

Envío: 22-03-2013

Aceptación: 01 -04-2013

Publicación: 29-04-2013

GOBIERNO ABIERTO Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

OPEN GOVERNMENT AND PARTICIPATORY DEMOCRACY

Enrique Conejero Paz¹

1. Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Miguel Hernández de Elche. Departamento Ciencias Sociales y Humanas.

RESUMEN

El concepto de Gobierno Abierto he emergido como un nuevo enfoque aglutinador de esfuerzos por mejorar las capacidades del gobierno y modernizar las administraciones públicas bajo los principios de la transparencia y apertura, la participación y la colaboración. En este artículo se aborda una aproximación a la evolución del concepto y su revitalización que lo han convertido en un nuevo paradigma que promete fortalecer los sistemas democráticos y mejorar la gestión pública.

ABSTRACT

The Open Government has emerged as a new linchpin of efforts to improve government capacity and modernize public administration under the principles of transparency and openness, participation and collaboration. In this article is approached to the evolution of the concept and his revitalization that they it has turned into a new paradigm that promises to strengthen the democratic systems and to improve the public management.

PALABRAS CLAVE

Gobierno abierto, gestión pública, transparencia, democracia participativa, colaboración.

KEY WORDS

Open government, public management, transparency, participatory democracy, collaboration.

INTRODUCCIÓN

Los comienzos de la Administración Obama en los EE.UU. y sus esfuerzos por modernizar la administración federal significaron el inicio del redescubrimiento del concepto gobierno abierto (*open government*) dentro del sector público en todo el mundo. En este sentido, el *Memorandum for Transparency and Open Government* (21 de enero de 2009), incorporó esta cuestión como una prioridad política de primer orden en torno a tres principios claves: colaboración, transparencia y participación.

Y si hay un principio que puede producir innovación y cambio en las administraciones públicas, ese es el de la transparencia. Siguiendo a Arenilla ((2011:120) “se trata de un principio fundamental en el ejercicio democrático del poder y el antídoto más eficaz contra la corrupción, ya que se esconde detrás del ejercicio opaco del poder”.

Debemos reconocer que el término de Gobierno Abierto no es algo nuevo, ya que en el Reino Unido fue utilizado en los años setenta del siglo pasado. Su uso hacía referencia a diversas cuestiones relacionadas con los secretos del gobierno y su opacidad, así como la necesidad de abrir las ventanas del sector público al escrutinio ciudadano (Chapman y Hunt (1987). En su evolución posterior se consolida la filosofía de una ciudadanía responsable con capacidad para valorar y enjuiciar las políticas y servicios públicos. Y para ello resulta indispensable la ampliación de los derechos de los ciudadanos al acceso de la información pública y su adecuada utilización. De esta forma, cuando hablamos de gobierno abierto nos referimos al acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia consolidada, de poder obtener información útil y accesible sobre las actividades gubernamentales.

Gobierno abierto y profundización de la democracia son dos caras de la misma moneda ya que las medidas para implementarlo constituyen una nueva forma de aproximarse a los ciudadanos, una revolución en la forma de utilizar la información de las administraciones públicas o, incluso, una plataforma en la que los ciudadanos se convierten en los verdaderos protagonistas de la democracia (Lathrop y Ruma, 2011).

En sentido destacar que la teoría de la democracia participativa¹ aparece como un intento de combinar adecuadamente el principio de representación con el incremento de la participación política de los ciudadanos. Podemos considerar que la teoría de la democracia participativa es un modelo normativo puro y dentro del amplio espectro de enfoques que pueden ser identificados como tal. Las características básicas que subyacen en la misma son el fomento a la participación directa de los ciudadanos en el gobierno y la deliberación en la formación de la opinión política. En este sentido, del Águila (2000: 4) consideraba que la

¹ A pesar de los desarrollos que ha tenido la democracia participativa se le ha criticado que no ofrezca un modelo alternativo a la democracia liberal y que siempre tendrá que lidiar con el *hándicap* del tamaño, esto es, que la intensidad de la participación es inversamente proporcional al número de participantes, por lo que “la noción de democracia participativa sigue siendo borrosa”, véase Sartori (1988:150).

democracia participativa permite incentivar “la participación y a través suyo desarrollar el juicio político ciudadano (...) cuantos más ciudadanos estén implicados en ese proceso, mayor será la fortaleza de la democracia, mejor funcionará el sistema, mayor será su legitimidad e; igualmente, mayor será su capacidad para controlar al gobierno e impedir sus abusos”.

Volviendo al concepto de gobierno abierto, este implica un salto cualitativo ligado a la existencia de una nueva generación de herramientas ligadas a la Web 2.0. Se da por supuesto que las administraciones públicas disponen como materia prima básica para su funcionamiento de numerosos datos referidos a las personas y sobre las más diversas áreas de actividad. A partir de ahí, se tiende a sostener que la mera puesta a disposición de la ciudadanía de dichos datos tiene unos efectos benéficos de cara a la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos y administraciones públicas (Jaeger y Bertot, 2010). También podemos asumir que tendrá consecuencias positivas para el propio funcionamiento interno de las administraciones públicas, por ejemplo, reduciendo costes o siendo más eficaces, disminuyendo la carga de trabajo de los empleados públicos o facilitando la comunicación entre unidades u organizaciones.

CONSTRUYENDO UN GOBIERNO ABIERTO

Desde hace una década, y sobre todo a raíz de la crisis económica mundial que comienza en 2008, las presiones para que los gobiernos y sus administraciones públicas se abran al escrutinio público, sean más accesibles y sensibles a las demandas y necesidades de los ciudadanos, y respondan por la confianza política otorgada para gestionar la cosa pública.

El debate sobre el tipo de gobierno e instituciones públicas que son necesarias para asumir los retos que impone el siglo XXI es la continuación de una reflexión permanente por adecuar la arquitectura institucional y política, la reforma del Estado y los procesos de modernización de la gestión pública, que se han intensificado en los últimos dos décadas años. Sin embargo y dado el reconocido fracaso de diversos modelos de reforma y la contradictoria evidencia vinculada a los resultados de las recetas aplicadas bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), ha surgido un nuevo movimiento en cuya base encontramos un fuerte cuestionamiento a la forma en que se trabajan los asuntos públicos, que pone de relieve el incontestable fenómeno del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y de las redes sociales (o Web 2.0), que promueve una activa y comprometida participación de la ciudadanía y que, finalmente, presiona a los gobiernos e instituciones públicas a ser más transparentes, facilitar el acceso a la información que poseen, y a guiarse por nuevos códigos de conducta en cuyo trasfondo residen las nociones de “Buen Gobierno”, de apertura a la sociedad y de cambio paradigmático hacia un modelo emergente que esté en concordancia a la configuración de la sociedad en red de la que formamos parte.

Un Gobierno Abierto es aquel que establece una constante deliberación con los ciudadanos, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010). Por otro lado, se puede considerar como una doctrina política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación (Irekia, 2010).

Desde otra perspectiva, para la OCDE el término ha evolucionado desde una mirada basada en tres dimensiones relevantes que apelan a contar con una Administración Pública transparente, accesible y receptiva (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)².

² Recientes estudios demuestran la estrecha vinculación entre la calidad del gobierno y de la buena administración (abierto, responsable, participativa, transparente y colaborativa) con variables ligadas al bienestar o satisfacción con la propia vida en relación a la confianza social, la confianza política y los niveles de satisfacción y apego a la democracia (Véase Montero, Zmerli y Newton, 2008).

En su informe del año 2003 “Un gobierno abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil”, la OCDE ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto *de Open Government* bajo el rótulo de “Administración Abierta”, concebida 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 en la materia contribuye a mejorar la política pública, a luchar contra la corrupción y a incrementar la confianza de la sociedad en la Administración”. 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 públicas y promover el 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 de los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades” (OCDE, 2005).

Más recientemente, dicho concepto ha retomado un papel protagónico en las agendas de distintos gobiernos y administraciones públicas en el mundo, proceso que ha ido de la mano de los avances tecnológicos, el uso de las redes sociales y la Web 2.0, y de un arduo debate global acerca de las bases que deben sustentar la reforma del gobierno y sus administraciones públicas. La evidencia disponible indica que durante los últimos diez años, los países de la OCDE se han centrado en la construcción de las instituciones y mecanismos de gobierno abierto para crear una base sólida que sustente la aplicación e implementación de las políticas públicas de manera adecuada y acorde a las nuevas realidades expresadas en el tránsito a un modelo democrático más abierto, inclusivo, garantista y efectivo.

En la actualidad, existen marcos jurídicos relativos que sustentan el desarrollo del Gobierno Abierto en gran parte de los países miembros de la OCDE, y en ellos se considera: (1) La legislación sobre el acceso a la información y libertad de prensa; (2) La legislación sobre privacidad y protección de datos; (3) Las leyes sobre procedimientos administrativos; (4) La legislación sobre Defensores del Pueblo (Ombudsman); y (5) Las leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores. Sin embargo, ha habido una atención limitada para analizar la eficacia de estos marcos en su aplicación y qué resultados se han logrado en términos de una mayor transparencia y accesibilidad, y una mayor posibilidad de que los ciudadanos contribuyan al diseño de políticas y la prestación de servicios. Por ejemplo, la apertura y acceso a bases de datos del gobierno (open data) ofrece un gran potencial para la participación y la innovación. Sin embargo, esto requiere no sólo de ajustes de las normas y los marcos de referencia, sino también de medidas y políticas para fortalecer las capacidades individuales y colectivas e incentivar la colaboración (OCDE, 2010).

En términos de la práctica cotidiana, podemos resumir que el Gobierno Abierto presenta dos vertientes principales (ORSI, 2010):

- 1) La apertura de datos públicos, que busca la transparencia y la mayor eficiencia del servicio público, permitiendo reutilizar los datos públicos para generar nuevas actividades económicas y la rendición de cuentas ante los ciudadanos.
- 2) La apertura de los medios sociales, que persigue facilitar la comunicación y la participación, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en la provisión de servicios públicos, la colaboración en red interna y con otras administraciones públicas, empresas y organismos.

El Open data es una faceta de los ecosistemas abiertos 'Open' que incluyen al *Open Source* (o puesta en común de código de aplicaciones mediante licencias *copyleft*), el *Open Innovation* o mecanismos de cooperación en el ámbito I+D+i y al *Open Governance*, una de cuyas facetas, es el *Open Data*.

El impulso al Open Data busca obtener dos resultados importantes:

1. Por un lado, promover la innovación usando los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transformar 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 y agregar valor público).
2. Por otro lado, devolver a los ciudadanos sus propios datos, y así incrementar la transparencia.

3. EXPERIENCIAS DE GOBIERNO ABIERTO³.

Los ejemplos relacionados con el *open data* se han multiplicado durante los últimos años en diferentes niveles administrativos. Por un lado, algunas experiencias se refieren a los portales de apertura de datos públicos. Estas páginas web se orientan a poner a disposición de la ciudadanía repositorios de diferentes fuentes gubernamentales para que puedan ser utilizados de manera abierta por terceros.



Uno de los casos pioneros es el del gobierno de los Estados Unidos, cuyo portal [data.gov](http://www.data.gov/) (<http://www.data.gov/>) lleva funcionando desde 2009. En este portal web se puede acceder a numerosas bases de datos de diferentes agencias gubernamentales estadounidenses, si bien también pretende convertirse en punto de acceso para otras experiencias a nivel estatal y local. El mayor impulso al mismo fue recibido con la directiva de apertura de datos que obligaba a todas las agencias de la administración federal a publicar 3 datasets de alto valor en 45 días (diciembre de 2009). En general, la información se proporciona de forma gratuita, con una cláusula de no responsabilidad en cuanto a la fiabilidad de la misma cuando es ‘mezclada’ con otros tipo de fuentes o tratada por las entidades privadas y con una cláusula de recomendación de citación del origen de la información. Incluye una multitud de entidades públicas y departamentos de la administración pública americana. Globalmente los datasets de este repositorio son descargados más de 14.000 veces a la semana.

Probablemente, la región del mundo que cuenta con una mayor cantidad de iniciativas de esta naturaleza sea la Unión Europea, donde numerosos Estados miembros disponen de portales nacionales de este tipo.



Dentro de estas experiencias el caso de España también destaca por contar con experiencias de reutilización de datos públicos muy evolucionadas. Una de ellas es el proyecto que inicialmente se denominó Aporta, que más recientemente ha sido rebautizado como portal [data.gob.es](http://datos.gob.es/datos/) (<http://datos.gob.es/datos/>). Esta experiencia también se sitúa en la misma línea de otras procedentes del entorno de referencia, auto-definiéndose como el portal de carácter nacional que organiza y gestiona el Catálogo de Información Pública de la Administración General del Estado. Este portal también se orienta a proporcionar información general, materiales formativos y noticias de actualidad sobre la reutilización de la información del sector público.

³ Para ampliar las iniciativas llevadas a cabo por la OCDE puede verse *The Call for Innovative and Open Government*. (OCDE, 2011), donde se analizan las experiencias de los 34 países miembros de esta organización.

Además, tiene una clara orientación económica, en el sentido de que se promueve de manera directa la utilización de sus contenidos para que puedan ser explotados por profesionales, empresas, gestores institucionales y ciudadanos, de cara al lanzamiento de empresas, la innovación administrativa o el desarrollo de iniciativas ciudadanas de transparencia, colaboración y participación. Al mismo tiempo que los gobiernos y administraciones públicas liberan sus datos, surgen diferentes experiencias en las que la ciudadanía toma el protagonismo.

Algunos de los ejemplos más conocidos son los que ofrecen portales web como <http://www.wheredidmytaxgo.co.uk/> o <http://flyontime.us/> en los que se abordan experiencias ligadas a la filosofía del *open government*. En el primer caso, se ofrece la oportunidad a los contribuyentes británicos de conocer el destino de sus impuestos, incorporando en la aplicación unos datos básicos relativos a la renta. En el segundo, la experiencia resulta más llamativa todavía, en la medida que la aplicación desarrollada permite cruzar datos procedentes de dos agencias públicas diferentes, sobre el nivel de puntualidad de todas las compañías aéreas que operan en todos los aeropuertos de los Estados Unidos, con los datos sobre las condiciones climatológicas. El resultado es la posibilidad de conocer la hora estimada de llegada de un vuelo en el futuro, teniendo en cuenta las condiciones climatológicas previstas para el día y hora de llegada. En los dos casos, los datos puestos a disposición por las administraciones públicas resultan el sustrato necesario que facilita la posterior innovación social. Desde un punto de vista práctico, la puesta en marcha de la iniciativa *Open Government Partnership* ha puesto de relieve el interés y viralidad de este tipo de iniciativas dentro de los gobiernos a nivel global. La declaración original fue planteada el 20 de septiembre de 2011 y establece algunas ideas clave ligadas a la apertura y rendición de cuentas dentro del sector público: 'We recognize that equitable and affordable access to technology is a challenge, and commit to seeking increased online and mobile connectivity, while also identifying and promoting the use of alternative mechanisms for civic engagement. We commit to engaging civil society and the business community to identify effective practices and innovative approaches for leveraging new technologies to empower people and promote transparency in government' (Open Government Partnership, 2011: 2).

CONCLUSIONES

En resumen, las administraciones públicas del futuro facilitarán la transparencia, participación y colaboración mediante una consolidación de los principios de funcionamiento asociados al open government. En particular, las administraciones públicas estarán abiertas a un escrutinio público mucho más directo y constante por las acciones que adopten, serán más accesibles a cualquier individuo que desee relacionarse con ellas y fomentarán la colaboración de otros actores ampliando la receptividad a las nuevas demandas, propuestas e ideas del entorno. Al mismo tiempo, las administraciones públicas facilitarán la reutilización de información pública para permitir la creación de servicios de valor añadido que contribuyan crecimiento económico. Transparencia, rendición de cuentas, participación y nuevas tecnologías de la información y de la comunicación son elementos visibles del concepto de *open government*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] **ARENILLA, MANUEL.** (2011). “Marco teórico actual de la Administración Pública”. En *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Manuel Arenilla (Dir.), Netbiblio, La Coruña.
- [2] **CALDERÓN, CÉSAR; LORENZO, SEBASTIÁN** (Coords.) (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores, Jaén.
- [3] **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.
- [4] **CHUN, S.A.; SHULMAN, S.; SANDOVAL, R.; Y HOVY, E.** (2010). “Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government”. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 15, pp. 1-9.
- [5] **COROJAN, ANA Y CAMPOS, EVA.** (2011). *Gobierno abierto. Alcance e Implicaciones*. Documentos de Trabajo, 03/2011. Madrid: Fundación Ideas.
- [6] **DEL ÁGUILA, RAFAEL.** (2000). “Política, ciudadanía y juicio”. En *La política. Ensayos de definición*, Rafael del Águila, et al. Madrid: Sequitur, pp. 1-18.
- [7] **JAEGER, P.T. & J.C. BERTOT.** (2010). “Transparency and Technological Change. Ensuring Equal and Sustained Public Access to Government Information”. *Government Information Quarterly*, 27 (4):243–265.
- [8] **LATHROP, DANIEL; RUMA, LAUREL R.T.** (Ed.) (2010). *Open Government. Transparency, Collaboration, and Participation in Practice*. O’Reilly Media, USA.
- [9] **LEE, G., & KWAK, Y. H.** (2012). “An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement”. *Government Information Quarterly* 29: pp. 492-503.
- [10] **MONTERO, J.R.; ZMERLI, S. Y NEWTON, K.** (2008). “Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº 122, abril-junio, pp. 11 – 54.
- [11] **MORALES GUTIÉRREZ, ALFONSO.** (2009). “Innovación “abierta” en el Tercer Sector: El modelo organizativo 2.0”. *Revista Española del Tercer Sector*, Nº 13, septiembre-diciembre, Madrid (pp. 17 – 37).
- [12] **NOVECK, BETH SIMONE.** (2009). *Wiki Government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Brookings Institution Press, Washington DC.

- [13] **OBAMA, BARACK** (2009). “Memorandum on Transparency and Open Government” (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC.
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf
- [14] Open Government Partnership (2011). *Open Government Declaration*. En <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>.
- [15] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE / Instituto Nacional de Administración Pública, INAP (2006). La modernización del Estado: el camino a seguir. INAP – MAP, Madrid, agosto de 2006.
- [16] OCDE (2010). *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on “Building an open and innovative government for better policies and service delivery”, Paris, 8 – 9 June.*----- (2003).
- [17] *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. OCDE. OECD Policy Brief (2005). *Public Sector Modernization: Open Government*.
- [18] ORSI (2011). *Open Jovenmente. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*. Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI), España.
- [19] **TAUBERER, JOSHUA** .(2011). “Inventan open jovenmente”, en XRDS: Crossroads, The ACM Magazine for Students - Computer Science in Service of Democracy, Volume 18 Issue 2, pp. 9-11.
- [20] **VILLORIA, MANUEL**. (2010). “La democratización de la Administración Pública: Marco Teórico”. En *Gobernanza Democrática y Fiscalidad: Una reflexión sobre las instituciones*, Jesús Ruiz-Huerta y Manuel Villoria (Directores), Editorial Tecnos, Madrid.