económicos, políticos, y sociales (Janssen *et al.*, 2012).

Sin embargo, aún se requiere mayor rigurosidad científica a la hora de comprobar todos estos potenciales beneficios. Tanto políticos (Huijboom y Van den Broek, 2011) como académicos (Safarov *et al.*, 2017) parecen haber dado por sentados sus efec-

tos positivos sin recurrir a ningún tipo de evidencia, en circunstancias que existen estudios empíricos que han demostrado que su potencial ha sido sobreestimado (Lourenço, 2015; Murillo, 2015; Thurston, 2012). Esto no es algo del todo nuevo; de modo muy similar, la primera generación de académicos que se interesó en el gobierno digital también fue criticada por exagerar el potencial de las nuevas tecnologías para “reinventar” el gobierno (Heeks y Bailur, 2007). Un problema clave que este optimismo no es capaz de ver es que, como se señala con mayor detalle en la siguiente sección, los supuestos beneficios de los DAG (más transparencia, participación ciudadana y *accountability*), pueden ser percibidos como un riesgo por parte de las autoridades políticas encargadas de su institucionalización e implementación (más exposición pública, menos autonomía para tomar decisiones, y más escrutinio público). En este contexto, este trabajo tratará de identificar cuáles serían las circunstancias políticas en las cuales estas autoridades estarían dispuestas a asumir estos riesgos y desarrollar estrategias de DAG robustas.

2.2. La política como un elemento constitutivo de la tecnología

Desde una perspectiva puramente racional, las autoridades políticas no tienen muchos incentivos para adoptar una tecnología que puede debilitar su posición privilegiada de poder (Chadwick, 2008; Fung, 2013). Mientras más opaco es el sistema político y mientras menos control exista por parte de la ciudadanía, los medios de comunicación y otros poderes públicos, mayor es la libertad de los gobernantes para actuar de acuerdo con su parecer. Por estos motivos, existe un gran consenso en la literatura en cuanto a que las TIC son capaces de transformar el funcionamiento del sector público, pero que el alcance de este cambio se encuentra condicionado y delimitado por estructuras de poder preexistentes (Dawes, 2008; Holliday, 2001; Hood, 2007; Hood, 2007; Kraemer y King, 1986; Rethemeyer, 2007).

Estas estructuras son un condicionante del poder transformador de las nuevas tecnologías particularmente importantes tratándose de los DAG. En pleno siglo XXI, es ampliamente aceptado que la información es un recurso crítico (Fung, 2013) y un componente clave del poder de cualquier organización (Heeks, 1999). El poder sobre la información es incluso considerado clave para ejercer otras formas de poder (Braman, 2009). En esta línea, la publicación de información gubernamental implica una redistribución de poder entre el gobierno, como controlador

de la información, y los ciudadanos, la sociedad civil e incluso el Congreso (Barry y Bannister, 2014; Berliner, 2014; Heeks, 1999; Janssen, 2012; Meijer, 2013; Meijer *et al.*, 2014). Cuando se ve el problema desde esta perspectiva, resulta evidente que las medidas pro-transparencia exponen a las autoridades políticas y que, en teoría, estas no tienen incentivos, más allá de un eventual apego a la ley o simplemente su buena voluntad, para liberar información pública; los DAG no son la excepción (Michener y Ritter, 2017). Por todo esto, cualquier intento de “reinventar” el gobierno (Heeks, 1999) y, de esta forma, implementar estrategias de DAG robustas (ONU, 2016) dependería en gran medida de la existencia de voluntad política.

A pesar de todas estas advertencias, muchos académicos siguen considerando a los DAG como una tecnología políticamente neutra. Según esta lógica, las tecnologías son diseñadas de manera neutral y sólo son afectadas por otras condicionantes una vez que son puestas en práctica (enacted) (Attard *et al.*, 2015; Conradie y Choenni, 2014; Barry y Bannister, 2014; Janssen *et al.*, 2012.; Yang y Wu, 2016). Este enfoque es coherente con las ideas de Fountain (2001), quien propuso que, en principio, la tecnología es siempre “objetiva” o “neutral”, pero que su implementación (enactment) puede ser determinada por estructuras organizacionales o prácticas institucionales. En una línea similar, Orlikowski (2000) había postulado algunos años antes que una misma tecnología puede ser implementada (enacted) de manera diferente de acuerdo con dinámicas internas y externas de la organización, aunque se abrió a la idea de que la tecnología no sea siempre “neutra” u “objetiva”. Estas teorías fueron particularmente exitosas en cuanto lograron explicar por qué una misma tecnología es implementada de manera diferente en diversos contextos organizacionales. Sin embargo, pasaron por alto el hecho de que las TIC no sólo se ven afectadas por el contexto político a posteriori, sino que estas pueden ser intrínsecamente políticas (Winner, 1999). En este contexto, los profesores Cordella y Iannacci (2010) han postulado que las tecnologías simplemente no son “objetivas” ni “neutrales”, ya que una serie de variables técnicas, organizacionales y políticas se encuentran incorporadas (embedded) en cada una de ellas. El diseño o rediseño de una tecnología toma en consideración una serie de variables que forman parte constitutiva de ella desde antes de su implementación. Las nuevas tecnologías tienen la capacidad de redefinir “la política de la información” (Bellamy, 1998; Grimme-likhuijsen y Welch, 2012), pero las intenciones políti-

casos son un elemento clave de estos procesos. Así, por ejemplo, la intención política de abrir el gobierno al escrutinio público se encontraría incorporada en el diseño de un portal de DAG en el que se publican datos demandados por la sociedad civil en un formato tal que pueden ser fácilmente leídos por una computadora, con la posibilidad de ser reutilizados libremente. Por el contrario, la intención política de limitar el acceso a la información pública sería parte integrante de un portal de DAG que solo permite descargar documentos escaneados en formato PDF.

3. Metodología

3.1. Objetivos generales y específicos

El objetivo general de este trabajo es explorar cuáles serían las circunstancias políticas que llevan a las autoridades de gobierno a impulsar y desarrollar estrategias de DAG relativamente más robustas, a pesar de que ello implicaría debilitar su posición de poder y entregar parte del control sobre la información pública a la ciudadanía, el Congreso y otros actores relevantes. En efecto, la literatura sugiere que las políticas o estrategias de DAG relativamente más robustas suelen tener como antecedente circunstancias políticas especiales que redefinieron las bases del cálculo político de las autoridades gubernamentales.

Este trabajo tiene, además, dos objetivos específicos:

1. Conocer el estado de desarrollo e institucionalización de las estrategias de DAG en diversos países de Latinoamérica.
2. Analizar las circunstancias políticas que determinan el desarrollo, institucionalización y la implementación de estrategias de DAG en tres contextos nacionales específicos.

3.2. Tipo de estudio

Con la intención de identificar las circunstancias políticas que llevan a las autoridades a establecer estrategias de DAG relativamente más robustas, se realizará un estudio exploratorio de las estrategias implementadas por el gobierno central, a nivel nacional, en Chile, México y Colombia; entre los años 2010 y 2018, periodo correspondiente a las presidencias de Enrique Peña Nieto en México (2012-2018), Sebastián Piñera y Michelle Bachelet en Chile (2010-2018), y Juan Manuel Santos en Colombia (2010-2018). El estudio cualitativo de estos tres casos re-

sulta particularmente adecuado para estos efectos, ya que (1) el problema de investigación tiene una naturaleza exploratoria (¿qué lleva a las autoridades políticas a promover estrategias de DAG?) y, más indirectamente, explicativa (¿por qué algunos países se desarrollan estrategias de DAG más robustas que en otros?); (2) el investigador no tiene control sobre el comportamiento de los sujetos ni sobre el objeto estudiado; y (3) el tema es un fenómeno contemporáneo (Yin, 2016). Por otra parte, el análisis de contrastes, patrones y similitudes entre diversos contextos políticos, a diferencia de un estudio en profundidad de un caso determinado, permitirá tratar el problema de investigación desde una perspectiva mucho menos sesgada (Campbell, 2010).

3.3. Selección de casos: Chile, México y Colombia

Chile, México y Colombia han sido elegidos para poner a prueba la hipótesis de este trabajo por dos razones principales. Primero, estos tres países se pueden clasificar fácilmente como un sub-grupo de naciones con características similares dentro de América Latina. Los tres han puesto en marcha la versión final de sus portales de DAG (Chile lanzó datos.gob.cl en 2012, México hizo lo mismo con datos.gob.mx en 2015, y Colombia presentó su última versión de datos.gov.co en 2016), integran la AGA y son miembros de la Alianza del Pacífico. Además, Colombia ha sido recientemente invitada a unirse a la OCDE, organización de la cual ya forman parte Chile y México. Perú, a pesar de integrar la AGA y ser el cuarto miembro de la Alianza del Pacífico, ha sido deliberadamente excluido de este estudio ya que su estrategia de DAG (incluyendo un nuevo portal) es demasiado reciente (junio 2018) y, poco después del inicio de su implementación, el presidente Kuczynski renunció a su cargo en medio de una crisis política de gran escala (BBC News, 2018), lo que hace difícil la realización de un análisis riguroso de este caso.

Segundo, esta es una buena elección de países porque sus estrategias de DAG se han implementado de manera diferente. Colombia y México parecen haber implementado políticas de DAG a nivel nacional mucho más robustas que Chile durante el periodo estudiado. Por lo menos así lo confirma una evaluación conjunta de los diversos parámetros o indicadores (*proxies*) incluidos en la Tabla N^o 1. El primer indicador es el más evidente: el portal de DAG. Colombia y México han mantenido estos sitios web regularmente actualizados desde su lanza-

miento, mientras que el portal chileno se mantuvo prácticamente intacto desde 2013 hasta 2018, cuando el nuevo gobierno del presidente Piñera decidió lanzar una nueva versión beta (beta.datos.gob.cl). Así, en agosto de 2018, el portal de DAG de Chile almacenaba alrededor de 3.500 conjuntos de datos, mientras que su par mexicano tenía una colección de más de 37.000, y el sitio colombiano alojaba 9.200 set de datos y alrededor de 3.600 visualizaciones² de los mismos. Además, tanto México como Colombia fueron incluidos por la ONU en la lista de países que han publicado datos abiertos en al menos cinco áreas clave (ONU, 2016: 42).

El segundo indicador se refiere al grado de institucionalización de las estrategias de DAG en cada país. En México y Colombia, las estrategias de DAG y los responsables de su implementación se encuentran mucho mejor establecidos que en Chile. La estrategia de DAG de Colombia forma parte de la Estrategia de Gobierno en Línea desde el año 2012 (hoy en día, Política de Gobierno Digital) (Decretos 2693/2012, 2573/2014), se reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el que tiene estatus legal (Ley 1753/2015), y su aplicación estaba hasta hace poco a cargo de la Dirección de Gobierno en Línea del Ministerio de TIC (OCDE, 2017a). Además, la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 1712/2014) obliga a las agencias públicas a divulgar información en formato abierto, y su regulación administrativa hace obligatoria la aplicación de las directrices publicadas en el sitio datos.gov.co (Resolución 3564/2015, Gobierno de Colombia 2016). En México, por su parte, los DAG se encuentran aún más institucionalizados. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley DOF 05/04/2015) hace obligatoria la publicación de los datos del gobierno en un formato abierto, la Política Nacional de Datos ha sido claramente definida (Secretaría de la Función Pública, 2015, 2017) y es implementada por la Secretaría de la Función Pública y la Dirección General de Datos Abiertos, una sub-división de la Coordinación de Estrategia Nacional Digital perteneciente a la Oficina de la Presidencia de la República (Gobierno de México, 2013a; OCDE, 2016, 2018c).

En cambio, la estrategia de gobierno digital de Chile, incluyendo los DAG, mostró un nivel muy pobre de institucionalización (González-Zapata y Heeks, 2017) hasta bien avanzado el año 2018. El

²Las visualizaciones no serían “datos abiertos” propiamente tales, ya que no son datos que pueden ser leídos por computadoras, sino una presentación predeterminada de datos, entre otras razones.

equipo que debe estar a cargo de los DAG no tuvo reconocimiento formal sino hasta principios de ese año, cuando la ley que creó la División de Gobierno Digital SEGPRES entró en vigor (Ley N° 21050/2017). Además, en agosto de 2018, aun no existía una política formal de DAG, sino sólo una (muy) antigua Directiva de Gobierno Abierto (Piñera, 2012), la que se limitó a motivar (y no ordenar) a los servicios públicos a que dieran acceso a un cierto número de conjuntos de datos en formato abierto, y una breve serie de directrices técnicas sugeridas por SEGPRES (2013). Por último, en Chile, los DAG no se han regulado ni a nivel legal ni administrativo.

El tercer indicador, los rankings internacionales, es altamente coherente con los dos anteriores. Diversos estudios comparados muestran que Colombia y México tienden a funcionar mejor que Chile cuando se trata de DAG. El 2016-2017 Global Open Data Index sitúa a México en el puesto 11, a Colombia en el puesto 14 y a Chile en el puesto 22 (Open Knowledge International, 2018). Del mismo modo, Chile ocupa el lugar número 26 en la cuarta edición del Open Data Barometer (2017), mientras que Colombia ocupa el lugar número 24 y México el número 11. Esta distancia es más expresiva en el ranking elaborado por la Open Data Watch (2017). De hecho, Chile está en el puesto 130 entre 180 países en su Open Data Inventory, mientras que Colombia y México ocupan la 44^a y 9^a posición respectivamente. En esta línea, el “Open-Useful-Reusable Government Data Index” de la OCDE, el cual incluye entre sus variables el apoyo del gobierno para incentivar la reutilización de los datos públicos, sitúa a Colombia en el puesto número 4 y a México en el número 5, junto con el Reino Unido, de un total de 33 países. Chile se encuentra al fondo de la tabla, solo superando a Letonia y Turquía (OCDE, 2017c).

3.4. Datos y análisis

La recolección de datos primarios incluyó 13 entrevistas individuales semiestructuradas (3 para México, 5 para Chile y 5 para Colombia), las que se realizaron entre los meses de junio y agosto de 2018, a personas que cumplieran con los siguientes criterios de selección: a) tener experiencia directa en el diseño de la estrategia de DAG del país en cuestión, sea como miembro de una repartición gubernamental directamente responsable de la misma o de una organización de la sociedad civil con participación activa en dicho diseño, b) haber tenido esta experiencia hace no más de dos años y por un periodo igual o superior a dos años y c) tener un rango senior

Tabla 1: Indicadores utilizados para evaluar las estrategias/políticas de DAG en México, Colombia y Chile

Parámetro/Indicador	México	Colombia	Chile
Portal principal de DAG está actualizado	Sí	Sí	No
Alto número de conjuntos de datos en línea	Sí	Sí	No
DAG son regulados por ley	Sí	Sí	No
DAG son regulados por medio de normas jurídicas administrativas	Sí	Sí	No
Existe una política/estrategia formal de gobierno digital	Sí	Sí	Difícil de determinar
Existe una política/estrategia formal de DAG	Sí	No	No
Los responsables de la política/estrategia se encuentran claramente definidos	Sí	Sí	Mayormente
Los responsables son cercanos a la Presidencia	Sí	No	Mayormente
Buen desempeño en los rankings internacionales	Sí	Sí	No

Fuente: Elaboración propia.

dentro de sus respectivas organizaciones. Así, de entre todos los entrevistados, 8 trabajaron para sus respectivos gobiernos durante los plazos estudiados, mientras que los otros 5 lo hicieron para una organización de la sociedad civil; 5 ostentaron posiciones de alto o muy alto nivel jerárquico, mientras que los 8 restantes eran miembros senior dentro de sus instituciones, pero sin posiciones de jefatura; 5 son mujeres (40 %) y 8 son hombres (60 %).

Las entrevistas duraron entre 45 y 75 minutos y fueron grabadas con el previo consentimiento de los entrevistados. Estas fueron revisadas y organizadas para levantar categorías de análisis de forma mixta, a partir de la pauta utilizada y temas que surgieron espontáneamente. Luego, se realizó un análisis narrativo de contenido de tipo semántico. Todo esto permitió identificar, estudiar e interpretar diversos patrones comunes en la información proporcionada. Para asegurar la calidad de la misma, se utilizaron diversos métodos de triangulación de los datos (Wolfram y Hassard, 2010). Por ejemplo, se compararon patrones entre fuentes de gobierno y de la sociedad civil, y los datos obtenidos en las entrevistas fueron contrastados con trabajos académicos, fuentes periodísticas de alcance nacional, leyes, proyectos de ley,

comunicados de prensa, documentos administrativos e informes internacionales.

Si bien se realizaron menos entrevistas en el caso mexicano, se recurrió a más fuentes académicas y documentos oficiales, de modo similar a lo realizado en otros estudios (Worthy *et al.*, 2016, Styrin *et al.*, 2017, Diego Bautista, 2017).

4. Resultados

4.1. México

Durante la campaña presidencial del año 2012, la que finalmente llevó a Enrique Peña Nieto a la presidencia de México, los DAG no fueron, como era totalmente esperable, parte del debate. De hecho, Peña Nieto firmó ante notario, el primer día de campaña, un documento con 266 promesas y ninguna de ellas se refirió directamente a los DAG (El Universal, ca. 2017; Excelsior, 30 de marzo de 2012), aunque algunas de ellas estuvieron indirectamente relacionadas con los datos abiertos. Este es el caso de las acciones referidas a la publicación de las declaraciones patrimoniales de las autoridades federales y el diseño de una agenda digital con miras a reducir la brecha digital y democratizar el acceso a las TIC.

Con todo, en su primer discurso como presidente de México, Peña Nieto (2012) no hizo ninguna mención a la transparencia pública ni mucho menos a los DAG.

Sin perjuicio de lo anterior, con el avanzar de los días y muy temprano dentro del gobierno de Peña Nieto, los DAG comenzaron a tener mayor relevancia de lo esperado en la agenda presidencial. Los entrevistados identificaron diversas razones que podrían explicar esta situación. En primer lugar, desde un punto de vista histórico-político, la elección de Peña Nieto marcó el regreso, luego de 12 años, del Partido Revolucionario Institucional (el “PRI”) a la presidencia de México. El PRI había sido despojado del poder luego de una serie de casos de corrupción luego de haber gobernado México durante 71 años consecutivos y Peña Nieto, según una fuente de la sociedad civil “fue visto como la nueva cara del PRI... la imagen de su renovación”. En segundo lugar, Peña Nieto heredó una agenda de gobierno abierto de su antecesor, Felipe Calderón, quien gobernaba México cuando este fundó, junto a otros países, la AGA. Es más, en un par de años (2014) le tocaría ejercer la presidencia de esta instancia internacional y el segundo plan de acción de la misma incluyó medidas relacionadas con los datos abiertos (Vera, 2018). En tercer lugar, como respuesta a la existencia de diversos casos de corrupción y crímenes políticos durante el siglo XX, México ha desarrollado una sociedad civil mucho más fuerte que en otros países, la que generó un fuerte interés en la transparencia y apertura de datos públicos (Kaiser, 2016; Meyer y e Hinojosa, 2018; Styryn *et al.*, 2017). De hecho, existe bastante evidencia de este interés ciudadano antes y durante todo el periodo presidencial de Peña Nieto (Fundar, 2011, 2015; IMCO, 2014; Social TIC, 2015; Transparencia Mexicana, 2013a, 2013b).

Una cuarta razón para que los DAG se hayan incluido entre las prioridades presidenciales y, probablemente una de las más relevantes, es que una de las personas más cercanas al presidente, Alejandra Lagunes, ejerció al mismo tiempo como Asesora de Comunicaciones de la Presidencia, un rol netamente político, y como Coordinadora de la Estrategia Digital Nacional, un rol mucho más técnico. Lagunes es, además, una figura pública por sí misma y en periodo de campaña estuvo incluso involucrada en polémicas de alcance internacional (The Guardian, 26 de junio de 2012). Diversas fuentes señalaron que ella fue clave en dar libertad de acción a la Dirección General de Datos abiertos (entonces dirigida por Ania Calderón, hoy directora ejecutiva de la Carta para

los Datos Abiertos) para ejercer sus funciones. Según un entrevistado, “Peña Nieto no vio los riesgos de los datos abiertos... y empoderó mucho a Ania”, quien reclutó a ex miembros de la sociedad civil y a jóvenes que venían recién regresando de sus estudios en el extranjero.

Como consecuencia de esta estructura organizacional, durante el primer año de Peña Nieto en el gobierno, los DAG fueron entendidos como una materia propia del gobierno digital (Quintanilla, 2016; Sánchez, 2017). De hecho, en junio de 2013, una reforma constitucional en materia de telecomunicaciones incluyó una disposición transitoria que hacía responsable al gobierno federal de la política de inclusión digital universal (parte de las 266 promesas de campaña de Peña Nieto), la que debía incluir programas de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos, entre otros (Gobierno de México, 2013a). Además, un par de semanas después de que esta reforma constitucional fuera promulgada, Peña Nieto aprobó el Plan de Desarrollo Nacional 2013-2018, el que supuestamente vendría a guiar las políticas de gobierno durante su presidencia (Gobierno de México, 2013c). Este plan fue dividido en tres grandes áreas, una de ellas fue “Gobierno Cercano y Moderno”, lo que sirvió de antecedente para la elaboración del Programa de Gobierno Cercano y Moderno (Gobierno de México, 2013d) y la Estrategia Digital Nacional (Gobierno de México, 2013b), la que consideró los datos abiertos como uno de sus 5 habilitadores. Desde un punto de vista político, algunos altos cargos se habrían mostrado interesados en generar datos abiertos, pero de modo más bien privado y sin mayor trascendencia dentro ni fuera del gobierno (Kaplan y De los Rios, 2013).

Este enfoque técnico y formalista con respecto a los DAG cambió abruptamente en 2014, tras una serie de escándalos de corrupción que afectaron a las mayores autoridades políticas del país (Diego Bautista, 2017). Primero, en septiembre de ese año, 43 niños fueron secuestrados y asesinados en un confuso incidente en Iguala (BBC News, 7 de noviembre de 2014), por el cual fueron señalados como responsables tanto carteles de la droga como la Policía Federal (BBC News, 14 de abril de 2016). Más tarde, a principios de noviembre, la situación política se hizo aún más tensa. En un escándalo de grandes proporciones, conocido como la “Casa Blanca”, Peña Nieto y su esposa fueron acusados de vivir en una mansión propiedad de una empresa directamente conectada con el consorcio que recientemente se había adjudicado un contrato multimillonario para construir un

tren de alta velocidad entre Querétaro y Ciudad de México (The Guardian, 10 de noviembre de 2014). Este episodio fue tan traumático para Peña Nieto y su imagen que este se disculpó públicamente 2 años más tarde (The Guardian, 18 de julio de 2016). Para empeorar las cosas, en diciembre, un caso bastante similar que involucraba a esta misma empresa y al Ministro de Hacienda fue revelado por el Wall Street Journal (11 de diciembre de 2014).

Como se muestra a continuación, justo después de que todos estos escándalos fueron revelados, las estrategias de DAG de México comenzaron a ser consideradas un instrumento político clave por las más altas autoridades del país. En medio de toda la turbulencia política causada por los casos de Iguala y Casa Blanca, Peña Nieto realizó un discurso, televisado en vivo para todo México, en el que anunció 10 medidas que vendrían a mejorar la seguridad pública, la administración de justicia y el estado de derecho (Peña Nieto, 2014; YouTube, 2014), entre las que se incluyó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (Medida N° 9), una de las consecuencias más evidentes de dichos escándalos políticos (Diego Bautista, 2017, 2018; Meyer y e Hinojosa, 2018). Sin embargo, para efectos de este trabajo, es trascendental resaltar que, en un movimiento político muy, pero muy poco común, Peña Nieto incluyó además entre estas medidas la concesión a los ciudadanos de un acceso fácil a los datos de gobierno en un formato útil para promover los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación e innovación que son esenciales para el gobierno abierto (Medida N° 10). Esto pudo haber sido también facilitado por el hecho de que Peña Nieto ejercía en esa época la presidencia temporal de la AGA, aunque el gobierno ha sido acusado de haber ejercido este rol de manera muy pasiva (Diego Bautista, 2017), o por la influencia de Lagunes en la agenda presidencial. De hecho, ella fue una de las primeras funcionarias públicas que reconoció públicamente que el gobierno mexicano enfrentaba una grave crisis de confianza, la que, según sus propias palabras, podría ser superada mediante el uso de TIC para abrir el gobierno (El Economista, 18 de mayo de 2015; YouTube, 2015). Esto es consistente con estudios previos que indican que Peña Nieto apoyó la creación de un ecosistema de datos abiertos para hacer frente a problemas políticos internos, en especial la necesidad de tener un gobierno más transparente y responsable (*accountable*) (Styrin *et al.*, 2017).

La inclusión de los datos abiertos en lo más alto de la agenda presidencial, como una de las medidas

necesarias para hacer frente a un cúmulo de casos de corrupción, es plenamente coincidente con el ritmo vertiginoso que adquirió la implementación de la estrategia de DAG mexicana durante el primer semestre de 2015, esto es, en el periodo inmediatamente posterior a la exposición del caso Casa Blanca (noviembre 2014) y del Ministro de Hacienda (diciembre 2014). Es justamente en esta época que se pone en marcha la versión final de datos.gob.mx, se establece una regulación especial para los DAG mediante Decreto Presidencial (Peña Nieto, 2015a), pieza angular de la institucionalización de los datos abiertos en México (Sandoval-Almazán, 2017), se diseña la primera política formal de DAG y se aprueba Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública DOF 05/04/2015), la que incluyó el primer reconocimiento legal de los DAG en la historia de México y se hizo aplicable a todas las autoridades públicas y no solo al gobierno federal. A mayor abundamiento, con motivo de la promulgación de esta nueva ley, Peña Nieto (2015b) hizo un discurso en el cual reafirmó de manera expresa su compromiso con la promoción de los datos abiertos para abrir su gobierno y el Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de México propuso integrar y publicar la información sobre personas desaparecidas en formato abierto (Alianza para el Gobierno Abierto, 2015).

La aceleración de la implementación de la estrategia de DAG mexicana con posterioridad a los casos de corrupción revelados el año 2014 también puede observarse en las actuaciones de México en el ámbito internacional. La Dirección General de Datos Abiertos, como representante del gobierno, vio allí una gran oportunidad para mantener a los DAG en la parte alta de la agenda presidencial. De hecho, en 2015, México en conjunto con otros países, fundó la Global Partnership for Sustainable Development Data y la Carta de Datos Abiertos, adoptó los Principios de Datos Abiertos Anticorrupción del G20 y Peña Nieto anunció públicamente, en el Día Internacional contra la Corrupción, que la construcción del nuevo aeropuerto de Ciudad de México, uno de los mayores proyectos de infraestructura a nivel mundial, se llevaría a cabo de acuerdo con el Estándar de Datos para la Contratación Abierta de la Alianza para las Contrataciones Abiertas (OCDE, 2016). Este estándar también fue posteriormente aplicado al desarrollo de Red Compartida, “el proyecto de telecomunicaciones más grande en la historia de México” (Gobierno de México, ca. 2018). La fuerte presencia de México en materia de DAG en la arena internacional se mantuvo constante desde entonces.

En 2016, México asumió la presidencia de la Red sobre Gobierno Abierto e Innovador en América Latina y el Caribe de la OCDE y le encargó a esta organización un estudio completamente enfocado en su estrategia de DAG (OCDE, 2016), la cual, como ya se vio, había sido impulsada de manera muy decidida durante el año 2015. Es más, en 2018, la OCDE (2018a) publicó un segundo estudio sobre las estrategias de DAG de México.

Los entrevistados coincidieron en que el gobierno mexicano se vio en gran medida obligado a participar activamente en el ámbito internacional, en especial en materia de DAG, para atraer la inversión extranjera necesaria para financiar dos proyectos de infraestructura de gran magnitud, la Red Compartida y el nuevo aeropuerto de Ciudad de México. De hecho, la misma Lagunes (2017) dejó entrever que esta era justamente la motivación del gobierno a la hora de adoptar el Estándar de Datos para la Contratación Abierta. El principal temor era que, en vista del caso Casa Blanca y su estrecha relación con un proyecto de infraestructura ferroviaria, importantes financistas internacionales se abstuvieran de invertir. Este contexto, un miembro de la sociedad civil señaló que “algunas organizaciones vieron el caso del aeropuerto como una buena oportunidad para convencer al gobierno para adoptar un compromiso con los datos abiertos. . . la idea era que, si se iba a poder adoptar este compromiso en un proyecto gigante, después con mayor razón se le iba a poder exigir [al gobierno] en cualquier otro proyecto”.

4.2. Chile

En Chile, ha existido una constante disociación entre un interés formal por los DAG y su implementación práctica. Esto fue particularmente notorio durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). Durante 2011 y 2012, Piñera realizó bastantes declaraciones a favor de los DAG con la intención de asumir el liderazgo regional de la AGA, tal como lo hizo Obama a nivel mundial luego de su famosa Directiva en la materia (González-Zapata y Heeks, 2017). En este contexto, Piñera también emitió una “Directiva de Gobierno Abierto” (Piñera, 2012) y logró convertir a Chile en uno de los primeros países latinoamericanos en tener un portal de DAG. A pesar de este buen impulso inicial, nunca se llegó a formular una política de DAG ni mucho menos se logró incluir esta tecnología dentro del funcionar cotidiano del gobierno, por lo que el portal se mantuvo desactualizado y prácticamente inutilizado desde su lanzamiento.

Esta situación se agravó aún más con el retorno de Michelle Bachelet a la presidencia de Chile (2014-2018). Si bien Bachelet elaboró una agenda³ digital (Gobierno de Chile, 2015) en la que se incluyó como medida la elaboración de una política de datos abiertos, esta nunca se diseñó y prácticamente ningún conjunto de datos fue subido al portal durante su administración. En este sentido, una fuente de la sociedad civil señaló que “los datos abiertos se ven como parte de la agenda de Piñera. . . como propio de una agenda de las nociones neoliberales y de reducción del Estado”. Esto fue confirmado por un ex funcionario de gobierno quien señaló que los DAG son vistos como parte de la agenda “liberal”, “de derecha”, “enfocada en la eficiencia” y que “en realidad hay que ser más escéptico de los datos abiertos, porque no tienen mucha correlación con la disminución de los niveles de corrupción; si tienen [relación] con el delivery de los servicios públicos”. El descuido de estas materias durante la presidencia de Bachelet llegó incluso a generar polémicas en torno a la politización de los funcionarios a cargo del gobierno digital (Barros *et al.*, 2017).

Esta falta de interés político en los DAG también puede explicarse por otras razones. En primer lugar, varios entrevistados hicieron presente que el supuesto escepticismo del entorno de Bachelet respecto de los DAG y otras tecnologías también fue compartido por varias agrupaciones de la sociedad civil. De hecho, casi todos confirmaron que no existe en Chile una organización que se encuentre luchando verdaderamente por la implementación de DAG a nivel nacional y miembros de la sociedad civil indicaron que sería mucho más fructífero implementar estrategias de DAG en sectores específicos (tener portales con enormes cantidades de datos no sería tan útil como tener sitios web más controlados) e incluso un entrevistado indicó que su “mayor preocupación eran cuestiones más estructurales en materia de transparencia y no solo acceso a datos públicos”. En segundo lugar, casi todos los entrevistados consideraron que los DAG son un movimiento global y que Chile estaría mucho menos expuesto que México y Colombia a presiones internacionales. De hecho, vieron como algo lógico que muchos organismos internacionales de cooperación y desarrollo hayan perdido interés en Chile, ya que es un país de ingresos altos según el Banco Mundial (2018) y fue excluido de la lista oficial de países receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (OCDE, 2017b). En tercer lugar, todos los entrevistados coincidieron que, si bien han existido graves casos de corrupción política en Chile, esta no

³Más bien, un listado de acciones.

ha sido uno de los problemas que caracteriza a la historia política del país. En esta línea, según Transparencia Internacional (2018), Chile es el 26º país menos corrupto del mundo, y el tercero menos corrupto de América Latina, solo siendo superado por Barbados y Uruguay. Un ex funcionario de gobierno señaló que “nosotros estamos bien en los índices de democracia, del Banco Mundial por ejemplo. . . [mientras que] para otros países es mucho más fácil hacer reformas de segundo grado [como los DAG] sin haber hecho las de primer grado”.

Sin perjuicio de lo anterior, en Chile se han desarrollado algunas estrategias de DAG sectoriales de menor escala, justo en el periodo posterior a circunstancias políticas especiales que incentivaron (u obligaron) a las autoridades a tomar cartas en el asunto. Este es el caso, por ejemplo, de la regulación del lobby y tráfico de influencias en Chile. Desde el año 2003 que se venían ingresando, sin mayor éxito, proyectos de ley al Congreso para regular esta materia. Esto comenzó a cambiar en septiembre de 2011, cuando CIPER Chile (19 de septiembre de 2011) denunció que las autoridades de varias universidades privadas habían utilizado sus conexiones políticas para obtener acreditaciones para sus casas de estudio. En respuesta a este escándalo, Piñera ingresó una nueva propuesta de legislación (La Tercera, 23 de mayo de 2012), la que finalmente se materializó en la Ley N° 20.730 del año 2014 que regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios. Esta normativa impuso a diversas autoridades públicas la obligación de llevar diversos registros (viajes, reuniones, etc.) los que deben ser publicados, junto con otros datos, por el Consejo para la Transparencia asegurando “un fácil y expedito acceso a los mismos” y, según agrega su Reglamento, “en formato de datos abiertos reutilizables, tales como XML, CSV u otro similar” (Decreto N° 71 de 2014, de SEGPRES). El Consejo para la Transparencia cumple con estas funciones a través del portal infolobby.cl, el que a juicio de los entrevistados deja bastante que desear ya que, por ejemplo, “no se trata en verdad de un portal de datos abiertos, los archivos CSV no son datos abiertos. . . hay una confusión técnica que cuesta transmitir” (Entrevista a actor de la sociedad civil).

La obligación de publicar las declaraciones de patrimonio e intereses de diversas autoridades políticas en formato abierto es otro ejemplo de la existencia de una estrategia de DAG sectorial de escala menor que fue adoptada luego de una serie de casos de corrupción. A fines de 2014, se destapó el famoso

“caso Penta”, en el cual uno de los mayores grupos financieros del país, el subsecretario de Minería del Presidente Piñera y otros políticos formaron parte de una red ilegal de sobornos, fraude fiscal, lavado de dinero, tráfico de influencias y financiamiento ilegal de la política (The Guardian, 4 de marzo de 2015a; The New York Times, 7 de marzo de 2015). Sólo un par de meses más tarde, en febrero de 2015, la revista Qué Pasa (2015) reveló que el hijo de Bachelet, su esposa (la cuñada de la Presidenta) y Andrónico Luksic Craig, Vicepresidente del Banco de Chile y líder de una de las 80 familias más millonarias del mundo (Forbes 2018), estuvieron involucrados en un caso de tráfico de influencias para la realización de una operación inmobiliaria ilegal (The Guardian, 8 de abril de 2015b). Este escándalo es conocido como “caso Caval”, nombre de la empresa de propiedad de la cuñada de Bachelet involucrada en el asunto. También en 2015, se descubrió que Julio Ponce Lerou, presidente de SQM, una de las empresas mineras más grandes de Chile, y el yerno de Augusto Pinochet, había estado financiado ilegalmente las campañas de candidatos de diversos colores políticos (El País, 6 de abril de 2015). Estos casos afectaron seriamente la confianza ciudadana en las autoridades políticas; una encuesta realizada por el Centro de Estudios Públicos (2015) mostró que el 88 % de los encuestados tenía, en esa fecha, poca o ninguna confianza en la actividad política, lo que en gran medida se debía a estos casos de corrupción.

En medio de estos escándalos, Bachelet convocó, en febrero de 2015, un “Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción”, compuesto por diversos miembros de la sociedad civil y popularmente conocido como “Comisión Engel”. Dos meses después, esta Comisión emitió un informe proponiendo al gobierno una larga lista de medidas para luchar contra la corrupción (Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción, 2015). Entre las propuestas, se incluyó la necesidad de desarrollar una política nacional de DAG y la obligación de diversas autoridades políticas de publicar sus declaraciones de patrimonio e intereses en un formato abierto y reutilizable. Sin embargo, en la agenda oficial en que el gobierno acogió algunas de las medidas propuestas, la denominada “Agenda de Probidad y Transparencia”, no se incluyó ninguna de estas medidas (Sahd y Valenzuela, 2018: 13-14). De hecho, el Proyecto de Ley Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses propuso ampliar el alcance de la regulación sobre declaraciones de patrimonio e intereses de las autoridades y funcionarios públicos,

según lo recomendado por la Comisión Engel, pero no hizo ninguna mención a la publicación de estos datos en formato abierto. Solo más tarde, cuando la propuesta de legislación se encontraba en el Senado, el Ejecutivo agregó una disposición relacionada con los DAG (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016) y así la Ley N° 20.880 de 2016 terminó estableciendo que las declaraciones en cuestión deben publicarse en un formato abierto por el Consejo para la Transparencia y la Contraloría General de la República. En cumplimiento de esta normativa, se creó el sitio web infoprobidad.cl, un portal muy similar a infolobby.cl y que, por consiguiente, fue igualmente criticado por los entrevistados.

4.3. Colombia

En el caso de Colombia, los entrevistados tuvieron mayores dificultades para identificar las condiciones políticas que motivaron al gobierno del presidente Santos (2010-2018) a promover estrategias de DAG. En esta línea, como se ve en la Tabla N° 2, los datos secundarios muestran que la estrategia de DAG de este país ha ido evolucionando gradualmente desde a lo menos el año 2011, cuando se lanzó la primera versión de datos.gov.co. Así, casi todos los entrevistados reconocieron que la estrategia de DAG y la Estrategia de Gobierno en Línea (EGL) han ido progresado juntas a lo largo de los años, a través de diferentes leyes, decretos, estudios internacionales, hackathons y otras actividades.

Los entrevistados también señalaron que en Colombia los DAG y otras tecnologías relacionadas con el gobierno digital son mayormente entendidas como fenómenos técnicos y no políticos. Tanto funcionarios de gobierno como miembros de la sociedad civil, coincidieron en que Santos no tenía una idea clara de lo que eran los DAG y que, por lo mismo, es difícil concluir que su adopción se deba a un elaborado cálculo político. Además, el diseño e implementación de esta materia es responsabilidad del Ministerio de las TIC, el cual, según una fuente de la sociedad civil, “es una Ministerio muy técnico sin mucho poder político como para coordinar eficazmente programas intersectoriales”. De hecho, Colombia no tiene una política formal de datos abiertos (a la fecha de esta investigación), sino solo un conjunto de directrices técnicas y la postura oficial del gobierno ha tendido a enfatizar el potencial de los DAG para facilitar la colaboración ciudadana en el desarrollo de servicios públicos, en lugar de sus efectos sobre la transparencia y la rendición de cuentas (Naser y Rosales 2016:46 (Naser y Rosales, 2016; Prieto et al., 2012

Tabla 2: Resumen de los hitos de la evolución de los DAG en Colombia

Año	Hito
2008	Estrategia de Gobierno en línea (EGL I)
2010	Santos asume la presidencia de Colombia
2011	Colombia se une a la AGA
2011	Se pone en marcha primera versión del portal de DAG de Colombia
2012	Primer plan de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto
2012	EGL II
2012	DAG se incluyen oficialmente dentro de la EGL (II)
2013	Estudio OCDE sobre “la implementación del buen gobierno” en Colombia
2014	DAG son regulados por ley
2014	EGL III
2015	Open Data Readiness Assessment del Banco Mundial en Colombia
2016	Se pone en marcha nuevo portal de DAG
2016	Acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC)
2017	Colombia obtiene el 4º lugar en el OUR-Data Index de la OCDE
2017	Revisión de la OCDE de la estrategia digital de Colombia
2018	(Otra) Revisión de la OCDE de la estrategia digital de Colombia
2018	Nueva Política de Gobierno Digital
2018	Política Nacional de Big Data

Fuente: Elaboración propia en base a Naser y Rosales (2016) OCDE (2017a, 2018a) y Banco Mundial (Banco Mundial, 2015)

(Prieto *et al.*, 2012; Rodríguez *et al.*, 2014 (Rodríguez *et al.*, 2014). A mayor abundamiento, Santos separó formalmente los DAG de la lucha contra la corrupción y la agenda de transparencia. En efecto, el año 2011 creó la Secretaría de Transparencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y no le asignó ninguna función con respecto a los DAG (Santos, 2011). Seis años más tarde, Santos (2017) reestructuró la Presidencia y todo se mantuvo igual en este sentido. Como se ve, el presidente colombiano demostró voluntad política para adoptar medidas anticorrupción, pero estos esfuerzos no han estado alineados con la labor del Ministerio de las TIC en materia de DAG (OCDE, 2018:22).

Con todo, el desarrollo gradual de políticas digitales y de datos abiertos en Colombia parece estar más conectado con circunstancias políticas especiales que lo pensado inicialmente. Un estudio reciente de la OCDE (2018b) señaló que las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las FARC, el eventual Acuerdo de Paz y el interés presidencial por reforzar la legitimidad y confianza ciudadana en el gobierno en los días posteriores al fin del conflicto armado allanaron el camino para el desarrollo de estrategias digitales pro-transparencia. Esta conclusión, en todo caso, pareciera estar basada en evidencia anecdótica, ya que la OCDE no explica cuál es la conexión efectiva entre esta situación política interna y el establecimiento de instituciones digitales en Colombia. Por el contrario, los datos recogidos por esta investigación muestran que la evolución de políticas de gobierno digital en Colombia se encuentra mucho más relacionada con la búsqueda de legitimidad internacional que con el reencantamiento de la ciudadanía (ver Tabla N° 2). En 2011, mismo año en que se une a la AGA (antecedente internacional), Colombia lanzó su primer portal de DAG (acción local). En 2012, Colombia incluyó a los DAG en su EGL (acción local), de conformidad con lo estipulado en su primer Plan de Acción para la AGA (antecedente internacional) (AGA 2018). En 2015, dos consultores del Banco Mundial aplicaron el instrumento Open Data Readiness Assessment al caso colombiano (antecedente internacional) y al año siguiente, en medio de las negociaciones con las FARC, el gobierno lanzó una nueva versión de su portal de DAG (acción local). En este sentido, un funcionario de gobierno reconoció que “sin duda alguna el Banco Mundial y la OCDE fueron claves para nuestra política de datos abiertos, la que iba mucho más allá de la de gobierno digital” y que la estrategia de DAG de Colombia fue diseñada y rediseñada considerando los

criterios utilizados por organizaciones internacionales para construir sus rankings en esta materia.

Los entrevistados aseguraron, además, que los esfuerzos de la administración de Santos por mejorar la imagen de Colombia en el ámbito internacional tuvieron como objetivo final lograr que esta fuera invitada a unirse a la OCDE, lo que permitió priorizar aquellas políticas en que esta organización mostraba mayor interés. Este fue precisamente el caso de las políticas de gobierno digital y DAG. De hecho, en estricto seguimiento de las recomendaciones de la OCDE (Gobierno de Colombia, 2018a, 2018b,) (antecedente internacional), el gobierno colombiano recientemente reemplazó su antigua EGL por una nueva Política de Gobierno Digital (Decreto 1008/2018) y elaboró una Política Nacional de Big Data (Gobierno de Colombia 2018b) (acciones locales).

En este contexto, no es sorprendente que una de las observaciones más comunes entre los entrevistados fuera que los portales de DAG de Colombia no satisfacen las necesidades reales de los usuarios de esta tecnología. Una fuente de la sociedad civil indicó que “no hay una política real de gobierno abierto, se suben muchos datos, pero no se sabe para qué. . . el enfoque de la Secretaría de Transparencia es más anticorrupción [por lo que] los datos son muy poco utilizados”. En esta línea, la mayoría de las fuentes indicó que preferiría (tal como en Chile) la publicación de conjuntos de datos más específicos de conformidad con las demandas de información reales de la ciudadanía. Con todo, existe un interés creciente por parte de la sociedad civil colombiana en los DAG; Fundación Corona, por ejemplo, viene desde hace un tiempo implementando el proyecto de datos abiertos “Red de Ciudades Cómo Vamos” (Fundación Corona, ca. 2018) y el portal ciudatos.com, y ha estado constantemente abogando por el establecimiento de un marco institucional para los DAG en Colombia (Fundación Corona, 2017:20-21), y la organización Somos Más ha tenido una participación activa en la AGA, con un foco especial en las políticas de datos abiertos (Somos Más, 2016a, 2016b).

5. Discusión

De conformidad con el objetivo de este trabajo, el estudio de casos mostró que existen circunstancias especiales internas (México), externas (Colombia) e incluso sectoriales (Chile) que llevan a los gobiernos a adoptar estrategias de DAG con diversos grados de robustez. De acuerdo a la revisión de la literatura realizada, era esperable que en aquellos casos en

que las autoridades políticas han desarrollado estrategias de DAG más robustas hayan existido como antecedente ciertas circunstancias políticas especiales capaces de redefinir el cálculo político. Esto se evidencia con gran claridad en el caso de México, donde la evidencia muestra que, justo con posterioridad a los escándalos de alto perfil que afectaron directamente a Peña Nieto, el gobierno mexicano (i) incluyó los datos abiertos entre las 10 medidas oficiales para hacer frente a estos casos de corrupción, (ii) aprobó la primera regulación administrativa de DAG, (iii) diseñó la primera política nacional de datos abiertos, (iv) incluyó la regulación de los DAG en su nueva ley de transparencia, (v) puso en marcha su portal de DAG y (vi) comenzó a desempeñar un rol muy activo en las agrupaciones internacionales interesadas en los datos abiertos. Además, (vii) adoptó el Estándar de Datos para la Contratación abierta en dos proyectos de infraestructura de grandes proporciones y (viii) comenzó a trabajar con la OCDE para mejorar su desempeño en materia específica de DAG.

Alternativamente, de conformidad con la literatura, era esperable que en aquellos casos en que se han desarrollado estrategias de DAG relativamente menos robustas no se encontrasen circunstancias políticas especiales que hayan llevado al gobierno a redefinir sus prioridades en la materia. Este es gran medida el caso de Chile, país en el cual Piñera (2010-2014), a pesar de haber emitido una Directiva de Gobierno Abierto y lanzado un primer portal de DAG, perdió rápidamente interés en estos, y Bachelet (2010-2014) no mostró mayor interés en un asunto que su entorno parece haber identificado como una iniciativa “piñerista”. Con todo, en el caso chileno, se pueden encontrar ciertas circunstancias políticas especiales que afectaron a áreas determinadas y que, coincidentemente, permitieron el establecimiento de cierta regulación de los DAG, pero sólo dentro del marco de problemas específicos. Así, con posterioridad a la exposición pública de un caso de tráfico de influencias entre políticos y autoridades universitarias, se dictó la ley que obliga a publicar ciertos registros relativos con el lobby en formato de datos abiertos, y luego de que se revelasen una serie de escándalos relacionados con el financiamiento ilegal de la política y el patrimonio de figuras políticas, la legislación chilena ordenó publicar en formato abierto las declaraciones de patrimonio e intereses de diversas autoridades públicas. Debe tenerse presente que Piñera, a comienzos de su segundo gobierno (2018-2022) demostró nuevamente cierto interés en los DAG. De hecho, lanzó una versión beta del portal

de DAG y, según uno de sus ministros más políticos, el gobierno tendría la intención de elaborar una “política de datos abierta y transparente” (Emol, 21 de julio de 2018 (Emol, 2018)). Los entrevistados no se mostraron optimistas respecto de estos anuncios.

Con todo, algunos entrevistados manifestaron que, a su juicio, los escándalos de corrupción “Caval”, “Penta” y “SQM” pudieron haber sido suficientes para dar lugar a una política nacional de DAG, tal como sucedió en el caso mexicano. Sin embargo, existen buenas razones que justifican que este no haya sido el caso. Primero, la evidencia demostró que el entorno de Bachelet tuvo cierto escepticismo respecto de los DAG y otras tecnologías relacionadas con el gobierno digital, lo que es coherente con el hecho de que en una primera instancia el gobierno no haya recogido las recomendaciones de la Comisión Engel en materia de DAG. Segundo, si bien en la Agenda de Probidad y Transparencia intervinieron algunas organizaciones internacionales, como el PNUD y el BID, no se encontró evidencia de presiones desde estas ni otras organizaciones internacionales. Tercero, las respuestas del gobierno a estos escándalos de corrupción se limitaron a atacar los males más directamente relacionados con ellos, como la opacidad del financiamiento de la política y del patrimonio e intereses de las autoridades. Esto, por supuesto, no es nuevo; existe una tendencia en la historia política chilena posterior a la dictadura a “resolver” casos de corrupción de alta exposición pública (1994, 2000, 2006 y 2015), con la creación de un consejo asesor ad hoc que propone una agenda con medidas especiales, pero sin una clara priorización de las mismas (Muñoz, 2008), lo que facilita que se pierda interés en aquellas propuestas que no se encuentran directamente relacionadas con el caso de corrupción en cuestión. Cuarto, a pesar de que el análisis de información secundaria permite ver un interés por parte de la sociedad civil por forzar la puesta en práctica de muchas de las medidas propuestas por la Comisión Engel (Sahd y Valenzuela, 2018), el diseño de una política de DAG no estuvo entre sus prioridades. De hecho, un entrevistado señaló que “hubo muy poco apoyo dentro de la Comisión a estas medidas... para algunos no era un tema muy relevante... se vio como algo accesorio, no central”. Finalmente, es muy importante recalcar que, en México, los casos de corrupción revelados a fines de 2014 afectaron directamente a Peña Nieto y a su gobierno, mientras que los escándalos de corrupción revelados en Chile afectaron indirectamente a Bachelet, a través de su familia, y además involucraron a políticos de otros sectores, incluyendo parlamentarios de oposi-

ción y ex miembros del gobierno de Piñera, lo que hizo mucho más difusa la presión sobre el Ejecutivo. Así, entonces, no solo la ausencia de condiciones políticas especiales explicaría la debilidad de las políticas de DAG en Chile durante el periodo estudiado, sino que también la presencia de ciertas características propias de la política chilena que han reforzado (o a lo menos mantenido) el desinterés de los gobernantes de turno en el gobierno digital, en general, y los datos abiertos, en particular.

En el caso de Colombia la circunstancia política clave que llevó indirectamente al gobierno colombiano a impulsar una estrategia de DAG relativamente robusta fue la intención del presidente Santos de mejorar la imagen internacional del país e integrarse a la OCDE. En este contexto, la evidencia muestra que prácticamente cada etapa en la evolución de los DAG colombiana tiene un antecedente en el ámbito internacional: (i) en 2011, Colombia se unió a la AGA y lanzó su primer portal de DAG; (ii) en 2012, los DAG fueron incluidos en su estrategia de gobierno electrónico, de acuerdo a lo estipulado en su primer Plan de Acción para la AGA; (iii) en 2015, se lanzó una nueva versión de su portal de DAG, siguiendo recomendaciones del Banco Mundial; y (iv) en 2018, Colombia elaboró una política de Big Data y una nueva Política de Gobierno Digital, de acuerdo a recomendaciones realizadas por la OCDE.

Con todo, el caso colombiano puso también al descubierto algunas debilidades del presente trabajo. No fue tan fácil encontrar circunstancias políticas especiales que satisficieran al modelo como en el caso de México. Por el contrario, la evolución de esta tecnología en Colombia debe mucho más al estado general de su política internacional que a uno o más hechos determinados. Por otra parte, los entrevistados declararon que Santos y su entorno no tuvieron un entendimiento robusto de los DAG, sino que dieron un margen de acción bastante amplio a los equipos encargados de diseñar e implementar las políticas de gobierno digital, en cuanto vieron en el éxito de estas políticas una oportunidad para mejorar la imagen internacional de Colombia. En esta línea, el modelo debería ser ajustado para incluir aquellos casos en que los gobernantes toman decisiones respecto a los DAG sin realizar un análisis acabado de sus beneficios, riesgos y costos políticos. No obstante, debe tenerse presente que, de acuerdo con los indicadores estudiados en la Sección 3, era razonable suponer que no hayan existido antecedentes tan fuertes como en México para incentivar u (obligar) a

las autoridades a adoptar estrategias de DAG, como fue confirmado tanto por los entrevistados como por la información secundaria estudiada.

Este trabajo tiene, además, otras limitaciones. Para empezar, se requieren tanto datos cuantitativos como un análisis más extenso para establecer con mayor certeza la fuerza de la correlación entre las circunstancias políticas especiales identificadas y el desarrollo de estrategias de DAG en los países estudiados. En México, por ejemplo, debería controlarse también la influencia de Alejandra Lagunes sobre Peña Nieto, el impacto histórico de las instituciones internacionales en las políticas domésticas del país, el poder relativo en el sistema político de las agrupaciones de la sociedad civil interesadas en los DAG e incluso la estructura de los equipos técnicos y políticos a cargo de su implementación. En este sentido, las conclusiones alcanzadas podrían servir como hipótesis de trabajo para estudios en profundidad de cada uno de los casos analizados. Además, debido a restricciones de tiempo, no fue posible incluir en este trabajo un análisis cuidadoso de las políticas sectoriales de DAG (compras públicas, presupuesto, etc.), las que pueden tener a su vez un impacto en la estrategia nacional de DAG. Por otra parte, un estudio más completo sobre los DAG en diversos países podría analizar más fuentes secundarias y expandir el espectro de entrevistados, incluyendo conversaciones con funcionarios públicos de un rango jerárquico más bajo, congresistas, miembros de diferentes start-ups, académicos e incluso periodistas. Finalmente, futuros trabajos también podrían estudiar directamente los conjuntos de datos disponibles en los portales de DAG de Chile, México y Colombia, para así no tener que recurrir a ningún parámetro o indicador (proxy) a la hora de determinar si sus estrategias de DAG son relativamente robustas

6. Conclusión

La revisión de la literatura permitió llegar a dos conclusiones preliminares. Primero, desde una perspectiva puramente racional, los políticos no tienen muchos incentivos, más allá de su buena voluntad o un estricto apego a la ley, para promover los múltiples beneficios asociados a los DAG, dado que la mayor parte de ellos viene a mermar su situación de privilegio, sea exponiéndolos a un mayor control por parte de la ciudadanía, debilitando o eliminando su control sobre el uso de la información pública, o entregando parte de su poder a terceros (ciudadanos, sociedad civil, Congreso), entre otros casos.

Y segundo, la tecnología no es neutral, por ende, el diseño e implementación (*enactment*) de estrategias de DAG, como cualquier otra tecnología, también reflejan las intenciones políticas de quienes las diseñan e implementan.

En esta línea, este trabajo se propuso explorar cuáles serían las circunstancias políticas que llevan a las autoridades de gobierno a impulsar y desarrollar estrategias de DAG relativamente más robustas, a pesar de que ello implicaría debilitar su posición de poder y entregar parte del control sobre la información pública a la ciudadanía, el Congreso y otros actores relevantes. Para ello, se estudiaron los casos de México, Chile y Colombia. La evidencia analizada mostró que, en México, el desarrollo de una política de DAG relativamente más robusta se encuentra directamente relacionada con los escándalos de corrupción política que afectaron directamente al presidente Peña Nieto. En el caso de Chile, se comprobó que no existieron circunstancias políticas especiales capaces de redefinir el cálculo político en relación con los DAG. Con todo, se evidenciaron ciertas características especiales del sistema político chileno que reforzaron o mantuvieron el estado general de desinterés del gobierno y otros políticos en esta tecnología en particular, a pesar de existir ciertas situaciones que podrían haber llevado al Ejecutivo a prestarle mayor atención. Por último, en Colombia fue difícil encontrar un antecedente claro y preciso capaz de llevar a las autoridades de gobierno a adoptar una estrategia de DAG relativamente más robusta. Por el contrario, se encontraron una serie de antecedentes coincidentes con la intención del presidente Santos de mejorar la imagen internacional del país e incorporarse a la OCDE. Así, la política internacional de Colombia resultó ser más relevante que otras circunstancias políticas domésticas para la implementación de estrategias de gobierno digital.

Finalmente, este artículo puede ser útil para incentivar el debate académico sobre temas específicos relacionados con los DAG y el gobierno digital. Así, por ejemplo, sería interesante analizar si el grado de coherencia entre las políticas de transparencia y las estrategias de gobierno digital tiene algún efecto en el desarrollo e implementación de políticas de DAG. Nuevos estudios podrían estudiar el rol del liderazgo femenino en el desarrollo de estrategias de transformación digital en el sector público, teniendo presente que las políticas de gobierno digital de México y Colombia fueron lideradas por mujeres durante el periodo estudiado, mientras que la agenda o estrategia (mucho menos exitosa) de gobierno digital

de Chile siempre ha estado a cargo de un hombre. En esta línea, futuros estudios podrían enfocarse en las características comunes de aquellas personas que logran liderar procesos de transformación digital relativamente exitosos. Y, en un nivel más político, la realización de un estudio (tal vez antropológico) del entendimiento real que tienen las autoridades de las nuevas tecnologías sería particularmente beneficioso para corregir y complementar este trabajo.

Referencias

- Abu-Shanab, E. A. (2015). Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model. *Government Information Quarterly*, 32(4):453–463.
- Alianza para el Gobierno Abierto (2014). *The Open Government Guide. All topics. Customised report*. Open Government Partnership, London.
- Alianza para el Gobierno Abierto (2015). *Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de México (2016-2018)*. Alianza para el Gobierno Abierto, México DF.
- Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., y Auer, S. (2015). A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4):399–418.
- Banco Mundial (2015). *Open Data Readiness Assessment of Colombia*. Banco Mundial, Government of Colombia, Colombia.
- Banco Mundial (2018). *Country Data: Chile*. The World Bank Group, Washington.
- Barros, C., Waissbluth, M., del Campo, R., Ferreira, A., Irarrázaval, I., Seebach, C., Castro, C., y von Wolfersdorff, J. (2017). *Defensa de la Alta Dirección Pública [Cartas al Director del diario El Mercurio]*.
- Barry, E. y Bannister, F. (2014). Barriers to open data release: A view from the top. *Information Polity*, 19(1):129–152.
- Bellamy, C. y Taylor, J. (1998). *Governing in the information age*. Open University Press, Buckingham y Philadelphia.
- Berliner, D. (2014). The political origins of transparency. *The Journal of Politics*, 76(2):479–491.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., y Grimes, J. M. (2010). Using icts to create a culture of transparency:

- E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government information quarterly*, 27(3):264–271.
- Braman, S. (2009). *Change of State. Information, Policy, and Power*. The MIT Press, Cambridge, London.
- Campbell, S. (2010). Comparative case study. En Mills, A., Wiebe, E., y Durepos, G., editores, *Encyclopedia of Case Study Research*, pp. 175–176. SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC.
- Cejudo, G. (2015). Gobierno abierto: ¿etiqueta, principio o práctica. En Luna Pla, I. y Bojorquez, J., editores, *Gobierno abierto y el valor de la información Pública*, pp. 97–111. UNAM-ITAIP, México DF.
- Chadwick, A. (2008). Web 2.0: New challenges for the study of e-democracy in an era of informational exuberance. *I/S: a Journal of Law and Policy for the Information Society*, 5(1):9–41.
- Charalabidis, Y., Alexopoulos, C., y Loukis, E. (2016). A taxonomy of open government data research areas and topics. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26(1-2):41–63.
- Conradie, P. y Choenni, S. (2014). On the barriers for local government releasing open data. *Government Information Quarterly*, 31(1):10–17.
- Cordella, A. e Iannacci, F. (2010). Information systems in the public sector: The e-government enactment framework. *The Journal of Strategic Information Systems*, 19(1):52–66.
- Dawes, S. (2008). The evolution and continuing challenges of e-governance. *Public Administration Review*, 68(1):86–102.
- Dawes, S., Vidiasova, L., y Parkhimovich, O. (2016). Planning and designing open government data programs: An ecosystem approach. *Government Information Quarterly*, 33(1):15–27.
- Diego Bautista, O. (2017). *Reflexiones en torno a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México 2016) y su desvinculación de la ética pública como mecanismo de prevención de la corrupción*. Colección de Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción, Diputados Locales, México.
- Diego Bautista, O. (2018). La construcción de la ética pública en México en el inicio del siglo xxi. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 8:1–12.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., y Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3):467–494.
- Dunleavy, P. y Margetts, H. Z. (2013). The second wave of digital era governance: quasi-paradigm for government on the web. *Philosophical Transactions of The Royal Society A Mathematical Physical and Engineering Sciences*, 371(1987):1–17.
- Emol (2018). Blumel y reforma a ley de transparencia a 10 años de su puesta en marcha: Hay espacios para mejorar y hacerla más eficaz, 21 de julio de 2018.
- Fountain, J. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Brookings Institution Press, Washington.
- Fundación Corona (2017). Informe anual 2017. una agenda dedicada al país.
- Fundar (2011). Opendatamx: cuando la tecnología y la transparencia se unen, .
- Fundar (2015). Saber más vii: Acceso a la información y datos abiertos en el marco del día mundial del saber.
- Fung, A. (2013). Infotopia: Unleashing the democratic power of transparency. *Politics & Society*, 41(2):183–212.
- G-20 (2015). Introductory note to the g20 anti-corruption open data principles.
- Gobierno de Australia (2020). *About Data.gov.au. Australia, Digital Transformation Agency (DTA)*.
- Gobierno de Canadá (2020). *Open government*. Gobierno de Canadá, Canadá.
- Gobierno de Chile (2015). *Agenda Digital 2020. Chile Digital para Todos*. Gobierno de Chile, Santiago de Chile.
- Gobierno de EEUU (2020). *About Data.gov*. U.S. General Services Administration, Technology Transformation Service, Washington.

- Gobierno de Francia (2020). *Etalab – qui sommes nous*. Gobierno de Francia, París.
- Gobierno de Italia (2020). *Dati.gov.it - Chi siamo*. Agenzia per l'Italia Digitale, Roma.
- Gobierno de México (2013a). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones*. Gobierno de México, México D.F.
- Gobierno de México (2013b). *Estrategia Digital Nacional*. Gobierno de México, México D.F.
- Gobierno de México (2013c). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Gobierno de México, México D.F.
- Gobierno de México (2013d). *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*. Gobierno de México, México D.F.
- Gobierno del Reino Unido (2017). *UK Digital Strategy 2017*. Department for Digital, Culture, Media & Sport, Londres.
- Gobierno del Reino Unido (2020). *About Find Open Data*. Government Digital Service, Londres.
- González-Zapata, F. y Heeks, R. (2015). The multiple meanings of open government data: Understanding different stakeholders and their perspectives. *Government Information Quarterly*, 32(4):441–452.
- González-Zapata, F. y Heeks, R. (2017). The challenges of institutionalising open government data: A historical perspective of Chile's ogd initiative and digital government institutions. En van Schalkwy, F., Verhulst, S., Magalhaes, G., Pane, J., y Walker, J., editores, *The Social Dynamics of Open Data*, pp. 13–34. African Minds, Cape Town.
- Grimmelikhuijsen, S. y Welch, E. (2012). Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. *Public Administration Review*, 72(4):562–571.
- Hansson, K., Belkacem, K., y Ekenberg, L. (2015). Open government and democracy: A research review. *Social Science Computer Review*, 33(5):540–555.
- Harrison, T., Guerrero, S., Burke, G., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., Hrdinova, J., y Pardo, T. (2012). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, 17(2):83–97.
- Heeks, R. (1999). Reinventing government in the information age. En Heeks, R., editor, *Reinventing government in the information age: International practice in IT-enabled public sector reform*, pp. 9–21. Routledge, London.
- Heeks, R. y Bailur, S. (2007). Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice. *Government information quarterly*, 24(2):243–265.
- Holliday, I. (2001). Steering the British state in the information age. *Government and Opposition*, 36(3):314–330.
- Hood, C. y Margetts, H. (2007). *Tools of Government in the Digital Age*. Palgrave Macmillan, Houndmills y New York.
- Huijboom, N. y Van den Broek, T. (2011). Open data: an international comparison of strategies. *European journal of ePractice*, 12(1):4–16.
- IMCO (2014). Videoentrevista – ¿qué son los datos abiertos y para qué sirven?
- Janssen, K. (2011). The influence of the psi directive on open government data: An overview of recent developments. *Government Information Quarterly*, 28(4):446–456.
- Janssen, K. (2012). *Open Government Data and the Right to Information: Opportunities and Obstacles*, volumen 8.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., y Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information systems management*, 29(4):258–268.
- Kaiser, M. (2016). This is how Mexico is fighting corruption.
- Kaplan, J. y De los Rios, N. (2013). Diagnóstico sobre el estado de preparación de datos abiertos.
- Kassen, M. (2013). A promising phenomenon of open data: A case study of the Chicago open data project. *Government Information Quarterly*, 30(4):508–513.

- Kraemer, K. y King, J. (1986). Computing and public organizations. *Public Administration Review*, 46:448–496.
- Kučera, J., Chlapek, D., y Nečaský, M. (2013). Open government data catalogs: Current approaches and quality perspective. En Ko, A., Leitner, C., Leitold, H., y Prosser, A., editores, *Technology-Enabled Innovation for Democracy, Government and Governance. 2nd Joint International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective, and Electronic Democracy, 26-28 Agosto, 2013. Prague, Verlag, Berlin, Heidelberg, Springer, 152-166*. Springer, Berlin, Heidelberg.
- Lagunes, A. (2017). Datos abiertos: habilitador de impacto y desarrollo en México 18 de julio de 2017.
- Layne, K. y Lee, J. (2001). Developing fully functional e-government: A four stage model. *Government information quarterly*, 18(2):122–136.
- Lourenço, R. P. (2015). An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government information quarterly*, 32(3):323–332.
- McDermott, P. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly*, 27(4):401–413.
- Meijer, A. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, 73(3):429–439.
- Meijer, A., de Hoog, J., van Twist, M., van der Steen, M., y Scherpenisse, J. (2014). Understanding the dynamics of open data: From sweeping statements to complex contextual interactions. En Gascó-Hernández, M., editor, *Open Government. Opportunities and Challenges for Public Governance*. Springer, New York.
- Meyer, M. y e Hinojosa, G. (2018). Mexico's national anti-corruption system: A historic opportunity in the fight against corruption.
- Michener, G. y Ritter, O. (2017). Comparing resistance to open data performance measurement: public education in Brazil and the UK. *Public Administration*, 95(1):4–21.
- Murillo, M. J. (2015). Evaluating the role of online data availability: The case of economic and institutional transparency in sixteen Latin American nations. *International Political Science Review*, 36(1):42–59.
- Naser, A. y Rosales, D. (2016). Panorama regional de los datos abiertos. avances y desafíos en América Latina y el Caribe. *Serie Gestión Pública*, 86.
- Nugroho, R., Zuiderwijk, A., Janssen, M., y de Jong, M. (2015). A comparison of national open data policies: Lessons learned. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 9(3):286–308.
- Obama, B. (2009a). Freedom of information act. memorandum for the heads of executive departments and agencies.
- Obama, B. (2009b). Transparency and open government. memorandum for the heads of executive departments and agencies.
- OCDE (2016). *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*. OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2017a). *Assessing the Impact of Digital Government in Colombia: Towards A New Methodology*. OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2017b). Dac list of ODA recipients.
- OCDE (2017c). *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2018a). *Digital Government Review of Colombia. Towards a Citizen-Driven Public Sector*. OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2018b). Open government data.
- OCDE (2018c). *Open Government Data in Mexico: The Way Forward*. OECD Publishing, Paris.
- ONU (2016). *E-Government Survey 2016. E-Government in support of sustainable development*. ONU, New York.
- ONU (2018). *E-Government Survey 2016. Gearing E-Government to Support Transformation. Towards Sustainable and Resilient Societies*. ONU, New York.
- Open Data Barometer (2017). Global report, open data barometer.
- Open Data Watch (2017). Open data inventory 2017.
- Open Knowledge International (2005). Open definition.

- Open Knowledge International (2018). Global open data index.
- Orlikowski, W. (2000). Using technology and constituting structures: A practice lens for studying technology in organizations. En Ackerman, M., Halverson, C., Erickson, T., y Kellogg, R., editores, *Resources, Co-Evolution and Artifacts Theory in CSCW*, pp. 255–305. Springer, London.
- Orszag, P. (2009). Open government directive. memorandum for the heads of executive departments and agencies.
- Oszlak, O. (2012). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos.
- Peña Nieto, E. (2012). Mensaje a la nación del presidente de los estados unidos mexicanos.
- Peña Nieto, E. (2014). Mensaje a la nación del presidente Enrique Peña Nieto: Por un México en paz con justicia y desarrollo.
- Peña Nieto, E. (2015a). Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos.
- Peña Nieto, E. (2015b). Palabras del presidente Enrique Peña Nieto, durante la promulgación de la ley general de transparencia y acceso a la información pública.
- Piñera, S. (2012). Gab. pres. n.º 005, imparte instrucciones sobre gobierno abierto.
- Prieto, L., Rodríguez, A., y Pimiento, J. (2012). Implementation framework for open data in Colombia. En Gil-García, J., Helbig, N., y Ojo, A., editores, *Proceedings of the 6th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, pp. 14–17, Albany, New York. ACM.
- Quintanilla, G. (2016). Política informática en México: Desarrollo, lecciones y avances. *Espacios Públicos*, 19(4):133–162.
- Ramírez-Alujas, A. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta? *Más poder local*, 2(1):14–22.
- Rethemeyer, R. (2007). Policymaking in the age of internet: Is the internet tending to make policy networks more or less inclusive? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2):259–284.
- Rodríguez, L., Tarazona, G., y Cueva, J. (2014). Open data and big data: A perspective from Colombia. En Uden, L., Fuenzalida, D., Ting, I., y Liberona, D., editores, *9th International Conference on Knowledge Management in Organizations*, pp. 35–41, Santiago de Chile, Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London. Springer.
- Ruijter, E., Grimmelikhuijsen, S., van den Berg, J., y Meijer, A. (2018). Open data work: understanding open data usage from a practice lens. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0):1–17.
- Safarov, I., Meijer, A., y Grimmelikhuijsen, S. (2017). Utilization of open government data: A systematic literature review of types, conditions, effects and users. *Information Polity*, 22(1):1–24.
- Sahd, J. y Valenzuela, C. (2018). La economía política de la agenda de probidad y transparencia.
- Sandoval-Almazán, R. (2017). México: entre la corrupción y los datos abiertos gubernamentales. *Boletín Científico Sapiens Research*, 7(1):134–144.
- Sandoval-Almazán, R. y Gil-García, J. (2016). Toward an integrative assessment of open government: Proposing conceptual lenses and practical components. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26(1-2):170–192.
- Secretaría de la Función Pública (2015). Guía de implementación de la política de datos abiertos.
- Secretaría de la Función Pública (2017). Guía de implementación de la política de datos abiertos.
- SEGPRES (2013). Norma técnica para publicación de datos abiertos en Chile, versión 2.1.
- Social TIC (2015). Culmina compromiso AKA con la implementación de la política nacional de datos abiertos.
- Styrin, E., Luna-Reyes, L., y Harrison, T. (2017). Open data ecosystems: an international comparison. *Transforming Government*, 11(1):132–156.
- Sánchez, J. (2017). La iniciativa del gobierno abierto en México. *Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 1(1-2):254–77.

- Thurston, A. C. (2012). Trustworthy records and open data. *The Journal of Community Informatics*, 8(2).
- Transparencia Mexicana (2013a). Datos abiertos y gobierno abierto.
- Transparencia Mexicana (2013b). Seguir el dinero y datos abiertos.
- Transparency International (2017). Methodology and analytical framework. g20 anti-corruption open data principles assessment.
- Transparency International (2018). Corruption perceptions index 2018.
- Ubaldi, B. (2013). Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiative. *OECD Working Papers on Public Governance*, 22.
- Veljković, N., Bogdanović-Dinić, S., y Stoimenov, L. (2014). Benchmarking open government: An open data perspective. *Government Information Quarterly*, 31(2):278–290.
- Vera, V. (2018). Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015. *Nósis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 27(54):1–18.
- Verhulst, S. y Young, A. (2017). Open data in developing economies. toward building an evidence base on what works and how.
- Weerakkody, V., Janssen, M., y Dwivedi, Y. K. (2011). Transformational change and business process reengineering (bpr): Lessons from the british and dutch public sector. *Government Information Quarterly*, 28(3):320–328.
- West, D. (2004). E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes. *Public Administration Review*, 64(1):15–27.
- Winner, L. (1999). *Do artifacts have politics?* McGraw Hill Education.
- Wolfram, J. y Hassard, J. (2010). *Triangulation*. SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC.
- Worthy, B., , y Hazell, R. (2016). Disruptive, dynamic and democratic? ten years of foi in the uk. *Parliamentary Affairs*, 70(1):22–42.
- Yang, T. y Wu, Y. (2016). Examining the socio-technical determinants influencing government agencies' open data publication: A study in taiwan. *Government Information Quarterly*, 33(3):378–392.
- Yin, R. (2016). *Case Study Research. Design and Methods*. Canadian Journal of Program Evaluation.
- YouTube (2014). *Mensaje a la Nación del Presidente Enrique Peña Nieto: Por un México en paz con justicia y desarrollo*. Presidencia Enrique Peña Nieto, México D.F.
- YouTube (2015). *Participación de Alejandra Lagunes - Día del Internet (18 mayo 2015)*. Arístegui Noticias, México D.F.
- Yu, H. y Robinson, D. (2012). The new ambiguity of open government. *UCLA Law Review Discourse*, 59:178–208.
- Zouridis (1995). *Information Technology, Openness of Government and Democracy*. IOS Press, Amsterdam, Washington, Oxford, Tokyo.
- Zuiderwijk, A., Helbig, N., Gil-García, J., y Janssen, M. (2014). Special issue on innovation through open data: Guest editors' introduction. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 9(2):I–XIII.
- Zuiderwijk, A., Janssen, M., y Dwivedi, Y. (2015). Acceptance and use predictors of open data technologies: Drawing upon the unified theory of acceptance and use of technology. *Government Information Quarterly*, 32(4):429–440.