REVISTA DEL CLAD REFORMA Y DEMOCRACIA

Red Académica de Gobierno Abierto Internacional

93

Septiembre-diciembre 2025 | e-ISSN 2443-4620 https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n93.a453

Gobierno Abierto en Brasil: Evolución y Tendencias Temáticas en los planes Nacionales

Governo Aberto no Brasil: Evolução e Tendências Temáticas nos planos Nacionais

Open Government in Brazil: Evolution and Thematic Trends in National Action plans

Amanda Luri Wada

Universidade Federal de São Paulo
amanda.luri@unifesp.br
https://orcid.org/0009-0005-6087-6340

Gabriela de Brelàz

Universidade Federal de São Paulo
gabriela.brelaz@unifesp.br
https://orcid.org/0000-0001-9954-5526

Luciana Massaro Onusic

Universidade Federal de São Paulo
luciana.onusic@unifesp.br
https://orcid.org/0000-0002-9428-8994

Luis Hernan Contreras Pinochet

Universidade de São Paulo (FEAUSP)
luis.hernan@usp.br
https://orcid.org/0000-0003-2088-5283

Resumen

Este artículo presenta los principales resultados de un proyecto de investigación cuyo objetivo general fue identificar y analizar las tendencias y direcciones temáticas de compromisos de gobierno abierto en seis planes de acción Nacionales en Brasil utilizando un análisis lexicométrico con el uso de software Iramuteq y Excel. La investigación se centra en responder preguntas sobre los temas y palabras clave más recurrentes, la evolución de los planes a lo largo del tiempo y patrones que indiquen cambios en las prioridades o enfoques de políticas de gobierno abierto, contribuyendo a la teoría del grado de madurez de gobierno abierto. Los resultados revelaron la evolución de los temas a lo largo de los ciclos de gobierno, destacando la maduración y adecuación de las políticas públicas. El análisis mostró la centralidad de términos como “datos”, “abierto” y “público”, reflejando la continuidad de áreas clave como la transparencia y la participación. Este estudio contribuye a la comprensión de la evolución de los compromisos gubernamentales y ofrece una base para futuras investigaciones, además de sugerir una metodología que puede aplicarse en contextos

similares y en una perspectiva comparativa entre países y regiones. Como limitación, destacamos el hecho de ser apenas un análisis del caso brasileño.

Palabras clave: Gobierno abierto, transparencia, participación, lexicometría, Brasil.

Resumo

Este artigo apresenta os principais resultados de um projeto de pesquisa cujo objetivo geral foi identificar e analisar tendências e direções temáticas dos compromissos de governo aberto em seis planos de Ação Nacionais no Brasil, utilizando análise lexicométrica utilizando o software Iramuteq e o Excel. A pesquisa se concentra em responder às questões sobre os temas e palavras-chave mais recorrentes, a evolução dos planos ao longo do tempo e se há padrões consistentes que indicam mudanças de prioridade ou novos enfoques nas políticas de governo aberto, contribuindo para a teoria de grau de maturidade de governo aberto. Os resultados revelaram a evolução das temáticas ao longo dos ciclos de governo, evidenciando o amadurecimento e a adaptação das políticas públicas. A análise mostrou a centralidade de termos como "dados", "aberto" e "público", refletindo a continuidade de áreas-chave como transparência e participação. Este estudo contribui para a compreensão da evolução dos compromissos governamentais ao longo do tempo e oferece uma base para futuras pesquisas, além de sugerir uma metodologia que pode ser aplicada em contextos similares e em perspectiva comparada entre países e regiões. Como limitação, destacamos o fato de ser apenas uma análise do caso brasileiro.

Palavras-chave: Governo aberto, transparência, participação, lexicometria, Brasil.

Abstract

This article presents the main results of a research project with a general objective of identifying and analyzing the thematic trends and directions of open government commitments in six National Action plans in Brazil, utilizing lexicometric analysis using the software Iramuteq and Excel. The research aims to answer questions about the most recurring themes and keywords, the evolution of plans over time, and whether consistent patterns indicate changes in priority or new approaches in open government policies, thereby contributing to the open government maturity model theory. The results revealed the evolution of the themes throughout the government cycles, evidencing the maturation and adaptation of public policies. The analysis highlighted the centrality of terms such as "data," "open," and "public," reflecting the continuity of key areas including

transparency and participation. This study contributes to understanding the evolution of government commitments over time. It provides a basis for future research and suggests a methodology that can be applied in similar contexts and a comparative perspective between countries and regions. As a limitation, we highlight the fact that this is only an analysis of the Brazilian case.

Keywords: Open government, transparency, participation, lexicometry, Brazil.

Introducción

El concepto de "gobierno abierto" ha adquirido gran relevancia a partir de los años 2000 en el contexto de reformas del sector público, y está centrado en tres valores principales: transparencia, participación y accountability (rendición de cuentas). En muchas iniciativas individuales de reforma, la tecnología impulsiona estos valores, aunque no es un requisito indispensable (Piotrowski et al., 2022).

La definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) complementa esta perspectiva al definir gobierno abierto como "una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, responsabilidad y participación de las partes interesadas, en apoyo a la democracia y al crecimiento inclusivo" (OCDE, 2017). Brasil, como uno de los miembros fundadores de la Alianza para el gobierno abierto (*Open Government Partnership*) en 2011, comenzó a adoptar estos principios mediante la implementación de planes de gobierno abierto, que buscan no solo cumplir directrices internacionales y demandas internas.

Los planes de acción de gobierno abierto en Brasil deben contener compromisos cocreados con diversos actores de la sociedad civil; es decir, en cada plan hay talleres de cocreación que cuentan con la presencia de representantes gubernamentales y de la sociedad civil. De esta manera, los temas definidos durante la elaboración son variados y reflejan el contexto político, económico y social del momento, según los aportes de representantes del gobierno y de la sociedad. Por tanto, comprender cómo estos compromisos se organizan en términos de objetivos y tendencias temáticas a lo largo del tiempo permite comprender el panorama político y social nacional, y resulta en particular relevancia para el contexto latinoamericano dado que Brasil, como miembro fundador de la Alianza para el gobierno abierto y con seis planes nacionales implementados, cons-

tituye un caso de referencia capaz de ofrecer aprendizajes regionales. Estudios sobre gobierno y datos abiertos han experimentado un crecimiento significativo en la última década (Tai, 2021; Gao et al., 2023; Brelaz et al., 2025). Según Tai (2021), la investigación sobre gobierno abierto es principalmente cualitativa, basada en casos descriptivos y con énfasis en la transparencia y datos abiertos, más que en participación, accountability y evaluación del impacto.

El uso del análisis lexicométrico en documentos de gobierno abierto es aún un campo por explorar y puede beneficiarse de los avances teóricos y metodológicos recientes en estudios sobre modelos de lenguaje extenso (LLM, por sus siglas en inglés). En este sentido, los textos de los compromisos de los seis planes de acción brindan la oportunidad de visualizar la evolución de las prioridades y temas centrales del gobierno abierto en la experiencia brasileña. Este tipo de análisis no ha sido realizado todavía en Brasil ni identificado en otras investigaciones internacionales, y busca contribuir al avance de los estudios en el campo del gobierno abierto. Utilizando herramientas de evaluación de frecuencia, coocurrencia y distribución de términos en distintos planes, es posible identificar similitudes y diferencias en los enfoques temáticos y en la institucionalización de los principios de gobierno abierto (Scott, 2013; Meyer y Rowan, 1977; Brelaz y Alves, 2013).

Por consiguiente, esta investigación busca identificar y analizar las tendencias y enfoques temáticos de los compromisos presentes en los distintos planes de Acción. Este estudio, al realizar un análisis lexicométrico de los textos de los compromisos, pretende contribuir significativamente a la literatura al ofrecer una visión de los movimientos temáticos en los seis planes de gobierno abierto en Brasil. Este enfoque puede servir como base para futuros análisis y para la comprensión de políticas públicas.

Problema de investigación y objetivos

Los planes de acción de gobierno abierto en Brasil, desde la adhesión del país a la Alianza para el gobierno abierto (*Open Government Partnership* - OGP) en 2011, han establecido una serie de compromisos para promover la transparencia, la participación ciudadana y la accountability (rendición de cuentas) en la administración pública, con el apoyo de la tecnología. Cada plan contiene diversos compromisos que reflejan las prioridades gubernamentales en diferentes periodos. Sin embargo, aún no se ha explorado suficientemente cómo estos compromisos se organizan en términos de dirección y tendencias temáticas a lo largo del tiempo. Específicamente, se busca responder a las

siguientes preguntas: ¿Qué temas y palabras clave son más recurrentes en cada plan? ¿Cómo han evolucionado los planes a lo largo del tiempo? ¿Existen patrones consistentes que indiquen cambios de prioridad o nuevos enfoques en las políticas de gobierno abierto?

Así, este estudio tiene como objetivo general analizar las tendencias y enfoques temáticos de los compromisos en los seis planes de acción de gobierno abierto en Brasil mediante el uso del análisis lexicométrico, una metodología cuantitativa aplicada a datos textuales para comprender la evolución de las prioridades y enfoques a lo largo del tiempo. Como objetivos específicos:

1. Identificar temas recurrentes: Determinar los temas y palabras clave más frecuentes en cada uno de los seis planes de acción nacionales de gobierno abierto.

2. Analizar la evolución temática: Examinar cómo han cambiado la frecuencia y relevancia de los temas durante los distintos periodos de los planes de acción.

3. Mapear coocurrencias temáticas: Estudiar la coocurrencia de términos y temas para entender cómo se relacionan entre sí diferentes áreas dentro de los planes de acción.

4. Comparar direcciones temáticas: Comparar direcciones temáticas entre los distintos planes de acción para identificar similitudes y diferencias en las prioridades del gobierno abierto.

Metodología

Lexicometría – Estadística

La lexicometría es una metodología que aplica métodos cuantitativos a datos cualitativos con el objetivo de observar las características de un conjunto de textos y comunicaciones. Según Salem (1986), el análisis lexicométrico es un conjunto de métodos basados en criterios formales que permiten reestructurar la organización de un texto o un conjunto de textos, además de posibilitar la realización de cálculos estadísticos basados en su vocabulario (Salem, 1986). En ese sentido, el análisis léxico propone superar la dicotomía clásica entre los dominios cuantitativo y cualitativo, permitiendo la cuantificación de variables esencialmente cualitativas — como los textos — y la aplicación de métodos

estadísticos sobre su contenido informacional (Ogata et al., 2021). Las principales herramientas que ofrece esta metodología están enfocadas en las características del texto: frecuencia de palabras, hápax (palabra que aparece solo una vez en el texto), formas gramaticales y vocabulario. De esta manera, es posible analizar la distribución de palabras dentro del corpus (conjunto textual). Para Kamath et al. (2024), el uso de LLM ofrece una capacidad de comprender el lenguaje humano de una manera que es intuitiva y perspicaz, pero el uso ético de esta herramienta debe ser una prioridad.

Específicamente, la lexicometría presenta versatilidad y aplicabilidad en el análisis de contenido en los siguientes casos: cuando la unidad de registro es la palabra y la frecuencia es el indicador principal, cuando el análisis es complejo y multivariado tratando simultáneamente categorías y unidades de registro, cuando se realiza análisis de coocurrencia de palabras en unidades contextuales, y cuando se desea investigar mediante etapas sucesivas y tratamientos estadísticos complejos (Bardin, 1997). En el caso de esta investigación, todos estos escenarios son pertinentes, demostrando la solidez y adecuación de la lexicometría para analizar los compromisos de los planes de gobierno abierto en Brasil.

Además, considerando las utilidades de esta metodología, también se considera una forma de análisis del discurso. Dado que el discurso proviene de un texto soporte para la comunicación, el uso de este tipo de análisis busca identificar regularidades, tendencias y estilos discursivos (Leblanc, 2015), complementando aún más esta investigación al considerar los compromisos como textos discursivos que reflejan el contexto político correspondiente.

Aunque el método utilizado ofrece herramientas sólidas para el análisis de los compromisos de los planes de Acción, es importante reconocer algunas limitaciones inherentes. En el caso de la lexicometría, destaca la polisemia de las palabras, es decir, el hecho de que un mismo término pueda asumir diferentes significados según el contexto, lo que puede no ser plenamente captado por el software. Además, el proceso de lematización, aunque útil para agrupar variaciones de una misma palabra, puede ocasionalmente simplificar distinciones relevantes

Paso a paso del análisis

Para el análisis de los planes en Brasil, se seleccionó la estadística textual aplicada con la ayuda del software Iramuteq, permitiendo percepciones sobre las tendencias y direcciones adoptadas por cada plan en el contexto político nacional en el que fueron elaborados, siguiendo etapas:

Tabla 1

Etapas de la investigación

Etapa	Actividad
1. Recolección y preparación de los datos	Los compromisos de los seis planes de acción Nacional de gobierno abierto (2011-2013, 2013-2016, 2016-2018, 2018-2020, 2021-2023 y 2024-2026) se recolectaron del sitio de la Contraloría General de la Unión (CGU). Los documentos se convirtieron al formato de texto simple (.txt) para asegurar la compatibilidad con el software Iramuteq y fueron sometidos a un proceso de limpieza, eliminando caracteres que el software no lee correctamente
2. Análisis lexicométrico clásico	Se llevó a cabo un análisis lexicométrico clásico para identificación de la cantidad de palabras en el texto, contabilización de la frecuencia media y hápax, así como la cantidad de formas de palabras. A partir de la cuantificación de las formas de palabras, se realiza la lematización, reducción de palabras a su forma raíz, identificando formas activas y suplementarias (Camargo y Justo, 2013).
3. Análisis de correspondencia	Los textos fueron codificados temáticamente para asociar las palabras encontradas en los planes a diferentes temas, representando las palabras en gráficos mediante clústeres de distintos tamaños y colores, reflejando predominancia y segmentación en los respectivos textos.
4. Análisis de similitud	Cómo se relacionan diferentes temas y palabras clave, con centralidad en las variables (vocabularios), en lugar de los segmentos textuales, reflejando los compromisos de los planes. La visualización se presenta en forma de una red con ramificaciones que indican la proximidad entre las variables.
5. Método de clasificación jerárquica (CHD)	Agrupamiento de segmentos de texto con palabras similares que corresponden a los compromisos y son analizados por el software aplicando el método CHD para clasificar y medir la proximidad entre ellos. Los resultados son visualizados en un diagrama de árbol (dendograma) que muestra las relaciones jerárquicas entre las clases de segmentos textuales.
6. Nube de palabras	Análisis léxico más sencillo donde se consideran todos los segmentos de texto y las variables más frecuentes, distinguiendo su frecuencia por tamaño y ubicación en la representación visual de la nube.

Etapa	Actividad
7. Análisis gráfico	Se basó en la catalogación detallada de todos los compromisos de los planes de acción de gobierno abierto en una hoja de cálculo estructurada en Excel. Cada compromiso fue asociado con las áreas políticas definidas por la *Open Government Partnership*, permitiendo la construcción de gráficos y tablas que resaltan las direcciones estratégicas. El análisis visual de los datos sirvió para sintetizar información compleja y proporcionar insights claros sobre la evolución de las políticas de gobierno abierto. Como limitación, cabe señalar que, aunque los gráficos y tablas proporcionan una visión clara y sintética de las tendencias, no sustituyen una lectura cualitativa más profunda. Estos aspectos no comprometen la validez del enfoque adoptado, pero deben ser considerados en la interpretación de los resultados.

Iramuteq

El Iramuteq es un software de código abierto basado en el entorno de programación R, desarrollado para realizar análisis lexicométricos y estadísticas textuales basándose en hipótesis sobre el uso del lenguaje en la construcción de significados y en la distribución del vocabulario en diferentes partes del corpus (Sá Oliveira Sousa, 2020). Por lo tanto, su aplicación en esta investigación satisface plenamente todas las necesidades propuestas; mediante el uso de las funcionalidades mencionadas, Iramuteq permitirá identificar patrones recurrentes y relaciones entre términos, además de mapear la coocurrencia de palabras. Esto facilita una comprensión profunda y precisa sobre los compromisos de los planes de gobierno abierto en Brasil, revelando la estructura léxica de los textos y destacando temas y tendencias relevantes a lo largo de los diferentes planes analizados.

Marco Teórico

Gobierno abierto y la *Open Government Partnership* (OGP)

Durante el siglo XX, la administración pública experimentó un fuerte movimiento hacia el aumento de la publicidad y la *accountability* (rendición de cuentas vertical, horizontal y societal). En las décadas de 1980 y 1990, varios países vivieron la era del *new public management* o movimiento de reforma del Estado, buscando un Estado más eficiente, eficaz y orientado a resultados (Pollitt y Bouckaert, 2017). El siglo XXI comienza enfatizando la participación y el aumento significativo de la transparencia como estrategia para combatir la corrupción y fortalecer la integridad pública. En este contexto emerge el movimiento de gobierno abierto como un nuevo paradigma de reforma estatal (Piotrowski et al., 2022), con notable influencia en América Latina y en "el futuro de la democracia, el Estado

de derecho y la gestión de los asuntos públicos en la región" (Ramírez-Alujas, 2025, p. 21). Accountability es un término sin exacta traducción al español y es definido por Pollitt y Hupe (2011) como un concepto mágico, es amplio y de gran alcance, posee una carga normativa positiva que lo hace atractivo, sugiere consenso al simplificar complejidades sociales y políticas, y tiene una alta comercialización global en ámbitos gubernamentales y académicos. Accountability puede ser definida como una relación donde un actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, mientras que el foro puede hacer preguntas, emitir juicios y aplicar consecuencias, envuelve la obligación de rendir cuentas, transparentemente justificar decisiones y acciones de organismos públicos, permitiendo el control por los stakeholders, incluyendo la sociedad civil (Bovens, 2007).

Históricamente, la ampliación del uso del concepto de gobierno abierto surgió durante la gestión del presidente estadounidense Barack Obama en su primer mandato (2009-2012), que delineaba una estrategia de gestión pública basada en principios de transparencia e integridad. Con el tiempo, este concepto se consolidó, culminando en 2011 con la creación de la *Open Government Partnership* (OGP), fundada por ocho países: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos, además de nueve organizaciones de la sociedad civil (OGP, 2011). Actualmente, cuenta con la participación de 75 países y 150 gobiernos locales (incluidos desde 2016) distribuidos en todos los continentes.

La creación de esta alianza, impulsada por gobiernos en lugar de organismos multilaterales, fue considerada innovadora. Esta iniciativa transnacional y multisectorial que involucra a gobiernos y sociedad civil se estableció como una entidad flexible y dinámica, reduciendo procesos burocráticos característicos de instituciones tradicionales. Los gobiernos (locales y nacionales) miembros de esta alianza deben cumplir con ciertos requisitos: (1) tener niveles mínimos de participación ciudadana; (2) legislación de acceso a la información; (3) transparencia fiscal y presupuestaria; (4) superar una evaluación de compatibilidad con los valores de la OGP; (5) adherir a la declaración de gobierno abierto; (6) identificar una agencia o ministerio responsable, y (7) comprometerse a desarrollar planes de acción cocreados con la sociedad y aceptar su monitoreo (OGP, 2011).

La OGP recomienda un proceso específico para elaborar planes de acción en los gobiernos miembros, cada tres o cuatro años, en colaboración con la sociedad civil, adaptados a sus realidades y abordando al menos uno de los principios de la alianza. El modelo de madurez de gobierno abierto de Pirannajed e Ingrams (2023) plantea una progresión

que inicia con (i) la creación de infraestructura básica y portales de transparencia, (ii) avanza hacia la institucionalización de la rendición de cuentas, (iii) la promoción de la colaboración ciudadana y (iv) la conformación de plataformas digitales integradas. Culmina con (v) un gobierno democrático abierto que combate la desinformación y (vi) una gobernanza abierta que articula a múltiples actores en los procesos de decisión y generación de valor público.

OGP se consolidó globalmente con algunos hitos significativos. El primero fue la incorporación de gobiernos locales en 2016 (OGP, 2019). Posteriormente, en 2017, la definición de gobierno abierto propuesta por la OCDE reforzó la importancia de la interacción entre sociedad y gobierno, describiéndola como "una cultura de gobernanza que busca promover la transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en favor de la democracia y el crecimiento inclusivo". Además, el compromiso de la OCDE se ha reflejado en la elaboración de índices globales e informes sobre prácticas de gobierno abierto, impulsando reformas globales como la creación de portales de datos abiertos y foros de cocreación de políticas. Otro hito clave fue la Declaración de París durante la Cumbre Global de la OGP en Francia en 2021, que reafirmó simbólicamente el compromiso de los gobiernos participantes y aceleró el avance en la implementación de reformas.

Brasil desempeña un papel relevante en la estructuración e impacto de esta iniciativa. Tras su adhesión como miembro fundador en septiembre de 2011, en noviembre del mismo año se aprobó la Ley 12.527 (Brasil, 2011) de Acceso a la Información, regulada en mayo de 2012 por el Decreto 7.724. En mayo de 2016 se promulgó el Decreto 8.777, estableciendo la Política de Datos Abiertos del Poder Ejecutivo Federal. En 2019, el Decreto 9.903 modificó el Decreto 8.777 sobre gestión y derechos de uso de datos abiertos. En 2019, el Decreto 10.160 (Brasil, 2019) instituyó la Política Nacional de Gobierno Abierto y el Comité Interministerial de Gobierno Abierto (MGI, 2025). Desde su ingreso a la OGP, la Contraloría General de la Unión es responsable de promover las prácticas de gobierno abierto en Brasil, coordinando la creación e implementación de los planes con los ministerios y la sociedad civil.

Los ministerios participantes del Comité Interministerial de Gobierno Abierto (CIGA) orientan la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación posterior de los planes Nacionales. Brasil también acogió en 2012 la primera Conferencia Anual de la OGP, creando un Grupo de Trabajo con 10 organizaciones no gubernamentales para discutir

la participación social en los planes nacionales. En 2024, Brasil fue sede del encuentro América Abierta, que discutió desafíos y oportunidades para una gobernanza más transparente y participativa. En octubre de 2025, Brasil asumió la copresidencia del Comité Directivo de la OGP, aumentando su visibilidad y responsabilidad ante actores nacionales e internacionales.

Metodología de cocreación de los planes de gobierno abierto en Brasil

Estudios recientes han abordado el proceso de cocreación de los planes de gobierno abierto siguiendo las directrices de la OGP (Romão et al., 2025; Brelaz et al., 2025). Actualmente, Brasil se encuentra en la fase de implementación del 6.º plan de gobierno abierto y durante la última década se ha observado una consolidación gradual de la metodología de cocreación, que involucra tanto a instituciones de la sociedad civil como del gobierno. Según los documentos oficiales de la CGU sobre el proceso de elaboración de los planes de gobierno abierto, específicamente en el contexto del 6.º plan, el proceso involucró tres pasos principales.

El primer paso fue la "definición de los temas", etapa en la cual se seleccionaron asuntos para desarrollar políticas de gobierno abierto, divididos en dos categorías: propuestos por la sociedad civil y propuestos por el gobierno. Los propuestos por la sociedad civil fueron definidos en cuatro etapas: consulta pública, organización por áreas, evaluación de viabilidad y votación para priorización. Los propuestos por el Gobierno fueron seleccionados por su importancia estratégica para el Gobierno Federal.

El segundo paso consistió en la realización de "Talleres de cocreación", donde representantes del gobierno y de la sociedad civil seleccionaron desafíos para cada tema previamente escogido, estableciendo compromisos específicos. Durante este proceso, participaron expertos gubernamentales y de la sociedad civil, definiendo las actividades, responsables y plazos para cumplir con los compromisos establecidos.

Finalmente, el tercer paso fue la "Aprobación del plan", en la que todos los compromisos establecidos se sometieron a una consulta pública y posteriormente fueron evaluados por el Grupo de Trabajo Temporal y el Comité Interministerial de gobierno abierto. La versión final del plan de acción se compartió con todos los órganos gubernamentales involucrados en su elaboración para conocimiento y revisión. Debido a la flexibilidad del proceso, durante los primeros años de ejecución, el país puede actualizar o añadir nuevos compromisos conforme a las directrices de la OGP (CGU, 2024).

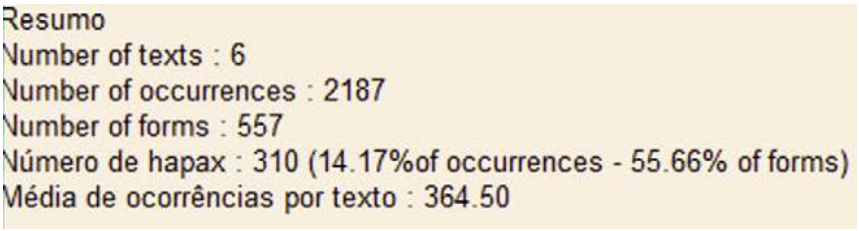
Análisis de resultados

Estadísticas lexicales clásicas

Los compromisos de los seis planes de gobierno abierto fueron divididos en seis agrupamientos textuales, según se detalló en la sección de metodología. Se utilizó el *software* Iramuteq para la reestructuración de las unidades de texto, la exploración del vocabulario y la aplicación de la lematización con el fin de reducir las palabras a sus formas básicas. Además, fue posible elaborar un diccionario de formas reducidas, identificando tanto formas activas como variantes suplementarias. Los resultados revelaron un corpus general compuesto por seis textos, cada uno correspondiente a los compromisos de los seis planes analizados. El corpus comprendió 2.187 palabras, con un promedio de 364,50 ocurrencias por texto, 557 variaciones de formas de vocabulario y 310 palabras clasificadas como hápax, permitiendo una comprensión amplia e inicial del uso léxico en los textos examinados.

Figura 1

Resumen del Corpus



Fuente: Elaboración propia - Software Iramuteq.

Análisis factorial de correspondencia

El análisis de correspondencia ofrece una visualización en un plano factorial que refleja la distribución y proximidad de las palabras en el corpus textual, considerando predominancias y asociaciones semánticas. Este método permite identificar patrones y agrupaciones de términos, proporcionando una perspectiva clara sobre los temas tratados. Los colores de las palabras corresponden a los planes a los que pertenecen: rojo para el 1.º plan, gris para el 2.º plan, verde para el 3.º plan, azul claro para el 4.º plan, azul oscuro para el 5.º plan y rosa para el 6.º plan.

Tabla 2

Periodo de implementación de los planes de gobierno abierto en Brasil

Plan de gobierno abierto	Inicio	Término	Duración
1.° plan (rojo) - Dilma Rousseff	Septiembre/11	Abril/13	20 meses
2.° plan (gris) - Dilma Rousseff	Mayo/13	Junio/16	36 meses
3.° plan (verde) - Michel Temer	Julio/16	Diciembre/18	30 meses
4.° plan (azul claro) - Jair Bolsonaro	Enero/2019	Diciembre/20	24 meses
5.° plan (azul oscuro) - Jair Bolsonaro hasta Dic/22. Lula de Ene/23 a Dic/23	Enero/21	Diciembre/23	36 meses
6.° plan (rosa) - Lula hasta Dic/26	Enero/24	Diciembre/27	48 meses

Fuente: Elaboración propia

Los resultados obtenidos mediante la aplicación del análisis factorial de correspondencia (AFC) se presentan en la Figura 3, con el objetivo de identificar agrupaciones semánticas y patrones de asociación entre términos extraídos del corpus textual. El corpus analizado constó de un total de 2.163 ocurrencias de palabras, distribuidas en seis planos semánticos principales, generados automáticamente a partir de la clasificación jerárquica de los datos. El plano factorial se estructura en dos factores principales: el factor 1 (eje horizontal), que explica el 28,69 % de la varianza total, y el factor 2 (eje vertical), que explica el 20,38 % de la varianza. Juntos, estos dos factores concentran aproximadamente el 49,07 % de la variabilidad del conjunto de datos, indicando una síntesis satisfactoria dada la complejidad y diversidad de los textos analizados.

El factor 1 separa temas relacionados con la gestión e infraestructura pública, posicionados a la izquierda del gráfico, de temas orientados a la prestación de servicios y participación social, situados a la derecha. Por su parte, el factor 2 diferencia contenidos con mayor énfasis en aspectos organizacionales y estructurales, ubicados en la parte inferior del gráfico, de aquellos centrados en mejoras de calidad, integración y fortalecimiento social, ubicados en la parte superior. Los términos más frecuentes en el corpus fueron acceso (53 ocurrencias), gestión (49 ocurrencias), electrónico (42 ocurrencias), transparencia (38 ocurrencias) y sociedad (35 ocurrencias), destacando la centralidad de estos temas en los discursos analizados.

En el cuadrante superior izquierdo se observa la formación del tercer plano (verde), caracterizado por términos como calidad, sociedad, disponibilizar y colaborativo. Este agrupamiento comprende aproximadamente el 18 % de las ocurrencias del corpus, su-

giriendo una orientación hacia acciones de fortalecimiento social, mejora colaborativa y promoción de la ciudadanía activa. Estos términos indican un enfoque en prácticas más abiertas e inclusivas, asociadas con más participación.

En el cuadrante superior derecho predomina el sexto plano (rosa), donde emergen palabras como servicio, integrar, herramienta y formación. Este grupo concentra cerca del 15 % de las ocurrencias, apuntando a un abordaje pragmático y operativo centrado en el desarrollo de servicios públicos, herramientas de gestión y capacitación de los actores involucrados en la implementación de políticas públicas.

Los cuadrantes centrales presentan una distribución más dispersa de términos asociados con el primer y segundo plan (rojo y gris, respectivamente). Palabras como acceso, gestión, electrónico, cultura e información aparecen transversalmente, reflejando una preocupación integral con la infraestructura básica de gobernanza digital, transparencia de datos y ampliación del acceso público a información gubernamental. Estos planos reúnen el 32 % de las ocurrencias totales, sugiriendo un fuerte énfasis inicial en establecer mecanismos de acceso y control de la información como base para compromisos más complejos en etapas posteriores.

El cuadrante inferior izquierdo concentra el cuarto plano (azul claro), destacando términos como gobierno, construir, espacio y diálogo. Este agrupamiento, responsable del 17 % de las ocurrencias, refleja la importancia otorgada a la creación de espacios participativos y la integración de diversos niveles de gobernanza, fortaleciendo una cultura de participación social e institucionalizando procesos dialógicos en la gestión pública. La segmentación temática aquí sugiere una evolución en la comprensión del papel de la comunicación y la construcción de consensos.

El cuadrante inferior derecho está dominado por el quinto plano (azul oscuro), agrupando términos como transparencia, nacional, control y organización. Este grupo representa cerca del 18 % de las ocurrencias, revelando una preocupación estructurada por consolidar institucionalmente los compromisos asumidos, enfocados en fortalecer la gobernanza nacional, el control social y la ejecución transparente de las acciones gubernamentales.

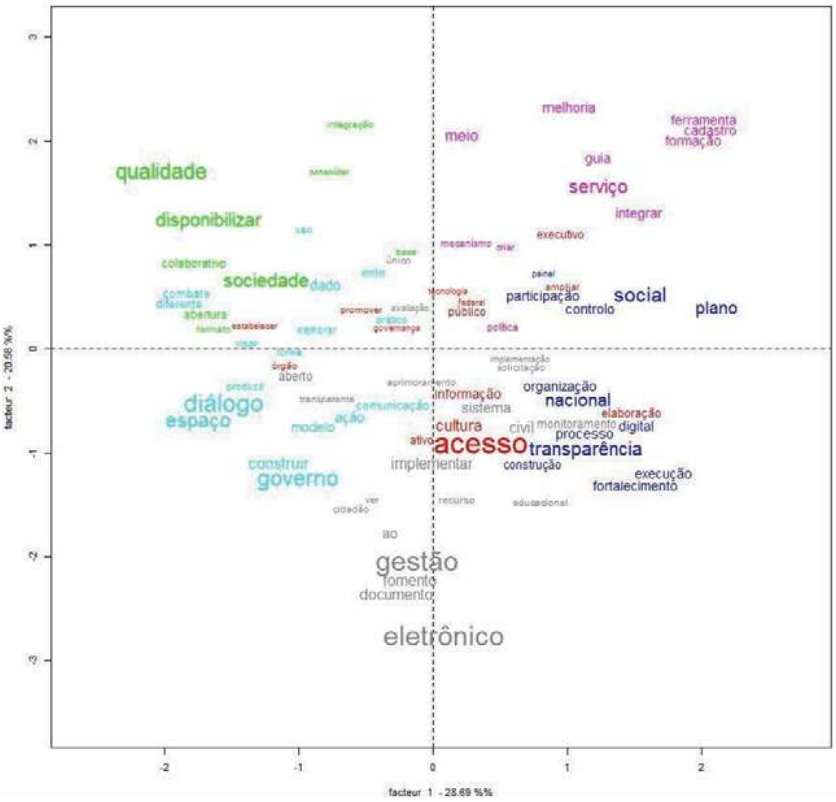
La segmentación espacial de palabras en los cuadrantes revela una progresión temática a lo largo del tiempo, reflejando la evolución de los planes de gobierno abierto hacia

compromisos específicos y maduros. En los primeros ciclos prevaleció la creación de estructuras de acceso a la información y bases tecnológicas para gobernanza electrónica, mientras en ciclos recientes se amplían los focos hacia prácticas participativas y mejoras en servicios públicos. El análisis cuantitativo refuerza esta trayectoria, mostrando la centralidad inicial de términos estructurantes como acceso y gestión y el posterior fortalecimiento de conceptos ligados a participación social y transparencia.

Finalmente, este análisis señala que el corpus textual analizado demuestra una maduración progresiva en la formulación de los planes de gobierno abierto, avanzando desde iniciativas estructurales y de acceso a la información hacia prácticas integradas, orientadas a la calidad de servicios públicos y participación efectiva de la sociedad. El uso del análisis factorial de correspondencia permitió identificar sistemáticamente agrupaciones temáticas, interrelaciones semánticas y la dinámica evolutiva de los compromisos asumidos durante el periodo analizado.

Figura 2

Plano factorial de correspondencia



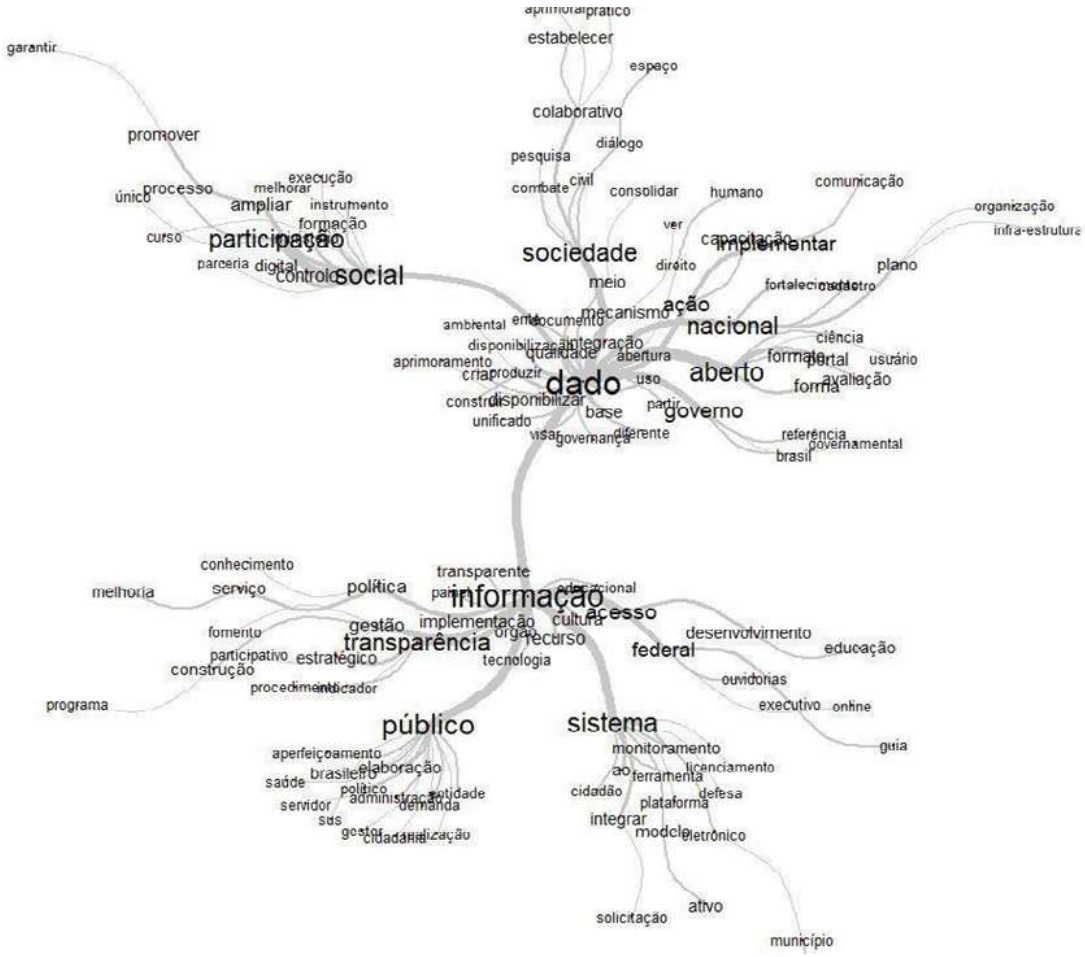
Fuente: elaboración propia, salida del software Iramuteq.

Análisis de similitud

El análisis de similitud establece la coocurrencia entre palabras, mostrando su conexión en un formato de ramificaciones que refleja la estructura textual. De esta manera, fue posible determinar el grado de proximidad entre los términos analizados. En la Figura 3, se observa esta conexión de palabras evidenciada por dos concentraciones principales: en torno a la palabra "dato" y a la palabra "información". Estas dos palabras presentan una fuerte conectividad entre sí y forman redes ramificadas con términos asociados que resaltan diferentes dimensiones de los compromisos analizados.

Figura 3

Análisis de similitud



Fuente: elaboración propia, salida del software Iramuteq.

En la red conectada a la palabra "dato" predominan términos como "participación", "social", "nacional" y "abierto", lo que sugiere un enfoque en acciones colaborativas y de alcance amplio. Este agrupamiento refleja la importancia de la participación social y la inclusión de la sociedad civil como elementos centrales en la implementación de los compromisos de gobierno abierto. Por otro lado, en la red formada a partir de la palabra "información", se destacan términos como "transparencia", "público" y "sistema", lo que indica una orientación más específica hacia aspectos relacionados con la gestión y la accesibilidad de la información pública. La presencia de "sistema" como conexión intermedia entre "información" y otros términos sugiere una preocupación con la estructuración y organización de los datos en el ámbito gubernamental.

Los términos periféricos también merecen atención, ya que pueden indicar temas específicos o vacíos en los compromisos analizados. Por ejemplo, "ciencia", "infraestructura" y "educación" aparecen conectados a "nacional", pero ocupan posiciones más alejadas en la imagen. Esto sugiere que estos temas son abordados de forma puntual o limitada en los compromisos de gobierno abierto. Además, la palabra "municipio" destaca por su aislamiento, situada en el extremo inferior derecho del gráfico. Conectada a una trayectoria originada en "información" y estructurada por "sistema". Esta posición evidencia la especificidad del tema que representa y sugiere que, al tratarse de compromisos elaborados en el ámbito federal, las cuestiones relacionadas con el nivel municipal acaban recibiendo menos atención, quedando al margen de las prioridades principales.

Otro aspecto relevante es la interpretación de las ramificaciones secundarias. Palabras como "fortalecimiento" e "instrumento", aunque relacionadas con términos más centrales, tienen menor protagonismo, lo que sugiere que estos temas se abordan de manera indirecta o complementaria en los compromisos. Esta observación permite identificar posibles áreas de mejora en las acciones de gobierno abierto, especialmente en cuanto a la articulación de términos menos frecuentes.

Finalmente, la configuración general del análisis de similitud puede relacionarse con los valores centrales de la OGP. La predominancia de "dato", "información", "transparencia" principalmente, y en menor medida "participación", refleja una alineación clara con los principios del gobierno abierto. Sin embargo, se observa que el pilar de la accountability no está presente en esta configuración, lo cual representa un aspecto que podría fortalecerse en futuros compromisos. Esta evidencia confirma la falta de profundización en los pilares de participación y rendición de cuentas tanto en la investigación como en

los planes (Brelaz et al., 2025). Esto puede deberse a que se trata de un concepto en inglés que, aunque se utiliza en el ámbito de los estudios de administración pública, no tiene una traducción consensuada al portugués, siendo frecuentemente explicado como responsividad y responsabilización de los gobiernos y gobernantes respecto a sus actos.

Método de clasificación jerárquica (CHD)

El método de clasificación jerárquica permitió la generación del dendrograma o diagrama de árbol, que muestra los seis planes denominados en las imágenes como "clase". En la Figura 5, el dendrograma presenta, en su parte superior, la conexión entre clases mediante líneas, reflejando la proximidad entre los planes de gobierno abierto con base en la composición textual de los compromisos analizados. Esta estructura permite identificar patrones y similitudes específicas entre los planes. Por ejemplo, se observa una mayor similitud entre el 3.º y el 4.º plan, ambos desarrollados durante periodos de transición gubernamental: el 3.º plan fue elaborado durante la transición de Dilma Rousseff (1. ° de enero de 2011 al 31 de agosto de 2016) a Michel Temer (31 de agosto de 2016 al 1.° de enero de 2019), mientras que el 4º plan se creó posteriormente, durante la transición hacia Jair Bolsonaro (1. ° de enero de 2019 al 1.° de enero de 2023).

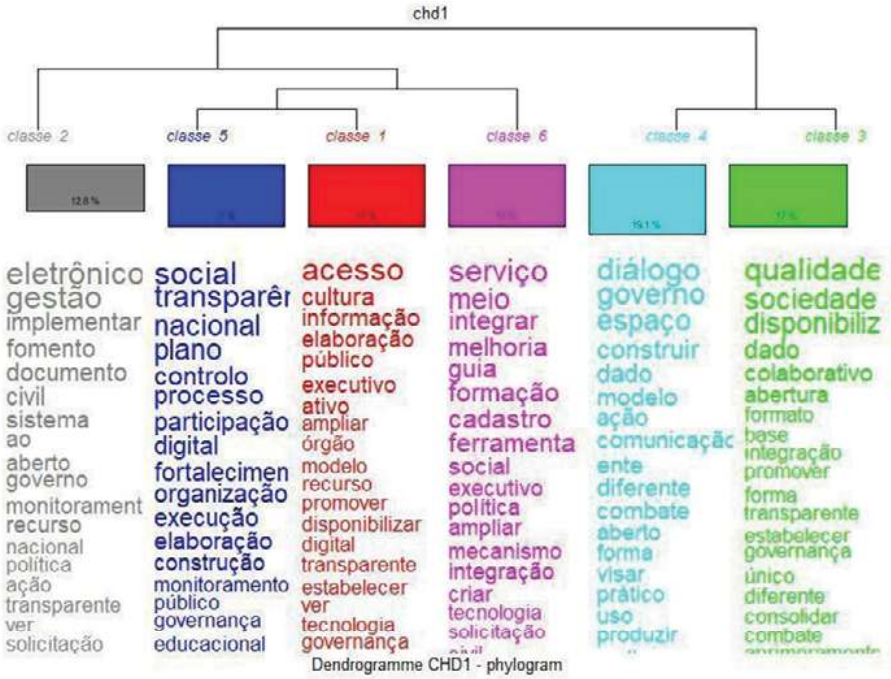
Además, estos dos planes comparten características con el 2.º plan, elaborado y ejecutado íntegramente durante el mandato de Dilma Rousseff, reforzando la idea de continuidad temática entre diferentes periodos políticos. Por otro lado, el 1.º y el 5.º presentan similitudes a pesar de haber sido desarrollados en contextos distintos: el 1.º plan fue desarrollado al inicio del gobierno de Dilma Rousseff, mientras que el 5.º plan fue creado bajo la gestión de Jair Bolsonaro.

Al analizar el dendrograma, se percibe que la similitud entre los planes de gobierno abierto en Brasil no está intrínsecamente relacionada con el presidente, la ideología política o el partido en el poder a nivel federal. Este hallazgo evidencia que los procesos y sistemas de definición de compromisos en los planes de gobierno abierto, así como su estructura organizativa, parecen estar consolidados y no se modifican con los cambios de gobierno, lo cual es importante para el proceso de institucionalización. Los mecanismos y procesos de cocreación e implementación de planes de gobierno abierto aseguran la continuidad y estabilidad de los compromisos asumidos, incluso en escenarios de cambios políticos o transiciones gubernamentales (Romão et al., 2025). Sin embargo, esto no significa una institucionalización completa de la política de gobierno abierto. En

el caso de gobiernos populistas, un estudio realizado en Brasil, México y Argentina resalta los riesgos existentes y las evidencias de que las políticas de gobierno abierto aún no están institucionalizadas debido a pilares normativos y culturales-cognitivos frágiles, y a los riesgos que enfrenta el pilar normativo, como por ejemplo los ataques a las leyes de acceso a la información (Brelàz y Teixeira, 2024; Scott, 2013).

Además de la distinción numérica de las clases, se presenta nuevamente la distinción por colores: rojo para el 1.º plan, gris para el 2.º plan, verde para el 3.º plan, azul claro para el 4.º plan, azul oscuro para el 5.º plan y rosa para el 6.º plan. Los porcentajes presentados dentro de los rectángulos de color representan la similitud de esa clase con el corpus textual en su totalidad. Por lo tanto, cuanto mayor sea el porcentaje, mayor será la similitud del segmento con el conjunto de segmentos de texto analizado. Así, como todos los porcentajes se sitúan entre un promedio del 12 % y el 19 %, se entiende que hay similitudes entre los planes y el grupo general de planes. Además, las palabras que aparecen debajo de estos rectángulos reflejan los vocablos más frecuentes en cada plan, siendo de mayor tamaño aquellos que aparecen con mayor frecuencia.

Figura 4
Dendograma



Fuente: elaboración propia, salida del software Iramuteq.

Esta estabilidad puede atribuirse al carácter participativo y multisectorial que orienta la elaboración de los planes, involucrando a actores de la sociedad civil y del gobierno en un esfuerzo conjunto, así como a la existencia de un organismo de relatoría independiente (Independent Reporting Mechanism - IRM) y de la propia OGP, organización internacional que observa y acompaña todo el proceso. Aunque pueden ocurrir cambios, especialmente en momentos de transición presidencial, como se observó en las sucesiones de Dilma Rousseff a Michel Temer y posteriormente de Temer a Jair Bolsonaro, estas alteraciones no parecen comprometer la esencia del proceso ni de los compromisos de gobierno abierto. Es importante destacar que temas complejos y políticamente disputados relacionados con recursos presupuestarios, como la transparencia de los fondos provenientes de enmiendas parlamentarias, no fueron mencionados en el 5.º y 6.º plan.

Sin embargo, no se descarta que periodos de inestabilidad política puedan influir en aspectos específicos de la elaboración de los planes, tales como los plazos de formulación, la definición de los órganos responsables, el tamaño del equipo de gobierno abierto y los recursos presupuestarios destinados a la ejecución de los compromisos. A pesar de ello, la continuidad del sistema demuestra que el modelo de elaboración de compromisos bajo la metodología de la OGP se encuentra en proceso de institucionalización dentro de la administración pública brasileña, garantizando la continuidad de políticas centradas en la transparencia, la participación y la rendición de cuentas, independientemente de los cambios en el escenario político.

La institucionalización se refiere al proceso mediante el cual los comportamientos sociales, las obligaciones o las realidades adquieren gradualmente el estatus de norma en el pensamiento y la acción social (Meyer y Rowan, 1977). En otras palabras, algo se vuelve "institucionalizado" cuando se considera una regla, y cualquier alternativa comienza a ser vista como impensable.

En este contexto, las rutinas y patrones repetitivos y reconocibles de acciones interdependientes realizadas por actores organizacionales o subunidades evolucionan y se convierten en parte integral del comportamiento organizacional, pudiendo influir significativamente en la dirección y eficacia de las políticas. Así, las rutinas establecidas dentro de las agencias públicas pueden funcionar como diques de contención política, ofreciendo resistencia, retrasando o mitigando intentos de desmantelamiento de políticas en el corto y medio plazo (Nieto y Cejudo, 2025).

Nube de palabras

La nube de palabras ofrece una visión visualmente intuitiva de la frecuencia de los términos utilizados en los textos de los compromisos de los seis planes de gobierno abierto. Aunque no evidencia las relaciones directas entre los vocablos, destaca los conceptos centrales que atraviesan la agenda de gobierno abierto en Brasil. Términos como "dato", "información", "público" y "transparencia" aparecen en primer plano, reflejando el fuerte énfasis en la promoción del acceso a datos e información pública como pilares de la transparencia y la gobernanza.

Figura 5

Nube de palabras



Fuente: elaboración propia, salida del software Iramuteq.

Adicionalmente, palabras como "participación", "sistema", "sociedad" y "gestión", aunque con menor frecuencia, refuerzan la importancia de la interacción entre el gobierno y la sociedad civil, así como la construcción de mecanismos institucionales que hagan posible esta colaboración. El destaque de términos relacionados con "sistema nacional" e "implementación" sugiere un esfuerzo constante por estructurar políticas de alcance amplio y sistemático.

Otro punto relevante es la recurrencia de palabras como “acceso”, “servicio” y “nacional”, que indican un enfoque en la prestación de servicios públicos y en la ampliación de la accesibilidad. Así, la nube de palabras confirma ciertos alineamientos de los compromisos con los valores centrales de la Open Government Partnership: transparencia y participación ciudadana, aunque una vez más se observa una insuficiencia en lo que respecta a la rendición de cuentas.

Por lo tanto, además de confirmar los resultados obtenidos en los análisis anteriores, la nube de palabras permite identificar los principales ejes discursivos que orientan los compromisos y ayuda a validar la coherencia temática entre los planes.

Análisis gráfico

Por último, para el análisis gráfico se construyó una base de datos en hoja de cálculo, en la cual los compromisos de los planes fueron organizados y vinculados a las áreas de políticas establecidas por la OGP. Este enfoque permitió una visión estructurada que posibilita identificar tendencias y patrones significativos que reflejan las dinámicas y prioridades en el desarrollo de los compromisos de gobierno abierto en el país. En total, se analizaron 131 compromisos, distribuidos de la siguiente manera: 32 del 1.º plan, 52 del 2.º plan, 16 del 3.º plan, 11 del 4.º plan, 12 del 5.º plan y 8 del 6.º plan.

Órganos responsables

El análisis reveló los órganos de gobierno más frecuentemente involucrados como responsables de los compromisos, destacando la relevancia de ciertas instituciones en la promoción de la transparencia, la participación social y el acceso a la información. En total, se identificó la participación de 41 órganos en los seis planes. De ellos, nueve se destacaron por ser responsables de tres o más compromisos en distintos ciclos de los planes, reflejando su relevancia y protagonismo en la ejecución de las iniciativas de gobierno abierto en Brasil.

Tabla 3

Número de Compromisos por Órganos Responsables

Sigla Órgano Responsable	Número de Compromisos	Órgano Responsable
CGU	41	Contraloría General de la Unión
MPDG	13	Ministerio del PlaneamientoPlanificación, Desarrollo y Gestión

Sigla Órgano Responsable	Número de Compromisos	Órgano Responsable
MEC	8	Ministerio de Educación
MS	7	Ministerio de Salud
SecGov-PR	7	Secretaria de Gobierno de la Presidencia de la República
MP	4	Ministerio Público
MDS	3	Ministerio del Desarrollo Social
MJC	3	Ministerio de la Justicia y Ciudadanía
MMA	3	Ministerio del Medio Ambiente

Fuente: elaboración propia.

Se observa que 41 compromisos estuvieron bajo la responsabilidad de la Contraloría General de la Unión (CGU), con papel central en la coordinación y ejecución de los planes de acción de gobierno abierto. Otro punto observado es la relevancia del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MPDG), actual Ministerio de Gestión e Innovación de los Servicios Públicos, que ocupa el segundo lugar con 13 compromisos, demostrando su importancia en la ejecución de políticas relacionadas con la gestión y planificación de recursos, especialmente en los primeros planes.

Con menor participación, también se observan el Ministerio de Educación (MEC), el Ministerio de Salud (MS) y la Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República (Se-Gov-PR), con un total de 8, 7 y 7 compromisos respectivamente. Las cifras significativas de compromisos bajo la responsabilidad de estos órganos indican la inclusión de áreas específicas de políticas públicas, como educación, salud y articulación gubernamental, entre las prioridades de los planes.

Además, hay participación del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y el Ministerio de Justicia y Ciudadanía (MJC), cada uno con 3 compromisos. Esta distribución sugiere un esfuerzo por abordar diferentes dimensiones del gobierno abierto, abarcando justicia, ciudadanía, medio ambiente y desarrollo social. Sin embargo, la concentración de compromisos en pocos órganos puede indicar desafíos de integración interinstitucional. A pesar de la diversificación, es posible que la ejecución de los compromisos dependa en gran medida de iniciativas lideradas por un número limitado de ministerios, lo que podría limitar el alcance o la eficiencia de la implementación en determinados sectores.

Áreas de política

Mediante el análisis gráfico se contabilizó la cantidad de compromisos por áreas de política definidas por la OGP, lo que permitió evaluar la prioridad otorgada a cada campo de política a lo largo de los planes. Los compromisos y sus respectivas áreas de política previamente definidas están disponibles en el sitio de la OGP en la información del país.

Tabla 4

Tabla de distribución de compromisos por Áreas de Política según los criterios de la OGP

Áreas de Políticas	Número de Compromisos
Prestación de Servicios Públicos	20
Datos Abiertos	19
Derecho a la información	16
Anticorrupción e integridad	13
Participación Pública	13
Apertura Fiscal	9
Justicia	6
Capacitación	5
Medio Ambiente y Clima	5
Compromisos Locales	4
Otros	4
Gobernanza Digital	3
Sector Privado	3
Ciencia y Tecnología	2
Derechos Humanos	2
Trabajo	2
Género	1
Gobernanza Regulatoria	1
Objetivos de Desarrollo Sostenible	1
Ordenamiento del Territorio y del Espacio	1
Seguridad y Seguridad Pública	1
Total	**131**

Fuente: elaboración propia.

El análisis de la distribución de compromisos por áreas de política revela una concentración significativa en "Prestación de Servicios Públicos" (20 compromisos), "Datos Abiertos" (19 compromisos) y "Derecho a la Información" (16 compromisos). Estas áreas reflejan las principales prioridades de los planes de acción de gobierno abierto, evidenciando el enfoque en el fortalecimiento de la transparencia, el acceso a la información y

la mejora de la prestación de servicios a la población, pilares fundamentales de la agenda de gobierno abierto en Brasil. Al mismo tiempo, otras áreas igualmente importantes, como "Anticorrupción e Integridad" y "Participación Pública", presentan 13 compromisos cada una, destacando el esfuerzo por combatir la corrupción, promover la ética en la administración pública y fomentar la participación ciudadana

A pesar de la concentración en temas amplios, los datos muestran un enfoque diversificado, con compromisos dirigidos a áreas específicas como "Justicia" (seis compromisos), "Medio Ambiente y Clima" (cinco compromisos) y "Capacitación" (cinco compromisos). Esta diversidad indica un esfuerzo por integrar políticas sectoriales a la agenda de gobierno abierto, ampliando su alcance e impacto en temas estratégicos. No obstante, algunas áreas presentan baja representatividad, como "género", "gobernanza regulatoria", "seguridad y seguridad pública" y "objetivos de desarrollo sostenible", cada una con solo un compromiso. Este escenario apunta a la necesidad de mayor atención y esfuerzos futuros para fortalecer la inclusión de estas temáticas en los planes, considerando su relevancia para la construcción de un gobierno más inclusivo y sostenible. Estas áreas, que presentan intersecciones temáticas y objetivos complementarios, podrían desarrollarse de forma más integrada, reforzando un enfoque más amplio y estratégico para los desafíos interrelacionados que estos compromisos buscan abordar.

Por último, la presencia de "Compromisos Locales" (cuatro compromisos) indica un intento de descentralizar las acciones de gobierno abierto, promoviendo un enfoque más cercano a las necesidades regionales. Sin embargo, esta representatividad aún limitada sugiere oportunidades para explorar y expandir compromisos a niveles regionales y municipales, promoviendo una mayor integración entre los distintos niveles de gobierno y fortaleciendo el impacto del gobierno abierto. Aunque existen planes de gobierno abierto en curso en municipios y estados en Brasil, los planes en el ámbito federal pueden fomentar más esta discusión mediante compromisos que incentiven y articulen directamente la participación de estados y municipios, ampliando el alcance de las iniciativas y la alineación entre esferas gubernamentales. Comparado con otros países como Argentina, por ejemplo, se observa en Brasil una baja tendencia al desarrollo de una política de Estado Abierto que involucre a los poderes legislativo y judicial, más allá del poder ejecutivo y de iniciativas de descentralización por parte del gobierno federal hacia estados y municipalidades.

Paralelamente, se evaluó la distribución de compromisos desglosada por planes. A través de este formato fue posible visualizar el área política en énfasis en cada plan y el desarrollo a lo largo del tiempo.

Tabla 5

Distribución de compromisos por Áreas de Política desglosada por plan

Áreas de Política	Plan 1	Plan 2	Plan 3	Plan 4	Plan 5	Plan 6	Total
Apertura Fiscal	2	3	3	0	1	0	9
Anticorrupción e integridad	2	8	0	0	1	2	13
Capacitación	1	3	0	0	1	0	5
Ciencia y Tecnología	0	0	0	0	1	1	2
Compromisos Locales	0	3	0	1	0	0	4
Datos Abiertos	10	5	1	2	1	0	19
Derecho a la información	8	4	2	1	0	1	16
Derechos Humanos	0	1	0	0	1	0	2
Género	0	1	0	0	0	0	1
Gobernanza Digital	0	1	0	0	1	1	3
Gobernanza Regulatoria	0	0	0	1	0	0	1
Justicia	2	2	2	0	0	0	6
Medio Ambiente y Clima	0	0	1	1	3	0	5
Objetivos de Desarrollo Sostenible	0	0	0	0	1	0	1
Ordenamiento del Territorio y del Espacio	0	1	0	0	0	0	1
Participación Pública	3	3	5	1	0	1	13
Prestación de Servicios Públicos	2	10	2	4	1	1	20
Seguridad y Seguridad Pública	0	1	0	0	0	0	1
Sector Privado	1	1	0	0	0	1	3
Trabajo	0	2	0	0	0	0	2
Otros	1	3	0	0	0	0	4
Total	**32**	**52**	**16**	**11**	**12**	**8**	**131**

Fuente: elaboración propia.

Esto permitió identificar algunas tendencias. En el plan 1, se observa una fuerte concentración en áreas específicas como “Datos Abiertos” (10 compromisos) y “Derecho a la Información” (8 compromisos). Esto evidencia que, al inicio de la implementación de los planes, la prioridad estaba centrada en temas fundamentales de transparencia y acceso

a la información, considerados pilares del gobierno abierto y compromisos clave para su implementación.

El plan 2 muestra una ampliación significativa del alcance, con el mayor número total de compromisos (52) entre todos los planes. En este contexto, se destacan las áreas de "Prestación de Servicios Públicos" (10 compromisos) y "Anticorrupción e Integridad" (ocho compromisos), lo que indica un intento de abordar un conjunto más diverso de frentes relacionados con el gobierno abierto y, al mismo tiempo, una respuesta gubernamental priorizando iniciativas de combate a la corrupción. Este periodo marca un esfuerzo de expansión y cobertura temática.

A partir del plan 3, se observa una reducción significativa en el número total de compromisos, con solo 16 compromisos registrados, tendencia que continúa en los planes siguientes. Es posible interpretar esta reducción como reflejo de una evolución en la formulación de los compromisos, que pasaron a ser más específicos y detallados como resultado de una orientación de la OGP que recomendó limitar el número de compromisos por año. En los planes 1 y 2, se nota una tendencia a incluir compromisos más amplios y generales. A partir del plan 3, los textos comenzaron a presentar mayor enfoque y detalle, acompañados por fichas descriptivas específicas para cada compromiso. Esta nueva estructura vino acompañada de la definición de órganos responsables por cada compromiso, con el objetivo de fortalecer los mecanismos de implementación (Romão et al., 2025).

A pesar de esta disminución, algunas áreas prioritarias mantuvieron una presencia constante a lo largo de los planes. "Prestación de Servicios Públicos" y "Datos Abiertos" son ejemplos de temas que siguen recibiendo atención significativa, evidenciando importancia estructural para el avance del gobierno abierto en Brasil.

Una evolución notable es la creación de compromisos relacionados con "Medio Ambiente y Clima", que comienzan a adquirir mayor relevancia a partir del plan 4, alcanzando 3 compromisos en el plan 5, aunque sin registros específicos en el plan 6. Esta tendencia sugiere un movimiento de integración de cuestiones ambientales al contexto de gobierno abierto, en línea con la creciente presión global sobre la crisis climática.

Finalmente, los planes 5 y 6 presentan un número significativamente menor de compromisos, con pocas áreas destacadas. Este patrón refuerza la impresión de una priori-

zación selectiva o de un enfoque más restringido en estos últimos planes, posiblemente reflejando ajustes estratégicos o limitaciones operativas en el ciclo de implementación.

Al mapear las responsabilidades institucionales y los temas predominantes, el análisis contribuye a comprender las dinámicas internas de los planes y las áreas que requieren mayor atención e inversión para avanzar en los compromisos asumidos por el país.

Conclusión

El análisis de los planes nacionales de gobierno abierto en Brasil proporcionó importantes hallazgos sobre la evolución y los enfoques temáticos de los compromisos asumidos en distintos ciclos de gobierno, siendo posible observar avances en el grado de madurez de la iniciativa en Brasil que se encuentra en la promoción de la colaboración ciudadana (Piranejad y Ingrams, 2023).

El análisis factorial de correspondencia permitió identificar agrupaciones temáticas mediante la distribución espacial de palabras en el corpus textual, mostrando asociaciones contextuales y principales factores de variación entre planes. Por ejemplo, términos como “acceso” y “gestión” prevalecieron en los primeros planes, indicando un enfoque estructural inicial, mientras que términos como “servicio” y “sociedad” surgieron en planes recientes, reflejando una mayor especificidad en las acciones propuestas.

El análisis de similitud ofreció una representación visual clara sobre la coocurrencia de palabras, generando redes que evidencian conexiones semánticas. Términos centrales como “dato”, “información” y “abierto” aparecen interrelacionados con grupos temáticos enfocados en derechos, tecnología y participación social. Esta técnica complementa los resultados previos al mostrar interrelaciones entre temas recurrentes.

El análisis jerárquico mediante dendrogramas destacó similitudes y relaciones entre los seis planes nacionales, identificando patrones consistentes. Se observó una mayor similitud entre el 3.º y 4.º plan, ambos en periodos de transición gubernamental, así como continuidad temática con el 2.º plan. Por otro lado, los planes 1.º y el 5.º mostraron similitudes específicas, sugiriendo que la formulación de compromisos trasciende partidos políticos, ideologías o gobiernos específicos. Esta estabilidad refleja el carácter participativo y multisectorial del modelo brasileño, resiliente ante cambios políticos y enfocado en mantener políticas de transparencia, participación y acceso a la información.

La nube de palabras sirvió como un resumen visual intuitivo de las frecuencias léxicas más significativas, confirmando tendencias previas. Palabras como "datos", "abierto" y "público" destacaron, reforzando su importancia en los compromisos. Además de facilitar la comprensión general, esta visualización destacó términos específicos relevantes.

El análisis gráfico reveló tendencias claras. Áreas como "Prestación de Servicios Públicos", "Datos Abiertos" y "Derecho a la Información" fueron constantes, mostrando prioridades en transparencia y mejora de servicios. Temas como "Anticorrupción e Integridad" y "Participación Pública" refuerzan el compromiso con la ética y gobernanza colaborativa, mientras áreas como "Género", "Gobernanza Regulatoria" y "Seguridad Pública" recibieron menor atención.

La distribución de compromisos por plan muestra una evolución: inicialmente prevaleció la amplitud temática, y más recientemente se prioriza la especificidad y el alineamiento con objetivos concretos. Esta transición busca aumentar el foco y la efectividad de los compromisos. El estudio recomienda integrar nuevas temáticas, como medio ambiente y asuntos locales, y alinear esfuerzos con demandas emergentes para fortalecer la agenda nacional. Además, descentralizar compromisos hacia estados y municipios y otros poderes gubernamentales sería clave para institucionalizar un estado abierto (Oszlak, 2025).

Es destacable la ausencia del término "accountability", uno de los pilares fundamentales del gobierno abierto, posiblemente por su origen inglés y dificultad de traducción exacta, asociándose a conceptos como responsabilidad, responsividad y rendición de cuentas. Traducir este término en los documentos oficiales y la producción académica es importante para una amplia comprensión y creación de compromisos en este pilar. Además, la discusión sobre este pilar en las estrategias de gobierno abierto aún está más ausente como compromiso y con frecuencia se confunde con aumento de transparencia activa, pero las posibilidades de accountability pueden ser más amplias y direccionadas que datos en un portal de transparencia y involucran responsividad y rendición cuentas en lenguaje ciudadano y con representación visual innovadora para identificar y reducir la brecha entre transparencia y rendición de cuentas. La forma de presentar datos puede ser recreada facilitando su uso por los ciudadanos y organizaciones públicas (Park y Gil-Garcia, 2022). Y delante de un escenario de fuertes retrocesos democráticos en el mundo, académicos en administración pública deben reforzar las teorías de gobernanza pública, gobernanza en red y liderazgo público que fortalecen padrones de accountability (Koliba, 2025).

Como limitaciones del estudio, destacamos que el análisis basado en frecuencias puede no capturar adecuadamente contextos específicos y significados ambiguos, llevando potencialmente a interpretaciones erróneas. El enfoque predominantemente cuantitativo puede omitir aspectos cualitativos importantes, por lo cual los resultados deben complementarse con técnicas adicionales. Investigaciones futuras podrían beneficiarse de entrevistas en profundidad para obtener una visión más integral del proceso. Adicionalmente, como limitación, evidenciamos que se trata de un análisis de apenas un país. Estudios futuros podrían hacer análisis comparados y también expandir para planes de gobierno abierto locales.

En resumen, la metodología lexicométrica aplicada permitió una visión detallada de los planes de gobierno abierto en Brasil, aportando significativamente a este campo de estudio poco explorado con dichas herramientas. Aunque el diagnóstico general es positivo, señala áreas clave como participación y accountability aún por desarrollar. Los resultados constituyen una base valiosa para futuras investigaciones y ofrecen un modelo replicable en otros contextos, promoviendo la transparencia y comprensión de procesos gubernamentales mediante análisis comparativos.

Futuramente, para fortalecer el estudio, resulta pertinente integrar más casos y metodologías mixtas que complementen el análisis lexicométrico con aproximaciones cualitativas. En este sentido, se sugieren entrevistas en profundidad con actores del ecosistema de gobierno abierto, diferencias y similitudes del ámbito local y nacional evaluando prioridades específicas y procesos de difusión nacional hacia gobiernos subnacionales. Además, encuestas a participantes y beneficiarios sobre percepciones de impacto, transparencia, participación y rendición de cuentas. La triangulación con las relatorías del Independent Reporting Mechanism contribuiría a validar los hallazgos y ampliar su fiabilidad, al tiempo que un análisis comparativo internacional enriquecería la interpretación de tendencias y particularidades del caso brasileño y de la madurez de los gobiernos abiertos y el papel estructural de las instituciones gubernamentales en diferentes países. resultaría pertinente aplicar este análisis a compromisos locales y regionales.

Referencias

Bardin, L. (1997). *Análise de conteúdo (1ª ed.)*. Edições 70.

Bovens, M. (2007) Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. European Law Journal, 13, 447-468. https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x

Brelaz, G., & Alves, M. A. (2013). O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: Uma análise das audiências públicas do orçamento (1990–2010). *Revista de Administração Pública*, 47, 803–826.

Brelaz, G., Crantschaninov, T., & Bellix, L. (2021). Open Government Partnership in São Paulo city and the São Paulo Aberta Programme: Challenges in the diffusion and institutionalization of a global policy. *Cadernos EBAPE.BR*, 19, 123–137. https://doi.org/10.1590/1679-395120200023

Brelaz, G., & Teixeira, M. A. C. (2024). Open Government? Democracy and Transparency Backsliding in Latin America's Populist Governments. *Reforma y Democracia*, 89, 73–103. https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n89.a396

Brelaz, G. de, Dias, T. F., Reinecke, L. F. G., Nascimento, A. B. F. M. do, & Rodrigues, D. C. (2025). Governo Aberto: Caminhos para transparência, dados abertos, participação, colaboração e accountability. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30, e92960. https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.92960

Brelaz, G., Annunziata, R., Ribeiro, A., & Spicer, Z. (2025). Co-creation in open government plans: A comparative study between Buenos Aires, São Paulo, and Toronto. *International Research Society for Public Management (IRSPM) Conference*, Universitá di Bologna, Italy.

Brasil. (2011). Lei de acesso à informação n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília.

Brasil. (2019). Decreto n.º 10.160, de 9 de dezembro de 2019. Brasília.

Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). (2012). *1º plano de Ação de Governo Aberto do Brasil (2011–2013)*. Brasília. https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao

Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). (2014). *Relatório de Resultados do 1º plano de Ação de Governo Aberto do Brasil (2011–2013)*. Brasília. https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao

Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). (2014*). 2º plano de Ação de Governo Aberto do Brasil (2013–2016)*. Brasília. https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao

Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). (2016*). Relatório de Resultados do 2º plano de Ação de Governo Aberto do Brasil (2013–2016)*. Brasília. https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao

Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). (2016). *3º plano de Ação de Governo Aberto do Brasil (2016–2018)*. Brasília. https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao

Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). (2018). *Relatório de Resultados do 3º plano de Ação de Governo Aberto do Brasil (2016–2018)*. Brasília. https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao

Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). (2018). *4º plano de Ação de Governo Aberto do Brasil (2018–2020)*. Brasília. https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao

Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). (2020). *Relatório de Resultados do 4º plano de Ação de Governo Aberto do Brasil (2018–2020)*. Brasília. https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao

Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). (2020). *5º plano de Ação de Governo Aberto do Brasil (2021–2023)*. Brasília. https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao

Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). (2022). *Relatório de Resultados do 5º plano de Ação de Governo Aberto do Brasil (2021–2023)*. Brasília. https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao

Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). (2022). *6.º plano de Ação de Governo Aberto do Brasil (2024–2026)*. Brasília. https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao

Camargo, B. V., & Justo, A. M. (2013). *Tutorial para uso do software de análise textual Iramuteq*. http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/tutoriel-en-portugais

Gao, Y., Janssen, M., & Zhang, C. (2023). Understanding the evolution of open government data research: Towards open data sustainability and smartness. *International Review of Administrative Sciences*, 89(1), 59–75. https://doi.org/10.1177/00208523211009955

Gascó-Hernandez, M., Prasad, M. A., Gil-Garcia, J. R., & Pardo, T. A. (2025). Introduction. *In Research Handbook on Open Government* (pp. 1–10).

Kamath, U., Keenan, K., Somers, G., & Sorenson, S. (2024*). Large language models: A deep dive: Bridging theory and practice*. Springer.

Koliba, C. (2024). Liberal democratic accountability standards and public administration. *Public Administration Review*, 1–11(1), 21–31. https://doi.org/10.1111/puar.13831

Leblanc, J. M. (2015). Proposition de protocole pour l'analyse des données textuelles: Pour une démarche expérimentale en lexicométrie. *Nouvelles Perspectives en Sciences Sociales*, 11, 25–63. https://id.erudit.org/iderudit/1035932ar

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organization: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 440–463.

Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI). (2025*). Legislação de Governo Aberto*. https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/governo-aberto

Nieto-Morales, F., & Cejudo, G. M. (2025). Resisting the tide: The role of organizational routines in mitigating policy dismantling. *Policy Studies*, 1–23. https://doi.org/10.1080/01442872.2025.2474073

Ogata, A. K. K., Pinochet, L. H. C., Gama, M. F. L., & Leister, A. C. C. da C. (2021). Assimetrias no conteúdo informacional das súmulas dos Tribunais de Contas brasileiros e seus impactos no princípio da isonomia. *Revista Direito GV*, 17(1). https://doi.org/10.1590/2317-6172202113

Open Government Partnership. (2019). OGP Local Engagement Strategy approved by the OGP Steering Committee on 29 May 2019. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/SC_Local-Strategy_20190529.pdf

Oszlak, O. (2025). Open State: An emerging concept. (In) Gascó-Hernández, M., Prasad, M. A., Gil-Garcia, J. R., & Pardo, T. A. *Research handbook on open government.* Edward Elgar Publishing: https://doi.org/10.4337/9781035301652.00027.

Park, S., & Gil-Garcia, J. R. (2022). Open data innovation: Visualizations and process redesign as a way to bridge the transparency–accountability gap. *Government Information Quarterly, 39*(1), 101456. https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101456

Pirannejad, A., & Ingrams, A. (2023). Open government maturity models: A global comparison. Social Science Computer Review, 41(4), 1140-1165.

Piotrowski, S., Berliner, D., & Ingrams, A. (2022). *The power of partnership in open government: Reconsidering multistakeholder governance reform (Information Policy)*. Boston: The MIT Press.

Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). Talking about government: The role of magic concepts. Public Management Review, 13(5), 641-658.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – Into the age of austerity*. Oxford University Press.

Ramírez-Alujas, Á. V. (2025). Época de mudança ou mudança de época? O governo aberto na perspectiva da América Latina. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30, e92695. https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.92695

Romão, W. de M., Rodrigues, M., & Serafim, L. (2025). Cocriação e participação social: Análise dos seis Planos de Ação da Parceria para o Governo Aberto no Brasil (2011-2023). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30. https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.90830

Salem, A. (1986). Segments répétés et analyse statistique des données textuelles. *Historie & Mesure*, 1, 5–28.

Sá Oliveira Sousa, Y. (2020). O uso do software Iramuteq: Fundamentos de lexicometria para pesquisas qualitativas. Salvador: Universidade Federal da Bahia. https://doi.org/10.12957/epp.2021.64034.

Scott, R. (2013). *Institutions and organizations: Ideas and interests*. Sage.

Tai, K. (2021). Open government research over a decade: A systematic review. *Government Information Quarterly*, 38(2), 1–15.

Acerca de los autores

Amanda Luri Wada

Estudiante de Administración en la Universidad Federal de São Paulo (UNIFESP). Su investigación se enfoca en gobiernos abiertos, lexicometría, instituciones y gestión públicas. Participa en proyectos destinados a fortalecer la transparencia y la innovación en la administración pública.

Gabriela de Brelàz

Profesora asociada en la Escuela Paulista de Política, Economía y Negocios (EPPEN) de la Universidad Federal de São Paulo (Unifesp), en programas de pregrado y en la Maestría Profesional en Administración Pública y Gobierno (Profiap). Licenciada en Administración (2000), con maestría (2007) y doctorado (2012) en Administración Pública y Gobierno por la EAESP - Fundación Getulio Vargas. Trabaja en los siguientes temas de investigación: advocacy, transparencia, participación, gobierno y estado abiertos. Investigadora del NDAC/CEBRAP y Sou Ciência Unifesp.

Luciana Massaro Onusic

Profesora asociada en la Escuela Paulista de Política, Economía y Negocios (EPPEN) de la Universidad Federal de São Paulo (Unifesp) desde 2012. Graduada en Ciencias Contables por la FEA-USP, posee maestría y doctorado en Administración por la misma universidad. Su trayectoria profesional y de investigación se centra en estrategia, toma de decisiones bajo riesgo e incertidumbre, gobernanza, finanzas e innovación. Actualmente, coordina la Maestría Profesional en Administración Pública en Red (PROFIAP) y se desempeña como editora asociada de la REGE – Revista de Gestão.

Luis Hernán Contreras Pinochet

Profesor Asociado en la Facultad de Economía, Administración, Contabilidad y Actuaría de la Universidad de São Paulo (FEAUSP), en el área de Métodos Cuantitativos e Informática. Doctor en Administración por FGV-EAESP y posdoctorados en Tecnología de la Información, Investigación Operacional y Marketing. Sus líneas de investigación incluyen Inteligencia Artificial, Ciencia de Datos, Ciudades Inteligentes, Gobernanza y Modelos Matemáticos para la Toma de Decisiones. Es editor jefe de la Revista de Gestión y miembro activo de asociaciones científicas internacionales como ANPAD, AIS y la Academy of Management.

Cómo citar este artículo:
Wada, A. L., de Brelàz, G., Onusic, L. M., & Contreras Pinochet, L. H. (2023). Gobierno Abierto en Brasil: Evolución y tendencias temáticas en los planes nacionales. *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* (93), 28-62. https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n93.a453