



## Red de Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe ILPES/AECID



# Construcción del Índice de Gobierno Abierto



## Documento de proyecto Antecedentes

*[Documento elaborado como insumo para discusiones en el marco de la Red de Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe]*

Luis Paternina

Consultor

ILPES/CEPAL

[luisleopg@gmail.com](mailto:luisleopg@gmail.com)

Junio 2018

# Antecedentes

---

*“Un gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red.”*

*Don Tapscott (2010)*

El gobierno abierto contiene los principios esenciales para desarrollar políticas públicas más integrales, enmarcándose dentro de la red de Objetivos de Desarrollo Sostenible que constituyen la Agenda 2030 adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas como un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

La convergencia entre la ciudadanía y el Gobierno son un eje fundamental para la construcción de sociedades transparentes, con la participación y el aporte de distintos sectores de la sociedad, en el desarrollo de su entorno a través del fortalecimiento de mecanismos que sensibilicen a la ciudadanía y funcionarios públicos sobre cómo se construye el gobierno abierto y de qué manera beneficia a las sociedades del mundo.

Por esta razón es importante estudiar el gobierno abierto en sus distintos componentes y se hace imperante medirlo para aproximarnos a los impactos que tienen en la sociedad las políticas y acciones que ejecutan los gobiernos. Hacer un análisis de ello es necesario para aprender de los caminos que se han tomado, ver los resultados de otros países y tomar en cuenta las experiencias exitosas como un trayecto a seguir para profundizar la consolidación del gobierno abierto como un nuevo modelo de gobernanza, para ello se propone la elaboración de un índice de gobierno abierto enfocado en el valor público.

## **Antecedentes: Evaluación de índices vinculados al área de interés**

Para la propuesta del Índice de Gobierno Abierto con un enfoque en valor público se consultó la metodología de distintos índices sobre la materia, una vez examinados los principios de gobierno abierto expuestos por Naser et al<sup>1</sup> se analizaron índices sobre transparencia de la información pública, participación ciudadana y rendición de cuentas.

### **E-Government Development Index (EGDI)**

En cuanto al principio de Transparencia de la Información Pública se consultó El *E-Government Development Index*<sup>2</sup> realizado por Naciones Unidas, supervisado por el

---

<sup>1</sup> Naser y Ramírez, *Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*.

<sup>2</sup> “UN E-Government Survey 2016”.

Department Of Economic and Social Affairs (DESA). El EGDI es un índice que dispone de publicaciones desde el año 2001, compuesto por tres dimensiones, (i) La adecuada infraestructura de telecomunicaciones, (ii) la habilidad de los recursos humanos para promover el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y (iii) la disponibilidad de servicios y contenidos en línea.

La primera dimensión es construida a través de la información suministrada por el Telecommunications Infrastructure Index (TII) que adquiere la información de la International Telecommunications Union (ITU)<sup>3</sup>. La segunda dimensión se construye por medio del Human Capital Index (HCI) con información proporcionada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y, la tercera dimensión se ejecuta a través del Online Service Index (OSI), que se realiza a través de una encuesta independiente que evalúa características relacionadas con la entrega de servicios en línea por parte de los gobiernos. La información de OSI es recolectada en conjuntos a expertos de Naciones Unidas, las otras dimensiones son recopiladas por un grupo de investigadores bajo la supervisión de UNDESA.

El EGDI busca analizar la infraestructura propicia para el adecuado acceso a la información y la capacidad de un país de utilizar las tecnologías de la información para promover el acceso y la inclusión de los ciudadanos de los países miembros de las Naciones Unidas. Adicionalmente intenta medir la efectividad en la entrega de servicios económicos y sociales básicos en áreas de la educación, salud, empleo y trabajo, finanzas, servicios sociales y medio ambiente (esta última incluida a partir del año 2012), convirtiéndose en una herramienta muy útil para los decisores públicos, investigadores e interesados en el área.

La dimensión que aborda la adecuada infraestructura en telecomunicaciones, contiene como unidades de análisis internas: (i) porcentaje de usuarios que utilizan internet, (ii) líneas telefónicas fijas (por cada 100 habitantes), (iii) suscripciones de servicios a teléfonos móviles (por cada 100 habitantes), (iv) suscripciones de banda ancha inalámbrica (móvil) (por cada 100 habitantes) y (v) las suscripciones de banda ancha fija de alta velocidad (por cada 100 habitantes).

La dimensión que aborda el Capital Humano, contiene como unidades de análisis internas: (i) el porcentaje de alfabetización de personas mayores a 15 años, (ii) la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria, (iii) años esperados de escolaridad para menores de edad y (iv) años promedio de educación completada para la población mayor a 25 años.

Respecto a la dimensión que incorpora los servicios en línea, la encuesta utilizada, incluye tópicos relacionados al desarrollo y desempeño del gobierno electrónico, así como en los países y áreas donde el potencial de las TIC y el gobierno electrónico todavía no se ha profundizado plenamente y las capacidades de soporte puede ser de gran utilidad para los Estados miembros de las Naciones Unidas. Además, utilizan revisión documental y de portales web como soporte adicional del análisis de estas tres dimensiones comentadas anteriormente.

---

<sup>3</sup> "UIT".

Es necesario comentar que EDGI tiene un enfoque que no necesariamente aborda aspectos fundamentales del gobierno abierto, la infraestructura en telecomunicaciones y la promoción de las TIC podrían categorizarse como elementos en el contexto para que las políticas implementadas vinculadas al gobierno abierto puedan tener mayor alcance. Sin embargo, es interesante poder observar los datos recolectados para todos los países miembros de Naciones Unidas, a pesar de las dificultades para obtener información actualizada en algunos casos.

Algunos comentarios sobre E-Government Development Index:

Observaciones	
¿Qué mide?	Está enfocado principalmente en 3 unidades de análisis: la adecuada infraestructura en telecomunicaciones, recursos humanos para promover las tecnologías de la comunicación y la disponibilidad de servicios en línea.
Fortaleza	Aglomera información para todos los países miembros de Naciones Unidas, haciéndolo muy interesante para analizar cada unidad de análisis comparativamente.
Limitaciones	La información vinculada a la infraestructura en telecomunicaciones y los recursos humanos para promover las TIC son extraídos de otros organismos. Se limita únicamente a Gobierno Electrónico y para las dos unidades de análisis mencionadas anteriormente no se cuenta con información actualizada para todos los países.

Fuente: *Elaboración propia.*

### Government at a Glance - 2017 edition: Open government

El *Índice de Government at a Glance* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>4</sup> brinda un conjunto de indicadores para ayudar a los tomadores de decisiones públicas, los investigadores e interesados a analizar los avances de los países miembros de la OCDE y los países socios. El *Government at a Glance* contiene datos sobre finanzas públicas, empleos públicos y datos extraídos de encuestas vinculados a procedimientos públicos, prácticas presupuestarias, gestión de recursos humanos, integridad en el sector público y gobierno abierto.

Los indicadores relacionados a nuestra área de interés, son el de *Gobierno Digital* y otro de *Gobierno Abierto (Datos Abiertos)*. El primero se construye a través del análisis sobre cuántos formularios al año son enviados por ciudadanos a funcionarios públicos, estos indicadores se dividen en categorías de nivel educativo, nivel de ingreso y grupo etario. El segundo maneja principalmente 3 unidades de análisis, relacionadas a la disponibilidad, acceso y el apoyo gubernamental para la reutilización de datos públicos.

<sup>4</sup> "Government at a Glance - 2017 edition : Open government".

Algunas acotaciones relevantes sobre dichos indicadores es que la información para la construcción de los mismos es suministrada por los países miembros de manera directa en muchos casos, también se recibe información por parte de organizaciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo Monetario Internacional (FMI), Eurostat y otros, a su vez, también aplican varios cuestionarios a funcionarios de gobierno de cada país miembro.

En el caso del indicador relacionado a datos abiertos, aplican un cuestionario dividido en dos secciones principales: (i) El contenido de las políticas de datos abiertos gubernamentales, abarcando temas sobre la disponibilidad de datos, accesibilidad y apoyo de los gobiernos para acelerar la reutilización de los datos. Por último colocan principal interés en (ii) el portal central de datos abiertos gubernamentales de cada país analizado.

La División de Reforma del Sector Público de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE realizó la encuesta sobre Datos de Gobierno Abierto en el segundo semestre (entre noviembre y diciembre) de 2016. Los encuestados fueron en su mayoría directores vinculados a políticas de datos abiertos o información en los países miembros de la OCDE y tres países socios. Las respuestas representan las autoevaluaciones de los países sobre las prácticas y procedimientos actuales, refiriéndose exclusivamente a datos a nivel nacional.

Los resultados de la encuesta se utilizaron para calcular el índice de datos abiertos, útiles y reutilizables (OURdata) de la OCDE, que compara las políticas de Gobierno Abierto en todos los países miembros de la OCDE. La metodología tuvo algunas modificaciones luego de la publicación de la Open Data Charter, lo que hace que la versión 2014 no sea comparable con la versión 2017 según la OCDE.

Breves comentarios sobre Government at a Glance:

Observaciones	
¿Qué mide?	Mide varios aspectos acerca de los procesos de gestión de políticas públicas, y sobre Gobierno Abierto mide: Gobierno Abierto (Datos Abiertos) y Gobierno Digital.
Fortaleza	Brinda un panorama amplio sobre los países miembros de la OCDE acerca de la gestión de políticas públicas.
Limitaciones	Cada unidad de análisis tiene limitaciones importantes, en cuanto a la relacionada a Gobierno Digital, se limitan a los formularios enviados por parte de la ciudadanía a las autoridades. La relacionada a Gobierno Abierto tiene un nombre amplio y las unidades de análisis de la encuesta utilizada están limitadas a Datos Abiertos.

*Fuente: Elaboración propia.*

## Global Open Data Index

El *Global Open Data Index*<sup>5</sup>(GODI), está relacionado con el acceso a la información y es realizado por la Open Knowledge Foundation, Open Data y Open Knowledge International. Para construir dicho índice, se utilizaron 6 indicadores: (i) licencia abierta, (ii) formato reutilizable, (iii) disponibilidad de descarga inmediata, (iv) información actualizada, (v) información públicamente disponible y (vi) gratuidad de la información.

A su vez, estos indicadores fueron aplicados a las siguientes áreas: Presupuesto de Gobierno; procesos administrativos; límites administrativos; proyectos de ley; calidad del aire; mapas nacionales; pronóstico del tiempo; compañías registradas; resultados electorales; ubicaciones; información sobre dueños de tierras; calidad del agua; leyes nacionales y gasto de gobierno.

El GODI es una evaluación independiente de datos abiertos de gobierno, publicados desde una perspectiva cívica y útil para la ciudadanía. Algo interesante que tiene el GODI es que permite a distintas partes interesadas realizar un seguimiento del proceso y crea un espacio en el portal web donde se publican los datos para que los gobiernos obtengan retroalimentación directa de los usuarios, en una sección de debate abierto para analizar el ecosistema de datos abiertos en un país específico o internacionalmente.

Algunas observaciones necesarias son relativas al enfoque, está exclusivamente vinculada al acceso de la información y limitan intencionalmente la investigación a la publicación de datos del gobierno nacional sin analizar además otros aspectos del marco común de evaluación de datos abiertos, como el contexto, el uso o el impacto. No hay una evaluación de la calidad de los datos o los formatos, siendo la calidad de los mismos una posible barrera importante para la reutilización de los mismos. También utilizan un instrumento con parámetros específicos para medir el grado de acceso en cada área por cada país sin aplicar cuestionarios.

Algunos comentarios sobre el Global Open Data Index:

Observaciones	
¿Qué mide?	Está enfocado en el acceso a la información en 14 áreas que abordan procesos administrativo, presupuesto de Gobierno; proyectos de ley; calidad del aire; compañías registradas; resultados electorales; información sobre dueños de tierras; calidad del agua; gasto de gobierno, entre otros.
Fortaleza	Posee una metodología precisa y que es publicada de manera sencilla en el portal web, aunado a obtener en dicho portal un área para generar un debate abierto sobre el índice y sus elementos de análisis.
Limitaciones	Se puede profundizar más en la argumentación teórica que respalda al índice. El GODI se limita intencionalmente en el acceso a la información, dejando por fuera del análisis el formato, la calidad y otros aspectos relacionados al análisis del acceso a la información.

<sup>5</sup> “- Global Open Data Index: Tracking the state of open government data”.

Fuente: Elaboración propia.

## Open Data Barometer

Se analizó el *Open Data Barometer*<sup>6</sup>, realizado a través de la fundación de Tim Berners-Lee, la World Wide Web Foundation, con la colaboración de la Open Data for Development (OD4D) y el apoyo de Omidyar Network. El ODB consiste en construir un índice compuesto de tres etapas del proceso de gestión, (i) la elaboración, (ii) la implementación y (iii) los impactos de las políticas de datos abiertos aplicadas. A su vez cada una de estas etapas tiene áreas que se van a evaluar, contienen una ponderación propia y distintos métodos para obtener información.

La cuarta edición del ODB analizó a 115 países y se basó principalmente en una encuesta realizada entre mayo y septiembre de 2016 con una serie de preguntas sobre contextos de datos abiertos, políticas, implementación e impactos, aunado a una evaluación detallada de 15 tipos de datos en cada país. También se utilizó una autoevaluación gubernamental a través de una versión simplificada de la encuesta llevada a cabo entre mayo y julio de 2016. La encuesta y la autoevaluación se complementaron también con datos secundarios extraídos del World Economic Forum, el Banco Mundial, La encuesta de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas y Freedom House.

El ODB index evalúa de qué manera los tres procesos de gestión han sido transparentes y contienen datos abiertos en políticas de áreas como la salud, economía, estadísticas nacionales, etc. Evalúan la disposición para iniciativas de datos abiertos, la implementación de programas relacionados y el impacto que estos tienen en negocios, política y sociedad civil.

La estructura del Open Data Barometer es la siguiente:

<b>Readiness (35%)</b> (Primary & secondary data)			
<b>Government policies</b> (¼)	<b>Government action</b> (¼)	<b>Entrepreneurs &amp; business</b> (¼)	<b>Citizens &amp; civil society</b> (¼)

  

<b>Implementation (35%)</b> (Dataset assessments)		
<b>Accountability dataset cluster</b> (⅓)	<b>Innovation dataset cluster</b> (⅓)	<b>Social policy dataset cluster</b> (⅓)

  

<b>Impacts (30%)</b> (Primary data)		
<b>Political</b> (⅓)	<b>Economic</b> (⅓)	<b>Social</b> (⅓)

Fuente: World Wide Web Foundation. "ODB Methodology - V1.0 28th April 2015," 2015.

Algo que es importante destacar, es el extenso proceso metodológico que utilizan, esto puede apreciarse a través de la estructura de análisis presentada anteriormente. Para la construcción del ODP index también se debe poseer un amplio equipo de recursos humanos

<sup>6</sup> World Wide Web Foundation, "ODB Methodology - V1.0 28th April 2015".

para desarrollar los estudios que dan como resultado el índice como producto final. Por otro lado, el índice como su nombre lo indica, está enfocado en datos abiertos.

Breves comentarios sobre el Open Data Barometer Index:

Observaciones	
¿Qué mide?	Mide la transparencia y la apertura de datos en tres etapas del proceso de gestión: (i) Elaboración o diseño, (ii) implementación e (iii) impactos.
Fortaleza	Contiene una amplia recolección de datos a través de una metodología mixta aplicada a su cuarta (y última) versión hasta la fecha en 115 países.
Limitaciones	Se limita especialmente a los datos abiertos. No queda claro cuales políticas evalúan para cada país y utilizan una metodología mixta de datos contextuales, evaluaciones técnicas e indicadores secundarios que requiere de un extenso equipo de Recursos Humanos.

Fuente: Elaboración propia.

### Global Right to Information Rating

Con respecto al derecho a la información se estudió el *Global Right to Information Rating*<sup>7</sup> realizado por la Access Info Europe y el Centre For Law And Democracy. Es un índice que mide el marco legal de los países en materia del derecho al acceso a la información, a través de un instrumento que aborda 61 indicadores divididos en 7 categorías: Derecho al acceso, alcance, procedimientos de solicitud, excepciones, apelaciones, sanciones y protecciones, y medidas promocionales.

A través de estas 7 categorías, analizan si la ley de cada país contempla como un derecho fundamental el acceso a la información, la amplitud de la ley para involucrar a todos los ciudadanos para que soliciten información, independientemente de ser personas jurídicas o extranjeras. Evalúan también la existencia de procedimientos claros y sencillos para realizar la solicitud de información, observan si las excepciones para entregar información son equiparables a estándares internacionales.

Asimismo, estudian si la ley ofrece una apelación interna con un proceso definido de manera precisa, aunado a sanciones para personas que de manera intencional socavan el derecho a la información y mecanismos de protección para quienes por el contrario, revelan información de interés público. Finalmente, investigan si la ley contempla la preparación del personal público sobre contenidos del derecho a la información.

Investigadores de AIE y CLD aplicaron una prueba piloto a varios países luego de construir el instrumento de evaluación teniendo en cuenta una amplia documentación sobre estándares internacionales de la materia. Fue lanzado por primera vez en 2011 y se pidió asesoría a

<sup>7</sup> Access Info Europe y Centre For Law And Democracy, “Global Right to Information Rating”.

expertos en materia legislativa de los países para contrastar la evaluación realizada con la de los expertos.

Este índice es de gran importancia y posee una explicación clara y abierta de los resultados obtenidos por los países, los argumentos que respaldan los resultados y el instrumento aplicado a cada país también son explicados en un nivel detallado. Un comentario adicional sobre el RTI Rating es que éste se va actualizando a medida que un país adopta una ley de acceso a la información.

Breves comentarios sobre el Global Right to Information Rating:

Observaciones	
¿Qué mide?	El derecho al acceso a la información, contemplado en leyes de derecho al acceso a la información en 110 países.
Fortaleza	Metodología clara, precisa y abierta al público. La metadata está disponible para quien quiera consultarla, junto al resultado de cada país, con comentarios para cada indicador, justificando la ponderación final. Es decir, metodología abierta y transparencia en las ponderaciones.
Limitaciones	Analizan países que adopten una ley de acceso a la información; proyectos de ley o decretos no entran dentro del estudio.

Fuente: Elaboración propia.

### Open Government Index

Sobre Gobierno Abierto, se estudió el *Open Government Index*<sup>8</sup>, construido por el World Justice Project, constituido por lo que ellos denominan como 78 variables, extraídas de más de 100.000 encuestas de hogares y 3.000 cuestionarios a expertos, recopilados para el Rule of Law Index de la WJP. El índice de Gobierno Abierto presenta resultados para las siguientes dimensiones: (a) leyes publicadas y datos gubernamentales, (b) derecho a la información, (c) participación cívica y (d) mecanismos de fiscalización o denuncia.

El Rule of Law Index es aplicado a 102 países y está construido a través de 5 cuestionarios utilizados para recolectar la información, uno de los cuestionarios es aplicado a ciudadanos en general, conocido como General Population Poll (GPP), los otros cuestionarios son aplicados a expertos en áreas concretas y entran en el grupo de Qualified Respondent's Questionnaires (QRQ). Los cuestionarios aplicados a expertos son el Civil and Comercial Law Questionnaire, el Criminal Justice Questionnaire, el Labor Law Questionnaire y el Public Health Questionnaire.

<sup>8</sup> "WJP Open Government Index Methodology".

El índice a su vez contiene 8 factores: Restricciones a las facultades del gobierno, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento normativo, justicia civil y justicia penal (de hecho hay un factor número 9, llamado justicia informal que aparece en el marco conceptual y que fue excluido de los resultados totales para hacer mejores comparaciones entre los países). De los 5 cuestionarios que utilizan para el Rule of Law Index, extraen los resultados obtenidos en ítems vinculados al factor de gobierno abierto para construir el Open Government Index.

Esos resultados están distribuidos en las 4 dimensiones mencionadas en un inicio;

La primera dimensión, sobre leyes publicadas y datos gubernamentales, aborda si las leyes básicas y la información sobre derechos legales están a disposición del público, si están en un lenguaje sencillo y en todos los idiomas utilizados en el país analizado. Esta dimensión también busca medir la calidad y la accesibilidad de la información publicada por el gobierno.

La segunda dimensión, acerca del Derecho a la Información, evalúa si se otorgan solicitudes de información en poder de una agencia gubernamental, también evalúa el tiempo en el que son entregadas estas solicitudes y si la información entregada es oportuna y completa. Adicionalmente, toman en cuenta si la entrega de información tiene algún costo formal o informal.

La tercera dimensión, vinculada a la Participación Cívica, mide la efectividad de los mecanismos de participación cívica, relacionada a la protección de la libertad de opinión y expresión, la libertad de asociación, el derecho a presentar peticiones a los gobiernos, la percepción de una prensa libre, entre otros aspectos relacionados a la participación cívica en materia de libertad de expresión.

La cuarta dimensión, relacionada a los Mecanismos de Denuncia, mide si las personas pueden presentar quejas específicas al gobierno, sobre la provisión de servicios públicos o el desempeño de los funcionarios de gobierno, también mide si las personas puede desafiar las decisiones del gobierno ante otra agencia del gobierno, un juez u otros mecanismos.

El OGI es uno de los índices evaluados que engloba en gran medida el concepto de gobierno abierto, involucrando no sólo la transparencia y el acceso sino también la participación ciudadana y los mecanismos para realizar denuncias.

Es importante mencionar que a pesar de incluir el componente de la participación, ésta no se trata de E-participation o participación colaborativa con diversos actores, el tipo de participación cívica que analizan está más relacionada a la participación democrática, a la libertad de expresión y asociación.

Breves comentarios sobre el Open Government Index:

Observaciones	
¿Qué mide?	Leyes publicadas, datos gubernamentales, derecho a la información, participación cívica y mecanismos de denuncias para 102 países.

Fortaleza	La metodología es clara, utilizando un solo medio de recolección de datos a través de cuestionarios.
Limitaciones	Los datos se basan en percepciones de los encuestados, muestran una tendencia sobre un fenómeno determinado pero no resultan ser suficientemente específicos los datos recolectados para establecer alguna causalidad sobre el resultado final. Es aplicado en las tres ciudades más grandes del país analizado, por lo tanto los resultados pueden ser sensibles a las ciudades y al momento en el que fueron aplicados los cuestionarios. Es necesario de documentación adicional y herramientas analíticas para respaldar la información recopilada en las encuestas.

Fuente: Elaboración propia.

### E-Participation Index

En cuanto al principio de participación se consultó el *E-Participation Index (EPI)*<sup>9</sup> realizado por Naciones Unidas y supervisado por el Department Of Economic and Social Affairs (DESA). El E-Participation Index es un índice complementario a la encuesta de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas y se limita a tres áreas de análisis: (i) Intercambio de información electrónica, (ii) la consulta electrónica y (iii) la toma de decisiones en línea.

Algunas características evaluadas son la disponibilidad de fuentes de información archivada, uso de canales digitales y tecnologías de datos abiertos en áreas de educación, salud, finanzas, entre otros. Analizan la disponibilidad de información en línea sobre los derechos de los ciudadanos a acceder a información gubernamental, también observan evidencia de asociación de la ciudadanía con el gobierno.

Asimismo estudian la disponibilidad de accesos gratuitos a redes inalámbricas de acceso a internet (WiFi), observan evidencia acerca de oportunidades para que el público proponga nuevos conjuntos de datos abiertos para estar disponibles en línea. Disponibilidad de políticas de participación electrónica, entre otros.

Breves comentarios sobre el Open Government Index:

Observaciones	
¿Qué mide?	Intercambio de información electrónica, la consulta electrónica y la toma de decisiones en línea.
Fortaleza	Es un índice enfocado en un área determinada, incluyendo sus unidades de análisis.

<sup>9</sup> United Nations, “E-Participation Index”.

Limitaciones	A pesar de formar parte del E-Government Development Index (EDGI), no posee la misma explicación teórica y metodológica. No queda claro el proceso de desarrollo de dicho índice.
--------------	---

Fuente: Elaboración propia.

### Índice de Participación Ciudadana

También se revisó con relación al principio de participación, el *Índice de Participación Ciudadana*<sup>10</sup> realizado por la Red Interamericana por la Democracia con la colaboración del Programa Global de las Naciones Unidas para el Desarrollo, aplicado a 8 países en América Latina, sin embargo el índice ha perdido continuidad, realizándose la última evaluación en 2004-2005.

Resulta importante añadir que el IPC pretendía medir aspectos de la participación ciudadana relacionados a la cantidad de asociaciones civiles y la participación cívica y su vinculación con la democracia. Esto lo realizaban a través de un cuestionario aplicado a una muestra aleatoria en cada país. Algunas limitaciones estaban relacionadas a el medio para realizar el cuestionario, en algunos países era más sencillo realizarse vía web, mientras que en otros en caso de no ser presencial, se utilizaban las llamadas telefónicas como medio para recolectar la información del cuestionario, lo que hacía complejo el proceso de recolección.

Breves comentarios sobre el Índice de Participación Ciudadana:

Observaciones	
¿Qué mide?	Participación ciudadana, relacionada a la asociación civil y la construcción de organismos sin fines de lucro.
Limitaciones	Dificultades en los medios para la recolección de datos, entre otros aspectos relacionados a distintos tipos de recursos, complejizaron la continuidad del índice.

Fuente: Elaboración propia.

### Democracy Index

Siguiendo la línea sobre participación democrática, exploramos el *Democracy Index*<sup>11</sup> de The Economist, realizado a través de la Intelligence Unit desde el año 2006, este índice pretende medir el grado de democracia de los países del mundo enfocándose en (i) procesos electorales y pluralismo, (ii) funcionamiento del gobierno, (iii) participación política, (iv) cultura política democrática y (v) libertades civiles.

El índice está en una escala entre 0 y 10, está basado en los puntajes obtenidos a través de lo que ellos llaman 60 indicadores agrupados en las cinco categorías mencionadas en el

<sup>10</sup> “Índice de Participación Ciudadana (IPC) | Governance Assessment Portal”.

<sup>11</sup> The Economist, “Democracy Index 2017”.

inicio. El índice general es el resultado de un promedio simple de las cinco categorías del índice. Los 60 indicadores son parte de un cuestionario aplicado a expertos para cada país.

Los indicadores cuentan con una ponderación combinada, entre una ponderación dicotómica y un sistema de tres puntos de ponderación, donde la tercera alternativa juega un rol importante para abordar áreas grises que las respuestas dicotómicas difícilmente podrían definir.

Los puntajes obtenidos para cada país analizado, permite clasificarlos en, democracias completas, democracias débiles, regímenes híbridos y regímenes autoritarios. Es importante mencionar que a pesar de estar enfocado en la plenitud del sistema democrático y el respeto a las libertades de los ciudadanos, dicho índice es un importante antecedente para medir otros aspectos de la participación cívica como la participación electoral, por otro lado, no se dispone de información exhaustiva referente a los expertos a quienes se les aplica el instrumento.

Breves comentarios sobre el Democracy Index:

Observaciones	
¿Qué mide?	El estado de las democracias en el mundo, a través del análisis de procesos electorales y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política democrática, libertades civiles.
Fortaleza	Es un índice con una metodología clara que posee el cuestionario a disposición del público y la explicación de cómo ponderar cada respuesta, incluyendo casos particulares.
Limitaciones	No se dispone de información más precisa sobre los expertos que realizan el cuestionario, es decir, un perfil del encuestado sin necesariamente revelar su identidad.

Fuente: *Elaboración propia.*

### Open Budget Survey

Con respecto al presupuesto abierto, se estudió el *Open Budget Survey*<sup>12</sup> con la intención de evaluar aspectos de la rendición de cuentas. El OBS evalúa tres componentes de un sistema de responsabilidad presupuestaria: disponibilidad pública de información presupuestaria; oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario y, el papel y eficacia de las instituciones formales de evaluación, incluyendo la oficina nacional de auditoría (como “entidad superior de fiscalización”. La mayoría de las preguntas realizadas en el cuestionario, están orientadas a lo que ocurre en la práctica, en lugar de lo que exige la ley.

Las preguntas incluidas en la OBS se basan en buenas prácticas generalmente aceptadas para la gestión financiera pública. Dicha encuesta evalúa la disponibilidad pública de información presupuestaria al considerar la publicación oportuna y el contenido de 8

<sup>12</sup> “Download Reports | Open Budget Survey | IBP”.

documentos presupuestarios que todos los países deberían emitir en diferentes momentos del proceso.

Muchos de estos criterios para los tres componentes de análisis de la OBS, han sido desarrollados por organizaciones multilaterales, como el Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI), la iniciativa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (cuya secretaría es organizada por el Banco Mundial)<sup>13</sup>. La Organización para las Mejores Prácticas sobre la Transparencia Fiscal de la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) y la Declaración de Lima de las Directrices de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores sobre los preceptos de la auditoría, entre otros.

El OBS del año 2017 es el resultado de un proceso de investigación y colaboración en el que trabajó la International Budget Partnership (IBP) con socios de la sociedad civil en 115 países. La aplicación del cuestionario del OBS se publica de manera bianual y consta de 145 preguntas ponderadas y es completado por investigadores que se basan en el país analizado. La gran mayoría de los investigadores, provienen de organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas, aunque las áreas de interés de los encuestados pueden variar, tienen en común promover prácticas presupuestarias transparentes en sus países.

Para esta última versión, los datos fueron recopilados entre septiembre de 2016 y finales de diciembre de 2016. Por lo tanto el OBS 2017 evalúa solo aquellos sólo aquello que se realizara hasta finales del diciembre de 2016, cualquier acción o documento emitido después de la fecha no se contabiliza en los resultados de la encuesta de 2017. Todas las respuestas a las preguntas del OBS son respaldadas por distintos tipos de documentación, incluyendo citas a documentos presupuestarios; leyes del país o entrevistas a funcionarios públicos expertos sobre el proceso presupuestario del país. Finalmente el personal del IBP analizó cada cuestionario junto a los investigadores independientes durante un período de 3 a 6 meses para asegurarse de la consistencia interna de las respuestas del cuestionario.

Breves comentarios sobre el Open Budget Survey:

Observaciones	
¿Qué mide?	Disponibilidad pública de información presupuestaria; participación pública en el proceso presupuestario y la eficacia instituciones formales de evaluación.
Fortaleza	Metodología a través de un cuestionario e investigadores independientes en cada país analizado.
Limitaciones	Alguna limitación que se puede destacar, está relacionada a los conocimientos que manejen los encuestados.

*Fuente: Elaboración propia.*

<sup>13</sup> Open Budget Survey, “Methodology | Open Budget Survey | IBP”.

### Otros índices

Para finalizar se hizo una revisión de índices de gobierno abierto que manejan los países, sin embargo más allá de evaluar el gobierno abierto se enfocan en la rendición de cuentas subregional de las principales instituciones, cada país utilizando información interna de los organismos estudiados.

## Anexo

### Índices:

1. UN E-Government Survey 2016:  
<https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>
2. Knoema, plataforma de datos públicos - E- Government Development Index:  
<https://knoema.com/mctunlb/un-e-government-development-index>
3. Government at a Glance 2017:  
<http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2017-highlights-en.pdf> (pag11)  
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78414> (datos)
4. Global Open Data Index:  
<https://index.okfn.org/place/>
5. Open Data Barometer:  
[https://opendatabarometer.org/?\\_year=2016&indicator=ODB](https://opendatabarometer.org/?_year=2016&indicator=ODB)
6. Global Right to Information Rating:  
<http://www.rti-rating.org/> (mapa interactivo)
7. Open Government Index:  
<http://data.worldjusticeproject.org/opengov/>
8. Democracy Index:  
<https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>
9. Open Budget Survey:  
<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/> (ranking)  
<http://survey.internationalbudget.org/#map> (mapa)