

GOBIERNO ABIERTO ES LA RESPUESTA: ¿CUÁL ERA LA PREGUNTA?



Álvaro V. Ramírez-Alujas

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP).

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG).

alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org

Resumen

En la actualidad, distintos países en todo el mundo han iniciado un proceso progresivo para promover e impulsar estrategias ligadas al concepto de "gobierno abierto". Basado en los principios de la transparencia y apertura, participación y colaboración, el gobierno abierto se ha posicionado como un paradigma emergente que intenta responder al agotamiento de los modelos tradicionales de gobernanza en un mundo que esta cambiando radical y vertiginosamente. El artículo realiza una rigurosa aproximación al debate sobre el origen, alcances y perspectivas del concepto, y da cuenta de sus principales elementos constitutivos. Por otro lado, discute la idea de entenderlo como una plataforma para la participación y la colaboración a través de ecosistemas abiertos de datos que favorezcan la co-creación, el co-diseño y la co-gestión de servicios, en un contexto donde la confianza, la co-responsabilidad y el compromiso son elementos clave para el proceso de cambio que experimentan los gobiernos y las administraciones públicas.

Palabras clave: Gobierno abierto, transparencia, participación, colaboración, gestión pública, gobernanza.

Abstract

At present, several countries worldwide have initiated a progressive process to promote and advance strategies linked to the concept of "open government". Based on the principles of transparency and openness, participation and collaboration, open government has positioned itself as an emerging paradigm that attempts to respond to the depletion of traditional models of governance in a world that is changing radically and rapidly. This article presents a rigorous approach to the debate on the origin, scope and prospects of the concept, and realizes its main constituents. On the other hand, discussed the idea of understanding it as a platform for participation and collaboration through open data ecosystem that promote co-creation, co-design and co-management of services, in a context where trust, co-responsibility and engagement are keys to the process of change experienced by governments and public administrations.

Keywords: Open government, transparency, participation, collaboration, public management, governance.

I. INTRODUCCIÓN

El sorprendente posicionamiento del concepto de *gobierno abierto* en los últimos años se destaca como uno de los fenómenos más disruptivos, controvertidos y apasionantes en el actual debate sobre la práctica política, la gestión pública y el fortalecimiento democrático. Poco a poco se ha ido transformando en una especie de filosofía sobre cómo gobernar en el siglo XXI y qué papel juegan los diversos actores sociales en un escenario cuya complejidad es cada vez más inabordable desde una perspectiva solamente anclada en las capacidades y recursos estatales. En este contexto vale la pena preguntarse: *¿Cuáles son los grandes problemas o brechas existentes para las cuales el gobierno abierto representa una solución plausible? ¿Realmente estamos frente a un punto de inflexión en la manera tradicional de gobernar las sociedades y gestionar el sector público?.* En definitiva, si en la actualidad el gobierno abierto es una opción de respuesta válida: *¿Cuál era la pregunta?.* En este artículo intentaremos ofrecer una breve síntesis que permita entender el origen del concepto, sus implicaciones y alcances desde el ámbito de la (relativamente escasa) reflexión académica disponible sobre el tema, para luego contrastarlo con los seminales esfuerzos que le han valido su reposicionamiento en la agenda global, situación que no ha estado exenta de dificultades por la ambigüedad, solapamiento y confusión con otros términos o tendencias en boga (*buen gobierno, gobierno electrónico, etc.*). Adicionalmente, se discute sobre sus límites y potencialidades, y se plantean ciertas cuestiones relevantes acerca de su viabilidad y proyección futura como una respuesta adecuada (entre muchas otras) para reconstruir y fortalecer los gobiernos y las Administraciones públicas en el nuevo milenio, bajo la idea de una nueva arquitectura que va más allá de lo estatal: la gobernanza abierta y colaborativa.

II. GOBIERNO ABIERTO [LA RESPUESTA]: ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

En la actualidad, cuando hablamos de gobierno abierto hacemos referencia a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en: a) mejorar los niveles de *transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos* (para ejercer control social y rendición de cuentas), y *la reutilización de la información del sector público* (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) facilitar *la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas* (e incidir en la toma de decisiones); y c) favorecer la generación de

espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público (Ramírez-Alujas, 2010).

Dichos esfuerzos se enmarcan en el propósito de fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar la participación y el compromiso cívico, y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones públicas, bajo principios de equidad, integridad y transparencia. Todo ello a través de la generación de nuevos espacios para la innovación institucional, el desarrollo de mecanismos ligados a la co-creación en la provisión de servicios públicos y al trabajo colaborativo, y la puesta en marcha de nuevos entramados organizativos y sistemas de gestión orientados a fomentar la apertura y una nueva forma de gobernar en el contexto de la sociedad red.

En este escenario, el papel de Internet, las tecnologías y la cultura digital han sido claves en la actual combinación de elementos que refundan la idea de gobierno abierto. Por un lado, porque el entorno digital en nuestros días constituye la infraestructura de base que facilita y hace posible un acceso más fluido a la información y la gestión del conocimiento; y por el otro, por los valores subyacentes en los patrones de interacción que promueve la cultura digital: prácticas abiertas, transparentes, participativas y colaborativas. Todo ello es condición necesaria pero no suficiente para la construcción de gobiernos abiertos.

Como nunca antes en la historia, se requiere de marcos institucionales y bases legales adecuadas al nuevo contexto, sistemas de gestión más sofisticados y un profundo cambio en la cultura de las organizaciones públicas para hacer de la promesa del gobierno abierto una realidad. Ese es el desafío en el que muchos países se encuentran actualmente y da cuenta de la oportunidad histórica que ofrece como respuesta a la complejidad e incertidumbre reinante en un mundo que intenta superar las profundas heridas, rupturas y costes que la crisis financiera, política y moral ha dejado como herencia: Una brutal transición institucional en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza fundados en la recuperación de la confianza y legitimidad de la acción política, con los ciudadanos como protagonistas al considerarlos el eje prioritario del quehacer público.

III. GOBIERNO ABIERTO [LA PREGUNTA]: LOS (NO TAN NUEVOS) ORÍGENES DEL DEBATE.

“Un gobierno abierto es parte de una democracia efectiva. Los ciudadanos deben tener acceso adecuado a la información y el análisis en que se basan los asuntos de gobierno. Ministros y funcionarios públicos tienen el deber de explicar sus políticas, decisiones y acciones al público”. Open Government Citizen’s Charter, Cm 2290, London: HMSO [Julio de 1993]

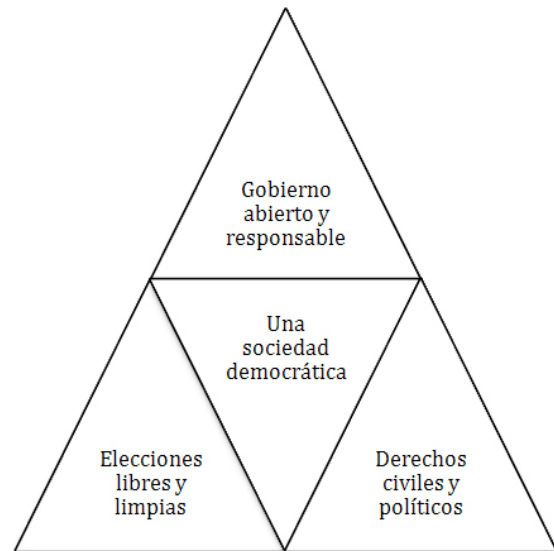
En el ámbito de la teoría política y el debate académico, el concepto de gobierno abierto no representa novedad alguna. Al intentar explicar los elementos constitutivos que sustentan una democracia representativa, Weir y Beetham ya lo consideraban uno de los pilares fundamentales al plantear la necesidad de contar con: a) un proceso electoral libre y limpio; b) un gobierno abierto, transparente y responsable; c) la garantía de unos derechos y libertades civiles y políticas; y d) una sociedad democrática o “civil” (Weir y Beetham, 1999:10). Dicho marco de referencia es presentado como una pirámide democrática en la que cada elemento es necesario para el todo (Figura I).

En particular y bajo este marco de referencia, podemos comprender, en parte, los orígenes que históricamente han sustentado la necesidad por llevar el gobierno abierto a la práctica. Al respecto, un gobierno abierto, transparente y responsable tendría cuatro características principales¹ que lo distinguen (Weir y Beetham, 1999:12):

1. *La comunicación por el propio gobierno de información objetiva sobre sus políticas: en qué hechos se basan, sus consecuencias en la práctica, sus costes, etc.;*
2. *El acceso de los ciudadanos y de la prensa a los documentos gubernamentales, tanto directa como indirectamente a través del parlamento;*
3. *La apertura de las reuniones al público y a la prensa (actas de organismos públicos); y*
4. *La consulta sistemática por el gobierno a los principales interesados en la formulación y ejecución de determinada decisión política y la publicación de las informaciones y opiniones recogidas al respecto.*

¹ Los autores reconocen la necesidad de contar con leyes de acceso o libertad de información como elemento fundamental (“La democracia es en principio contraria al secreto en cualquier servicio gubernamental”) pero al mismo tiempo son cautelosos al plantear que el concepto de gobierno abierto es mucho más que ello: incluye la posibilidad de exigir a los ministros que justifiquen y debatan sus políticas en público y la medida en que el gobierno tiene la obligación de consultar al público para la formulación y ejecución de su política [...] La “apertura” consiste en la buena disposición tanto a escuchar como a facilitar el acceso a informaciones exactas (Weir y Beetham, 1999:12-13).

Figura I. La Pirámide Democrática.



Fuente: Adaptado de Beetham y Boyle (1999:10).

Dicha visión en la literatura se complementa con la aparición del concepto en las agendas y debates oficiales durante la segunda parte del siglo XX. Por un lado, las presiones por lograr la apertura del gobierno y mejorar el acceso a la información se reflejaron en diversos movimientos ciudadanos. Por ejemplo, en el caso norteamericano, en 1956 los principales partidos políticos acordaron y se comprometieron en consolidar un acceso abierto a la información pública que derivó años más tarde en su *Freedom of Information Act*– FOIA (Ley de Acceso a la Información) de 1966. Ya se afirmaba entonces que “nada podría ser más irracional que dar a la ciudadanía el poder, y al mismo tiempo privarles del acceso a la información sin la cual existe el riesgo de abuso de poder” (Parks, 1957:7).

Tal y como lo plantean Chapman y Hunt para explicar la evolución que ha tenido el debate en el Reino Unido (desde fines de los años setenta), el gobierno abierto en su concepción seminal hace referencia a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad burocrática (Chapman y Hunt, 1987). Sin embargo, a lo largo de los años dicha primera aproximación fue depurándose para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos poseen en una democracia para exigir un gobierno plenamente responsable por sus acciones (u omisiones) y para evaluar la validez de las medidas que adopta. Ello también se refiere a los derechos de los ciudadanos frente a la información que de ellos disponen las organizaciones públicas y su adecuado manejo. Así, por casi más de dos décadas,

hablar de gobierno abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común (Chapman y Hunt, 1987). Más recientemente, se ha propuesto distinguir entre la idea de transparencia, vinculada a la posibilidad de hacer exigible la rendición de cuentas a la autoridad pública, y la apertura, cuyo objetivo va más allá y supone que las personas tengan la oportunidad de participar en el proceso político utilizando la información a la cual acceden para ese propósito, influyendo en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas (Chapman y Hunt, 2006).

Por otro lado, la promoción de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública² y la implementación de diversos dispositivos institucionales para potenciar los niveles de transparencia, probidad y participación ciudadana en los asuntos públicos han ido ganando terreno en la agenda política en todo el mundo, a partir de una oleada de legislaciones que se orientan a regular su aplicación. A la fecha, se cuenta con más de 90 países con este tipo de normativas, toda vez que organismos internacionales han contribuido a este proceso reiterando que el acceso a la información constituye un derecho humano y que debe ser promovido, protegido y garantizado por los gobiernos, por su contribución al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de una ciudadanía informada y responsable, e indispensable para el control ciudadano de los actos públicos, la rendición de cuentas y el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales (Oszlak, 2012:9). Como vemos, para hablar seriamente de gobierno abierto es indispensable considerar estas premisas³.

2 Un gobierno abierto es ampliamente visto como una característica clave de la práctica democrática contemporánea y ha estado a menudo vinculado a la aprobación de marcos legales sobre libertad de información, prensa, entre otros. Considerando lo expuesto, en su acepción original está directamente relacionado con el concepto FOI (Freedom Of Information): Normas que garantizan el acceso a los datos en poder del Estado. En ellas se establece un proceso legal para ejercer el "derecho a saber" por el que se podrán hacer las solicitudes de información en poder del Gobierno, para ser recibidas gratuitamente o a un costo mínimo, salvo excepciones estándar. Desde que los Estados Unidos aprobó la Ley de Libertad de Información (Free Of Information Act - FOIA) en 1966, y más allá de la existencia de una ley de prensa de similares características en Suecia desde 1766, se han multiplicado rápidamente los esfuerzos en otros lugares del mundo para promover marcos y normativas similares (Ramírez-Alujas, 2010).

3 La transparencia es el principio orientador de esta apertura unilateral a la que se comprometen los gobiernos. Reconoce el derecho a la información que puedan solicitar los ciudadanos, pero también insta a los gobiernos a poner a su disposición aquellas informaciones que den cuenta de sus actividades y resultados, en base a los principios de relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez, y máxima divulgación (Oszlak, 2012:11).

No obstante, ello es condición necesaria pero no suficiente como veremos más adelante.

IV. LA VISIÓN Y EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN LA PERSPECTIVA DE LA OCDE

En su informe del año 2003, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de gobierno abierto, concebido como plataforma de base para implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública lo que contribuiría a mejorar el diseño y formulación de las políticas públicas, luchar contra la corrupción e incrementar la confianza de la sociedad en el sector público. En su concepción y propósito original, aludía a la necesidad del gobierno y la administración pública para conectar de manera más fluida con la sociedad civil en el marco de lograr una mayor implicación ciudadana en la elaboración de las políticas y la promoción del buen gobierno: *"informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas"* (OCDE, 2003). Más tarde, se plantearía que un gobierno abierto se refiere *"a la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad en los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades"* (OCDE, 2006).

Bajo dicho marco de referencia, un gobierno abierto sería aquel en el que las empresas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los ciudadanos pueden *"saber cosas"* - obtener información relevante y comprensible - ; *"conseguir cosas"* - obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno, y *"crear cosas"* - participar en el proceso de toma de decisiones⁴. Del mismo modo, los principios de buen gobierno - la transparencia y la rendición de cuentas; la justicia y la equidad, la eficiencia y la eficacia, el respeto del imperio de la ley, y los altos estándares de comportamiento ético - representan la base sobre la cual construir un gobierno abierto (OCDE, 2006). En la actualidad, existen marcos jurídicos relativos a la idea de gobierno abierto en gran parte de los países miembros de la OCDE, y en ellos se considera, al menos: a) La legislación sobre el acceso a la información y libertad de prensa; b) La legislación sobre privacidad y protección de datos; c) Las leyes sobre procedimientos adminis-

4 Referencia directa a los 3 componentes: transparencia y acceso a la información, colaboración y participación (*"knowthings"*, *"getthings"* y *"createthings"*).

trativos; d) La legislación sobre Defensores del Pueblo (Ombudsman); y e) Las leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores (Ramírez-Alujas, 2011).

Considerando lo anterior, la OCDE (2010) ha intentado promover la idea de gobierno abierto al sintetizar los beneficios de llevarlo a la práctica ya que permitirían:

- 1. (R)establecer una mayor confianza en el gobierno.** La confianza es un resultado del promover el gobierno abierto que puede reforzar su desempeño en otros aspectos: Si los ciudadanos confían en el gobierno y en sus políticas específicas, pueden estar más dispuestos a contribuir (mediante tasas e impuestos por ejemplo) para apoyar y financiar esas políticas.
- 2. Garantizar mejores resultados al menor coste.** El co-diseño y ejecución de políticas, programas y (provisión de) servicios con, para y a través de los ciudadanos, empresas y sociedad civil ofrece el potencial para explotar un depósito más amplio de ideas y recursos.
- 3. Elevar los niveles de cumplimiento.** Hacer que los ciudadanos sean parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la gestión pública, los empodera y puede ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas (hace más clara y confiable la relación contractual entre gobernantes y gobernados).
- 4. Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas** mediante la reducción del umbral (barreras) que limita la participación de las personas en los procesos de decisión (lo que fortalece la cohesión y estabilidad social, la igualdad de oportunidades, el compromiso cívico, etc.).
- 5. Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas.** El compromiso de la ciudadanía y del gobierno abierto son cada vez más reconocidos como motor de la innovación y la creación de valor en el sector público, privado y social.
- 6. Mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos** que de otra forma se enfrentan a barreras para participar. La participación ciudadana puede garantizar que las políticas sean más específicas y atiendan a sus necesidades, eliminando fugas y despilfarro de recursos (y fomentando un gasto público inteligente).

Por tanto, y bajo esta perspectiva, las políticas de gobierno abierto debieran cristalizarse en:

- » Un **gobierno transparente y accesible** (que las

acciones de los responsables públicos e instituciones estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas, y la capacidad para los ciudadanos de acceder a información comprensible, obtener servicios y realizar transacciones en cualquier momento y lugar);

- » Un **gobierno responsable y que rinde cuentas** (por sus acciones y omisiones); y
- » Un **gobierno sensible y receptivo** (a las posibilidades de consulta, participación e interacción permanente con los ciudadanos y sus demandas).

En síntesis, para la OCDE el término ha evolucionado desde una mirada basada en las tres dimensiones relevantes mencionadas que apelan a contar con una Administración Pública transparente, accesible y receptiva - con capacidad de respuesta y responsable (OCDE, 2006) a un enfoque donde se le considera como plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público (OCDE, 2010). En este punto, se han tratado de promover modelos a través de los cuales se puedan facilitar los procesos de innovación institucional y, al mismo tiempo, promover la adecuación al interior de los servicios públicos para aprovechar las capacidades, energías y capital social disponible y distribuido en la sociedad.

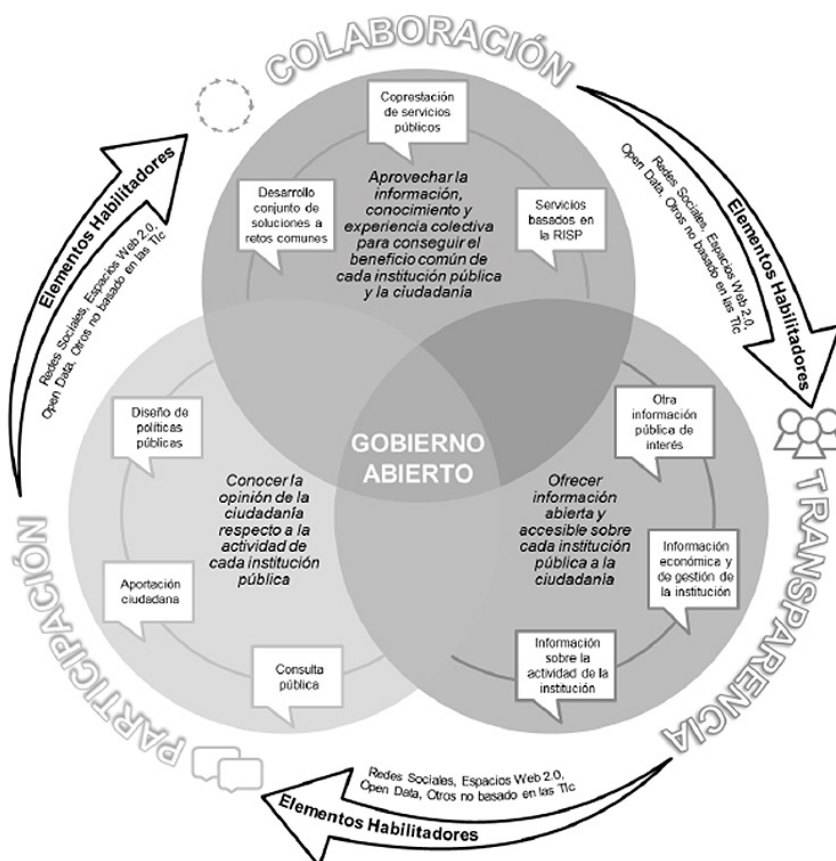
V. LOS INGREDIENTES DEL GOBIERNO ABIERTO EN LA ACTUALIDAD: LA TRANSPARENCIA Y APERTURA COMO FUNDAMENTOS DE UNA NUEVA ARQUITECTURA CÍVICA

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

Como hemos visto, el debate sobre la idea de gobierno abierto ha estado presente hace ya bastante tiempo. Sin embargo, el reposicionamiento que ha alcanzado en los últimos años se debe, entre otras cosas, a los esfuerzos que Estados Unidos ha impulsado bajo la Administración Obama: la promulgación del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto del 21 de enero de 2009, marca un hito refundacional que le dio un nuevo empuje al movimiento, de la mano del uso intensivo de la tecnología como instrumento

Figura II. Esquema de desarrollo para el gobierno abierto.

Fuente: Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), Ministerio de Industria, Energía y Turismo – Gobierno de España [Mimeo, 2012].



catalizador de las acciones por promover apertura en los gobiernos de cara a los desafíos del nuevo milenio. Los tres pilares básicos (Obama, 2009) que sustentan esta (nueva) aproximación son:

1. **Transparencia (Saber).** Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social;
2. **Participación (Tomar parte).** Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos;
3. **Colaboración (Contribuir).** Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes, y per-

mite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente.

Este marco de referencia ha servido de ejemplo para que distintos países hayan comenzado a adoptar parámetros similares en el camino de construir un modelo de gobierno abierto adaptado a las particulares realidades presentes en cada sociedad (Figura II).

En términos prácticos y para concretar dichos principios, las estrategias de gobierno abierto se han venido cristalizando a través de dos ejes fundamentales:

a. La **apertura de datos públicos (open data)** que supone publicar información del sector público en formatos estándar, abiertos e interoperables, facilitando su acceso y permitiendo su reutilización. Ello promueve, por un lado, la innovación usando (o reutilizando) los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transforma a los gobiernos de proveedores de servicios a gestores de plataformas (permitiendo que otras entidades y/o usuarios, utilizando los datos públicos liberados, puedan crear nuevas prestaciones en la Web, generar nuevas actividades económicas y agregar valor público y cívico). Por otro lado, la publicación proactiva de datos relevantes y de interés sobre gestión presupuestaria, procesos de compras y adquisiciones, contratos, declaración de bienes e intereses de las autoridades,

entre otros, permiten incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente; y

b. La apertura de procesos (open process) y el uso de redes sociales y plataformas para la participación ciudadana (también llamado Gobierno 2.0), que persigue facilitar la comunicación e interacción, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño y ejecución de políticas y provisión de servicios públicos, y la colaboración (en red) dentro y entre las administraciones públicas y más allá.

Las aplicaciones construidas a partir del uso de datos públicos tienen un impacto directo e inmediato en la vida de los ciudadanos. De allí que el concepto de “gobierno como plataforma”, usado para describir la idea de crear un ecosistema de proveedores, desarrolladores y hackers cívicos que resuelven muchos de los problemas del gobierno desde fuera de él, esté en el centro de estas iniciativas⁵ (Nath, 2011).

Todas estas ventajas han sido estupendamente reflejadas en el breve video con el que la Alianza por el Gobierno Abierto (Open Government Partnership)⁶ intenta promover y explicar las ventajas de impulsar este tipo de enfoque⁷ a nivel mundial. Allí se presentan diversas iniciativas que merece la pena destacar para entender la forma a través de la cual el gobierno abierto ha comenzado a materializarse en la práctica cotidiana:

- » **Presupuestos abiertos (Brasil):** Los funcionarios públicos, a través de un portal de transparencia, publican en línea los gastos generados a las 24 horas de que se hayan producido.
- » **Campañas abiertas – Voto Inteligente (Chile):** Los ciudadanos preguntan de dónde sale el dinero para financiar las campañas políticas y los candidatos responden y detallan las donaciones recibidas.

⁵ Al final, el enfoque de datos públicos abiertos pasa por reconocer que el gobierno no es más que un administrador de información pública con la responsabilidad de hacer que ella esté disponible libremente. De allí que existan 8 principios universales que deben considerarse para la apertura y uso de datos públicos: deben ser completos, primarios, oportunos/actualizados, accesibles, procesables (automáticamente), no discriminatorios, en formatos no propietarios y no sujetos a licencias o derechos de propiedad (uso libre).

⁶ La Alianza por el Gobierno Abierto es una reciente iniciativa multilateral creada en el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas en septiembre de 2011, cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática. A la fecha, cuenta con 55 países miembros que han formulado planes de acción concretos en la materia. Para mayor información: <http://www.opengovpartnership.org/>

⁷ El video puede verse en: <http://vimeo.com/29259763>

- » **Uso de datos abiertos en medicina (Reino Unido):** Publicación de datos relacionados con las tasas de éxito en cirugías al corazón lo que ha permitido que los pacientes comparen, los hospitales compitan y las tasas de supervivencia mejoren en un 50%.
- » **Desarrollo abierto (Tanzania):** Los ciudadanos rurales (campesinos) envían mensajes de texto vía teléfonos móviles para indicar que se han quedado sin agua y el gobierno responde orientándoles en cómo y dónde conseguirla.
- » **Legislatura abierta (Letonia):** Las peticiones de los ciudadanos son publicadas en línea y las propuestas llegan directamente al Parlamento (política pública hecha por la gente).
- » **Seguridad abierta (Estados Unidos/Nueva York):** Los ciudadanos reportan problemas (accidentes, desastres, crímenes) a través de sus móviles y/o cámaras y la respuesta del gobierno puede ser monitoreada en línea.

Finalmente y dado lo expuesto, no se debe confundir (ni reducir de manera simplista) la nueva idea de *gobierno abierto* al mero uso de las tecnologías o al concepto de *gobierno electrónico* o *e-Administración*. Mientras las estrategias de gobierno electrónico descansan en el uso y aplicación casi mecánica de las herramientas tecnológicas en los servicios públicos para mejorar procesos y servicios desde una perspectiva instrumental y eficiente, desde adentro hacia fuera, unilateral y generalmente “cerrada” (donde el ciudadano sigue siendo un usuario/beneficiario final y un espectador pasivo de lo que le ofrece el aparato administrativo); el gobierno abierto, en cambio, opera desde una dimensión mucho más amplia (en la forma y el fondo) que si bien se apoya en esfuerzos de tipo tecnológico, aspira a una transformación paradigmática fundada en la apertura, la participación y la colaboración más allá de las fronteras de lo estatal.

Tal y como afirma Tapscott y Williams: La primera oleada de estrategias digitales para el gobierno electrónico arrojó beneficios importantes. Mejoró la accesibilidad de los ciudadanos a la información y los servicios públicos, al igual que la eficiencia administrativa y operacional. No obstante, muchas de estas iniciativas se limitaron a automatizar procesos obsoletos y trasladar a la red los servicios administrativos ya existentes [...] La próxima oleada de innovación nos brinda la oportunidad única de revisar el funcionamiento de la administración, las aportaciones y los procedimientos del sector público y, en última

instancia, el modo en que los gobiernos interactúan y se comprometen con sus ciudadanos (Tapscott y Williams, 2011:386)⁸.

VI. CONCLUSIONES: ¿CÓMO PROMOVER EL GOBIERNO ABIERTO Y NO MORIR EN EL INTENTO? LA GOBERNANZA ABIERTA Y COLABORATIVA

“La burocracia, viuda administrativa de sucesivos gobiernos, acaba convirtiéndose en un inmenso cementerio de proyectos políticos”. O. Oszlak

Las políticas de gobierno abierto deben ser consideradas como un entramado complejo de cambios que operan de manera transversal en el andamiaje institucional y en la arquitectura organizativa del sector público, entendiendo que son el sustento de un nuevo tejido de prácticas, valores y cultura que favorece la configuración de una plataforma o ecosistema sobre el cual construir un nuevo modelo de *gobernanza abierta y colaborativa*, para, con y a través de los ciudadanos. En tal sentido y para que sus frutos sean efectivos, es necesario concebirlo como una *política de Estado* que supere la lógica temporal de los gobiernos de turno y que se instale como sostén de los permanentes esfuerzos por modernizar la gestión pública más allá de las doctrinas y enfoques convencionales ensayados en años recientes. Ello, al menos, debiera enfocarse bajo criterios de continuidad, sustentabilidad, transversalidad, esfuerzos de largo plazo y visión de conjunto. Y obviamente, un férreo compromiso y voluntad política no solo de quienes gobiernan sino de todos los actores políticos pues, en última instancia, hablamos de un giro radical en las “reglas del juego” y en el “contrato social” sobre el que se han construido y legitimado nuestras modernas democracias hasta ahora.

El fenómeno de la apertura y el ejercicio de la transparencia no sólo es un antídoto contra las conductas indebidas y reduce el cómodo blindaje que durante años ha protegido comportamientos opacos y relaciones espurias en el espacio político. Es una oportunidad para generar valor en forma de credibilidad, confianza, respeto y compromiso, todos ellos ingredientes fundamentales que sostienen el corazón de la arquitectura democrática, y son la base de la cohesión social

⁸ En palabras de Don Tapscott (2011) y frente al total agotamiento de instituciones creadas bajo una realidad totalmente diferente a la que experimentamos en el siglo XXI, se debe operar bajo cinco principios emergentes que suponen un esfuerzo transversal de todos los actores y que aluden a: 1) La colaboración (en oposición a la jerarquía); 2) La apertura y transparencia; 3) La interdependencia; 4) El compartir la propiedad intelectual; y 5) La integridad (Tapscott y Williams, 2011).

en torno a un proyecto común. Y es en ese espacio, como punto de partida, desde donde los ciudadanos podrán contar con las herramientas necesarias para ejercer su legítimo derecho a participar, contribuir y colaborar en la consecución del bien colectivo.

En el actual contexto de la cultura digital, las tecnologías y redes sociales permiten muchas cosas: reducir de manera radical los costes de transacción, coordinación y comunicación; actuar en tiempo real y con una sincronía sorprendente frente a amenazas, situaciones excepcionales o sucesos nuevos, como una inteligencia colectiva y “conectiva”; compartir información, generar conocimiento y colaborar en red; etc. Todo ello se sustenta en al menos dos fenómenos: a) La abundancia de información que reduce, al menos nominalmente, las posibilidades de manipulación, censura, asimetrías o monopolios que hasta hace poco estaban en manos de un reducido número de intermediarios cuyo rol se debilita en el nuevo escenario (medios de comunicación, partidos); y b) Las posibilidades de participación y generación de nuevo conocimiento, productos y servicios (individual, colectiva, organizadamente), que surgen de la dinámica interacción que las personas desarrollan a través de conectarse y operar en red (aprovechando el llamado *excedente cognitivo*⁹). Todo ello posibilita otra forma de gobernar y construir sociedad y, como hemos señalado antes, ya no es una tarea privativa, exclusiva y excluyente del Estado y sus tradicionales (y en algunos casos, obsoletas, anacrónicas y deficitarias) instituciones.

Finalmente, este paradigma emergente constituye una suerte de nuevo “software” de código abierto que deberá pasar la prueba de compatibilidad respecto del “hardware” institucional con el que actualmente operan los gobiernos y sus aparatos administrativos. Este es un desafío de proporciones y de ello dependerá si en el futuro inmediato podemos hablar de un verdadero y radical cambio desde un nivel básico (de uno a uno, de uno a muchos) donde el gobierno “provee”, “presta” y “comparte” (datos, información, servicios, conocimiento, poder) hacia un nivel más complejo (muchos a muchos) donde los ciudadanos y el gobierno “co-diseñan”, “co-crean”, “co-producen”, bajo una capa de nuevas prácticas inspiradas en la apertura, la transparencia, la participación y la colaboración.

⁹ El “excedente cognitivo” se basa en la idea de que todos tenemos tiempo libre que podemos utilizar colectivamente para poder hacer cosas que serían imposibles a nivel individual, una suerte de superávit de capacidades y conocimientos que podemos disponer para crear cosas (activo social), y dicha capacidad se ve amplificada por el uso intensivo de las redes sociales (Shirky, 2012:21).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chapman, Richard A.; Hunt, Michael (1987). *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*, Routledge, London.

Chapman, R. y M. Hunt (2006). *Open Government in a Theoretical and Practical Context*. Aldershot, United-Kingdom, Ashgate.

Nath, Jay (2011). *Reimagining government in the digital age*, National Civic Review Vol. 100/Issue 3: 19-23

Obama, Barack (2009). "Memorandum on Transparency and Open Government" (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf

OCDE (2010). *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*. Background document for expert meeting on "Building an open and inovative government for better policies and service delivery", Paris, 8 – 9 June 2010.

----- (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*. INAP – MAP, Madrid, agosto de 2006.

----- (2003). *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. OCDE.

Oszlak, Óscar (2012). *Gobierno abierto: Promesas, supuestos, desafíos*. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: "Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa", San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012 [mimeo].

Parks, W. (1957). *The Open Government Principle: Applying the Right to Know Underthe Constitution*. The George Washington LawReview, 26(1), 1-22.

Ramírez-Alujas, Alvaro (2010). "Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea". *Revista Buen Gobierno* No. 9:94-133. Disponible para descarga en:<http://bit.ly/OqJzUu>

Ramírez-Alujas, Álvaro (2011). "Gobierno abierto y modernización de la gestiónpública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales". *Revista Enfoques*, N° 15:99-125. Disponible para descarga en: <http://bit.ly/z9EXHT>

ClayShirky (2012). *Excedente cognitivo: Creatividad y Generosidad en la era conectada*. Barcelona: Deusto.

Tapscott, Don y Anthony D. Williams (2011). *MacroWikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*. Barcelona: Paidós.

Weir, Stuart y David Beetham (1999). *Political Power and Democratic Control in Britain*. London: Routledge.