

# El camino del Gobierno Abierto en Chile



## Andrés Bustamante

*Director de Gobierno Electrónico de la Unidad de Modernización y Gobierno Electrónico en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Psicólogo Organizacional de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Ingeniería de Negocios y Tecnologías de Información Universidad de Chile, con más de quince años de experiencia en el desarrollo de soluciones TI. [abustamante@minsepres.gob.cl](mailto:abustamante@minsepres.gob.cl)*



## Felipe Mancini

*Jefe del Área de Desarrollo en la Unidad de Modernización y Gobierno Electrónico del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile, donde impulsa proyectos de Tecnologías de la Información, Transparencia y Gobierno Abierto con formación en arquitectura, comunicación multimedia y arquitectura de la información, cuenta con experiencia en numerosos proyectos de consultoría y desarrollo en el ámbito TI. [fmancini@minsepres.gob.cl](mailto:fmancini@minsepres.gob.cl)*

La irrupción de iniciativas de Gobierno Abierto nos invita a mirar más allá de la tecnología y las nociones tradicionales de transparencia, pasando de un enfoque concebido desde las instituciones, a la construcción de un Estado centrado en los ciudadanos.

En este sentido la tecnología, si bien juega un rol fundamental a la hora de disponibilizar servicios e información, es sólo una herramienta que apoya una transformación cultural más profunda que ubica al ciudadano como centro de las iniciativas impulsadas por las instituciones públicas. En este contexto, un Estado transparente, participativo y colaborativo facilita una mejor articulación de políticas públicas, empodera a los ciudadanos para tomar decisiones informadas y ser parte activa de los procesos, fortaleciendo la democracia y mejorando la calidad de vida de las personas.

## EL CONTEXTO DE LA TRANSPARENCIA EN CHILE

A partir de la promulgación en el año 2008 de la Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública, se considera que se inicia el fomento de la transparencia en el Gobierno de Chile, sin embargo, este proceso comienza en parte el año 1999, con la Ley N° 19.653, sobre Probidad y Transparencia Pública, que incorporó a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley 18.575), los principios de probidad, transparencia y publicidad administrativas.

Esta Ley consagró el derecho a requerir por escrito información al jefe de servicio respectivo, estableciendo la posibilidad de reclamar ante los tribunales, en caso de negativa injustificada. Sin embargo en

2001, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia dictó un reglamento de secreto o reserva de los actos y documentos del Estado (Decreto N° 26<sup>1</sup>).

Posteriormente, en el año 2005 se introdujo un nuevo artículo (8°) a la Constitución de la República<sup>2</sup>, ampliando el acceso a la información de todos los órganos del Estado, a la vez que se restringieron las causales de reserva para proteger el derecho de las personas a la información. Con lo anterior, quedó derogado el Decreto N° 26 citado anteriormente. Con ello, también se derogó el carácter de secreto o reserva de la correspondencia emitida por las reparticiones públicas, lo que sienta un importante precedente en lo que respecta a la transparencia de los actos de la administración de los Órganos de la Administración del Estado.

## LOS INICIOS DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA

A fines de 2006, mientras la actual Ley de Transparencia se tramitaba en el Congreso, la Presidenta Michelle Bachelet envió el Instructivo Presidencial N°008 del 4 de diciembre, sobre Transparencia Activa y Publicidad de la Información de la Administración del Estado<sup>3</sup>. En este instructivo, se define Transparencia Activa como “la publicidad de la información por parte de los organismos públicos, de propia iniciativa y sin necesidad de requerimiento alguno”, en tanto se plantea la necesidad de “acercar la información a las personas” y también de “garantizar el acceso a ella por medios expeditos y gratuitos”.

También debemos mencionar y destacar el trabajo de la Secretaría Ejecutiva Agenda de Probidad y Transparencia y la Dirección Nacional del Servicio Civil, con la publicación del Manual de Probidad de la Administración del Estado<sup>4</sup> que tenía por objetivo ayudar a que los servidores públicos conocieran las normas de probidad y transparencia vigentes, convirtiéndose en una importante herramienta en los procesos de capacitación e inducción de la Administración del Estado.

## IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

En marzo de 2008, mediante el Decreto N° 30 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), se creó la Comisión Asesora Ministerial para la Probidad y Transparencia que apoya a MINSEGPRES en el seguimiento, estudio y análisis de la Agenda de Probidad, definida por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en noviembre de 2006.

Para llevar adelante la tarea encomendada de implementar la Ley de Transparencia, la mencionada Comisión trabajó en el desarrollo de diversas áreas, tales como transparencia activa, gestión de solicitudes de información pública, gestión de archivos y difusión a los funcionarios públicos.

### Transparencia Activa

Uno de los objetivos centrales de la Ley de Transparencia es poner a disposición de la ciudadanía, de manera permanente y actualizada, información sobre el funcionamiento y los recursos de los servicios públicos mediante sus sitios web, lo que se conoce como Transparencia Activa.

Esta tarea no era por completo desconocida para las instituciones, ya que a través del Instructivo Presidencial N°008 sobre Transparencia Activa y Publicidad de la Información de la Administración del Estado, del 4 de diciembre de 2006, se exigió a todos los ministerios y servicios publicar en sus sitios web la información más relevante de su gestión. Este instructivo sirvió de “experiencia piloto” para los servicios públicos, sin embargo, bajo la nueva Ley la Transparencia Activa se transformó en un imperativo, con mayores demandas respecto de la cantidad y calidad de la información a publicar.

La Comisión de Probidad y Transparencia, en conjunto con la actualmente extinta Secretaría de Estrategia Digital del Ministerio de Economía, apoyó esta exigencia desarrollando y entregando una propuesta de formato de publicación, en conjunto

con un programa informático de carga y procesamiento de datos y creación de páginas XHTML para asegurar la correcta publicación y traspaso de la información, lo que dio origen al diseño de los contenidos del enlace “Gobierno Transparente” al que se puede acceder a través de los sitios web de los servicios públicos.

A través del Oficio N°413, del 13 de abril de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se estableció que el sistema informático de publicación y formato de plantillas estaría alojado en <http://www.gobiernotransparente.gob.cl/>, con lo que se logró la homogeneización de los sitios electrónicos a los cuales la ciudadanía accedería, permitiendo un acceso expedito a cada una de las instituciones de Gobierno sin importar los procesos, formatos y características de la información generada por cada servicio.

Esta herramienta informática se desarrolló en colaboración con la red de encargados de transparencia y los equipos informáticos de los diferentes servicios, lo que permitió una constante retroalimentación por parte de los usuarios finales y un alto sentido de apropiación de la herramienta.

### Gobierno Transparente Chile

Cumpliendo con el compromiso de avanzar en materia de transparencia y facilitar aún más la búsqueda de información pública, la Comisión de Probidad y Transparencia desarrolló el Portal Gobierno Transparente Chile, un sitio web que cuenta con un directorio global de transparencia activa, que permite acceder a través de un único portal a toda la información publicada por más de 340 servicios y organismos públicos siguiendo la nueva legislación.

El Portal Gobierno Transparente Chile (<http://www.gobiernotransparentechile.cl/>) permite la búsqueda de información de instituciones o personas, con un funcionamiento similar a la mayoría de los buscadores web, reuniendo en un sólo lugar la información que requieren los usuarios.

1 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=184889>

2 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

3 [http://www.gobiernotransparente.cl/asistente/oficios/Instructivo\\_Presidencial\\_008.pdf](http://www.gobiernotransparente.cl/asistente/oficios/Instructivo_Presidencial_008.pdf)

4 [http://www.bcn.cl/carpetas\\_temas\\_profundidad/temas\\_profundidad.2008-03-18.6305273234/documentos-de-acceso-a-la-informacion-publica/manualprobidad2.pdf](http://www.bcn.cl/carpetas_temas_profundidad/temas_profundidad.2008-03-18.6305273234/documentos-de-acceso-a-la-informacion-publica/manualprobidad2.pdf)

La irrupción de iniciativas de Gobierno Abierto nos invita a mirar más allá de la tecnología y las nociones tradicionales de transparencia, pasando de un enfoque concebido desde las instituciones, a la construcción de un Estado centrado en los ciudadanos.

Además, la función de directorio de este Portal facilita a las personas la comprensión de la estructura del Gobierno.

### Sistema de acceso a la información pública

La Ley N° 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública consagra el derecho de toda persona a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado y señala que, para estos efectos, las solicitudes serán formuladas por escrito o mediante sitios electrónicos. Para dar cumplimiento cabal a esta obligación, era indispensable que cada servicio implementara los procedimientos necesarios para garantizar la recepción y procesamiento de solicitudes, además de definir los roles y responsables involucrados en este proceso.

Asegurar las condiciones necesarias para dar cumplimiento a este aspecto de la Ley constituyó un importante desafío institucional desde el punto de vista jurídico, administrativo y tecnológico.

En este escenario, la Comisión elaboró un conjunto de orientaciones y herramientas para facilitar el diseño e implementación de los procedimientos para la recepción, derivación y respuesta de las solicitudes de acceso a la información pública, para facilitar la identificación de los elementos mínimos que forman parte del diseño e implementación de un proceso operativo para gestionar las solicitudes de manera adecuada en los plazos definidos en la Ley.

En la elaboración de estas orientaciones se consideraron aquellos aspectos definidos en la Ley N° 20.285 y en su Reglamento, en conjunto con otras normas vigentes y documentos relacionados con la transparencia, el derecho al acceso a la información pública y los roles y responsabilidades que tienen las autoridades y funcionarios.

Para apoyar la implementación se construyó el software del Sistema de Gestión de Solicitudes desarrollado sobre la base de tecnologías abiertas y libres, permitiendo que fuese puesto a disposición de los servicios públicos sin la necesidad de incurrir en gastos adicionales en licencias y mantención.

La distribución, asesoría en la instalación, actualizaciones y mesa de ayuda de este sistema se realizó utilizando la plataforma Gobforge de la comunidad tecnológica gubernamental. Cabe señalar que las tecnologías utilizadas permitieron el desarrollo de una solución informática de libre disposición para aquellos servicios públicos que no contaban con recursos necesarios para implementar un sistema que les permitiera el registro y monitoreo de las solicitudes a través de sitios electrónicos.

### LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (N°20.500)

Tras seis años de tramitación en el Congreso, el 16 de febrero de 2011 se promulgó la Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana

en la Gestión Pública, marcando un hito en lo referente a la relación entre el Estado y la ciudadanía, al no sólo reconocer el derecho de las personas para participar del diseño de políticas, planes y programas, sino que prescribiendo que “cada órgano de la administración pública debe establecer las modalidades formales y específicas de participación que tienen las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia” (Art. 70, Ley N°20.500).<sup>5</sup>

Esta Ley incluye la conformación de un consejo de la sociedad civil y se complementa con un Instructivo Presidencial donde se insta a los servicios públicos a formalizar sus modalidades de participación, incluyendo la utilización de ventanillas virtuales de opinión, consultas públicas y publicación de Datos Abiertos, entre otras.

Con esto, los principios básicos del Gobierno Abierto: transparencia, participación y colaboración, quedan bajo un marco normativo a partir de la interacción de las leyes de Transparencia y Participación Ciudadana.

### MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: 100% AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS

Uno de los mandatos del programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera incluyó explícitamente la orientación del Estado 100% al servicio de los ciudadanos, así como su modernización como medio para el impulsar el fortalecimiento de la democracia. En este contexto, se modificó el diseño institucional relacionado con Gobierno Electrónico mediante el traspaso de estas funciones desde el Ministerio de Economía al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, incorporándolas a la Unidad de Modernización del Estado.

Sin embargo, a pesar de que las funciones de Gobierno Electrónico se incorporaron en el programa de modernización, un punto fundamental fue “desdigitalizar” la conversación sobre la modernización del Estado y centrarla en las personas, lo que

5 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143&buscar=20500>

implicó pasar del enfoque institucional y de la eficiencia, a un modelo donde lo central es el diseño de servicios orientados a los usuarios. En este sentido, se diseñó un plan estratégico de gobierno electrónico como parte integral del programa de modernización, con tres ejes centrales: Gobierno Cercano, Gobierno Abierto y Gobierno Eficiente, siendo este último consecuencia de los dos primeros.

## Iniciativas de Gobierno Cercano

Entre las iniciativas de Gobierno Cercano, la red multiservicios ChileAtiende, ha significado un cambio de paradigma en la forma de acercar el Estado a los ciudadanos. Con un enfoque multiplataforma, esta iniciativa integra una red de 144 sucursales a lo largo de todo Chile, entregando más de setenta servicios de once instituciones públicas, un call center que centraliza llamados de diferentes instituciones y un portal web con información de más de 1.800 trámites y servicios en un lenguaje ciudadano y con diversas formas de navegación.

Respecto a este punto, en el espíritu de la participación ciudadana, se innovó al incorporar a los ciudadanos en el diseño del portal, mediante una consulta pública de la versión alpha, la que fue perfeccionada en base a los propios comentarios de los usuarios.

En este ámbito, el siguiente avance consistirá en un programa de digitalización de trámites, con el fin de aumentar la cantidad de servicios que se pueden realizar online, el cual también incorporará a los ciudadanos de forma consultiva para priorizar y simplificar trámites de acuerdo a sus requerimientos.

## El Gobierno Abierto

En materia de Gobierno Abierto, actualmente se están desarrollando diversas iniciativas en torno a los Datos Abiertos y las plataformas de participación ciudadana:

### Datos.gob.cl

En septiembre de 2011 se lanzó la versión beta de datos.gob.cl, uno de los primeros portales de datos públicos de la región,

el cual se diseñó de acuerdo a estándares internacionales de catalogación (dcat) y se pobló inicialmente con un conjunto de datos existentes en el Estado, con calidad apta para su reutilización, con el fin de disponibilizar la información generada por las instituciones públicas para su uso en la generación de investigaciones, nuevos contenidos y aplicaciones de utilidad para la ciudadanía. Este lanzamiento en versión beta, permitió concretar la iniciativa de Datos Abiertos y servir de punta de lanza para un desarrollo del Open Data.

A poco andar, otras instituciones demostraron interés en esta iniciativa y es así como el Ministerio de Educación (MINEDUC) desarrolló su propio portal de datos utilizando formatos abiertos (data.mineduc.cl), la Dirección de Presupuestos publicó sus datos de presupuesto 2012 en formatos abiertos y otros servicios se interesaron en recibir apoyo para publicar sus datasets.

### Colaboración y participación

En diciembre de 2011 se realizó el evento Desarrollando América<sup>6</sup>, hackaton organizada por la Fundación Ciudadano Inteligente<sup>7</sup>, donde los datos del MINEDUC permitieron el desarrollo de interesantes aplicaciones. El desarrollo de este tipo de eventos es crucial para la generación de valor respecto de los datos, por lo que se pretende organizar diferentes instancias de este tipo en conjunto con la sociedad civil, la academia y la industria.<sup>8</sup>

### Siguientes pasos en Gobierno Abierto

La segunda etapa de la iniciativa datos.gob.cl consistió en la realización de una consulta pública para una normativa de Datos Abiertos en el Estado a la que se convocó a la academia y sociedad civil para que realizaran sus observaciones, las que actualmente están siendo consolidadas para la definición de un documento final.

Paralelamente con la petición formal de la autoridad a los servicios para que liberen mayor cantidad de datasets, se está desarrollando una segunda versión del portal de datos, con nuevas utilidades, las que guardan relación especialmente con disminuir las barreras de entrada a los servicios públicos para la publicación de

datos, ya que se incorporará una plataforma que permite la realización automática de transformaciones, disponibilización de datos mediante API y visualizaciones.

Otras iniciativas incluyen la creación y consolidación de plataformas de participación como las plataformas que han permitido la consulta pública de diversos proyectos de ley y normativas y la plataforma de ideas, que permite a los ciudadanos enviar sus propuestas para modernizar el Estado.

Finalmente, como una forma de integrar toda la información y plataformas respecto del Gobierno Abierto, integrando iniciativas de transparencia, participación y colaboración, se lanzó recientemente el portal <http://alpha.gobiernoabierto.cl> para consulta ciudadana, un *One Stop Shop* del Gobierno Abierto, centralizando toda la información relacionada con los temas señalados, facilitando a los usuarios las posibilidades de informarse y participar.

## Gobierno eficiente, un efecto colateral

Algunos efectos colaterales positivos del impulso de estas iniciativas han sido:

- Impulso de la interoperabilidad del Estado, que actualmente integra a cerca de cuarenta instituciones, facilitando más de noventa trámites, con sobre 1.5 millones de transacciones mensuales como parte de la integración de trámites a ChileAtiende.
- Implementación de Clave Única, una contraseña única para todos los sitios del Estado, validada por el Registro Civil, que permitirá tanto realizar trámites online, como validar a los ciudadanos en iniciativas de participación y consultas públicas. Actualmente en etapa piloto.
- Proceso de actualización de normativas y decretos, así como la elaboración de un proyecto de ley de Gobierno Electrónico que facilite la implementación en los servicios de estas iniciativas.
- Repositorio de software público que disminuya las barreras de entrada a estas iniciativas.

6 desarrollandoamerica.org

7 ciudadanointeligente.cl

8 <http://www.elvaso.cl/2011/12/dal-fruto-de-la-atmosfera-tecnologica-de-chile/>

## LA POSICIÓN DE CHILE EN E-GOB Y GOBIERNO ABIERTO

### La mirada de los organismos internacionales

A inicios de este año, se publicó el último informe de Gobierno Electrónico<sup>9</sup>, (e-Gob) elaborado por las Naciones Unidas, en el que Chile se ubica en el primer lugar de Latinoamérica y ocupa el tercer puesto dentro de las Américas, detrás de Estados Unidos y Canadá.

Con este avance, nuestro país retomó el liderazgo de la región con un importante aumento en su índice de e-Gob con relación al informe anterior, aunque el avance de otros países en estos temas nos hacen disminuir en un punto la posición relativa a nivel global.

En la línea de Gobierno Abierto, Chile se posiciona en octavo lugar a nivel mundial dentro del ranking de e-participación, un importante avance con respecto al puesto 34 en el que se ubicaba anteriormente, provocado por el impulso al desarrollo de espacios virtuales de participación, a través de la realización de consultas públicas, apertura de datos e iniciativas de propuestas ciudadanas.

Especial atención merece la sección sobre Open Data del reporte, que describe las tendencias mundiales y los desafíos comunes de los países al respecto. En esta línea, el lanzamiento de la versión beta del Portal de Datos Públicos<sup>10</sup>, constituye una señal de la relevancia otorgada a la apertura de información y el impulso a la transparencia, que se ve reforzada con nuestro compromiso internacional con la Alianza de Gobierno Abierto (OGP, por su sigla en inglés).

### Ingreso de Chile a la Alianza para el Gobierno Abierto

En septiembre de 2011, Chile adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto<sup>11</sup> (OGP),

entidad formada en el marco de la 66ª Asamblea General de las Naciones Unidas, dedicada a promover la transparencia, la participación ciudadana y la probidad en el sector público.

La propuesta preliminar del Plan de Acción de Chile para OGP fue sometida a consulta pública no vinculante por SEGPRES, entre los días 23 de diciembre de 2011 al 9 de enero de 2012, en consulta a una mesa de trabajo conformada por representantes del Parlamento, la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia, la sociedad civil organizada y el equipo del Gobierno dedicado a la modernización del Estado, probidad y transparencia. A este proceso se agregó la consulta con representantes de organismos autónomos del Estado y organizaciones de la sociedad civil vinculadas al ámbito de la transparencia y la participación.

Las sugerencias recogidas en el marco de la consulta y las respuestas a ellas fueron publicadas en el sitio web de la consulta y sirvieron como base para la reformulación del plan final presentado en Brasilia en abril de este año, el cual se basa en compromisos centrados en la construcción de una administración pública transparente, eficiente, efectiva y abierta a la evaluación y colaboración de los ciudadanos.

Los compromisos de Chile incluyen: el Portal de Gobierno Abierto, plataformas digitales de participación, perfeccionamiento de iniciativa de Datos Abiertos, fomento a la interoperabilidad del Estado, desarrollo de la plataforma ChileAtiende, Clave Única ciudadana y diversas iniciativas legislativas orientadas al fortalecimiento de la democracia.

### Aprendizajes y reflexiones

Uno de los principales aprendizajes obtenidos a partir de esta experiencia es el evitar caer en el fetiche de la tecnología y los enfoques muy academicistas. El Gobierno Abierto es acerca de las personas y su empoderamiento y no sobre una determinada plataforma o estándar. En este sentido, estamos profundamente

convencidos de que este enfoque ofrece una oportunidad única de formar un nuevo tipo de ciudadano, que no es un receptor del Gobierno, sino un actor involucrado profundamente en la construcción de un mejor Estado.

En esta lógica de ciudadanos empoderados, si bien los Datos Abiertos desde el punto de vista de la transparencia y el control de la corrupción son un gran aporte, es crucial ver todo su potencial que va desde un mejor diseño de políticas públicas al interior del Estado, hasta la posibilidad de emprender y desarrollar nuevo conocimiento a nivel local.

Por otra parte, para la implementación de este tipo de iniciativas nos parece indispensable contar con apoyo político de alto nivel y por otra parte, tener la capacidad de mostrar resultados rápidos pero consistentes, evitando un enfoque "big bang". En este sentido, el modelo de *lean startup* permite generar ganancias rápidas a partir de prototipos que, perfectibles, ya generan una realidad que lleva a la acción.

Otra elemento importante es velar por la disminución de las barreras de entrada para los servicios públicos. Esto implica crear normativas, guías prácticas, plataformas simples y herramientas de apoyo para que las instituciones deban realizar el menor trabajo posible, aminorando las dificultades para ser parte de los proyectos. Este es un punto crucial para cambiar el switch desde el temor a ser parte de la iniciativa, por el miedo a lo desconocido, al temor de quedarse abajo de ésta y no ser parte de la innovación.

Finalmente, destacamos el valor de co-diseñar servicios e iniciativas con los mismos ciudadanos a través de encuestas, consultas públicas y focus group, ya que estas metodologías son cruciales para enfocar los esfuerzos en las cosas que realmente importan a las personas y construir, con su colaboración, mejores servicios para un mejor Estado. BITS

9 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>

10 <http://www.datos.gob.cl>

11 <http://www.ogp.cl/>