

GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO: ¿ETIQUETA, PRINCIPIO O PRÁCTICA?

Guillermo M. CEJUDO*

SUMARIO: I. *¿El gobierno abierto es una moda?* II. *Gobierno abierto en el acceso, el ejercicio y el control democrático del poder.* III. *Gobierno abierto: entre el escepticismo y el entusiasmo.* IV. *Etiqueta, principio, práctica.* V. *Agendas incipientes.* VI. *Conclusión: en el gobierno abierto, importan el adjetivo y el sustantivo.* VII. *Bibliografía.*

¿Cuál es la novedad del gobierno abierto? ¿Por qué importa en un país en proceso de consolidación democrática? ¿Cómo contribuye a los esfuerzos por mejorar el desempeño de la administración pública? En este texto, a partir de una reflexión sobre la lógica del gobierno abierto en un gobierno democrático, analizo las oportunidades y los riesgos del gobierno abierto y ofrezco una distinción entre el gobierno abierto como etiqueta, como principio y como práctica. Argumento que México enfrenta el riesgo de ver el go-

* Secretario académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas, en donde ha sido profesor-investigador en la División de Administración Pública desde 2006. Estudió en El Colegio de México, la London School of Economics and Political Science y la Universidad de Boston. Es autor de *Para entender los gobiernos estatales* (Nostra, 2014) y *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas* (Auditoría Superior de la Federación, 2009). Es compilador de la antología *Nueva gestión pública* (EAFDF-Siglo XXI, 2012) y ha coordinado libros sobre transparencia, evaluación, rendición de cuentas y políticas públicas. Coordina (con Alejandra Ríos) el proyecto México Estatal: Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

bierno abierto sólo como una etiqueta para esfuerzos aislados asociados a un término de moda que no agregue valor a la capacidad y calidad de los gobiernos. Pero enfrenta también la oportunidad de convertir el principio de gobierno abierto en prácticas concretas que den contenido sustantivo a la noción de gobierno democrático.

I. ¿EL GOBIERNO ABIERTO ES UNA MODA?

Una de las primeras reacciones críticas a la idea de gobierno abierto (GA) es que es una moda pasajera en la administración pública. En una comunidad práctica y epistémica donde los términos novedosos son rápidamente difundidos, apropiados y descartados,¹ podría pensarse que el GA será un elemento más en la lista: que en un par de décadas se hará referencia al GA como el término de moda en una época, tal como ahora volteamos a ver el *reinventing government* de inicios de los noventa.

En realidad, si bien la etiqueta de “gobierno abierto” puede perder popularidad, el principio de éste es inseparable del gobierno democrático. Como Nora Rabotnikof ha mostrado, lo público es inherente a la democracia, pero por público no nos referimos únicamente a lo opuesto a lo privado, sino también a lo común y a lo que es accesible, y lo público como aquello que es sujeto a crítica y escrutinio.² Cuando hablamos de un gobierno que usa recursos *públicos*, desde la autoridad *pública* y con objeto de resolver problemas *públicos*, las tres dimensiones se vuelven importantes en una democracia: un acto de autoridad, una política o una obra es pública, no sólo porque viene desde el Estado o porque no es privado, sino porque tiene que ser accesible y sujeto a crítica y escrutinio.

¹ Hood, Christopher y Jackson, Michael W., *La argumentación administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.

² Rabotnikof, Nora, *El espacio público y la democracia moderna*, México, Instituto Federal Electoral, 1997.

El gobierno democrático no se reduce a la discusión sobre las reglas y los mecanismos para el *acceso al poder*, sino también al ejercicio y al control al poder.³ En otras palabras, no podemos pensar la democracia sólo como un gobierno en el que sus autoridades son electas en procesos y reglas electorales equitativas, justas e imparciales. Un gobierno democrático, para serlo efectivamente, requiere de un *ejercicio democrático* del poder y del *control democrático* del poder. Es por ello que, para ser más que una moda pasajera, debe entenderse el GA de una forma mucho más amplia que la mera transparencia o el acceso a información o datos. El GA es un elemento fundamental de cualquier gobierno en el cual haya acceso al poder en clave democrática, ejercicio de poder con calidad de gobierno, ciudadanos involucrados y un control del poder desde los ciudadanos.

En todos los países es frecuente encontrar obstáculos para que los ciudadanos participen en las decisiones de sus gobiernos y conozcan las razones de las decisiones, los resultados de las acciones y el origen y destino de sus recursos. Pero son muy pocos los argumentos que podría utilizar un gobierno democrático para negar el acceso de sus ciudadanos a la información, al uso de los recursos que son de todos, y sobre cómo decide utilizar la autoridad —que es legítima por el consentimiento de sus ciudadanos— y no permitir la participación de los ciudadanos en sus decisiones. En la siguiente sección se revisa la importancia de esta discusión en la forma en que se accede al poder, se ejerce el poder y se le controla.

II. GOBIERNO ABIERTO EN EL ACCESO, EL EJERCICIO Y EL CONTROL DEMOCRÁTICO DEL PODER

Así como es equivocado pensar al gobierno democrático sólo como lo relacionado con las instituciones y los procesos electora-

³ Mazzuca, Sebastián, “Access to Power versus Exercise of Power: Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America”, *Studies in Comparative International Development*, 45(3), 2010.

les, es un error ver al GA sólo como lo relacionado con la transparencia o con los datos fácilmente accesibles. Es un error también verlo de manera dissociada de los procesos de acceso democrático al poder. Cuando hablamos de acceso al poder, los componentes son las instituciones y los procedimientos electorales apegados a los principios usuales de imparcialidad, equidad, legalidad, etcétera. Pero es claro que la dimensión electoral de la democracia no alcanza para resolver algunos de los desafíos que las democracias contemporáneas enfrentan hoy. Estos desafíos no se centran ya en la calidad de las instituciones y procesos que definen el acceso al poder, sino que se derivan de un déficit de confianza en las instituciones, de representatividad percibida de los gobiernos y de la legitimidad de las decisiones. En pocas palabras, se trata del funcionamiento del gobierno democrático tras el momento electoral, al momento de ejercer la autoridad y los recursos públicos de que dispone. Podemos tener un organismo electoral que funcione perfectamente, reglas electorales que no sean cuestionadas y procedimientos equitativos imparciales y, aun así, enfrentar los desafíos relacionados con la confianza de las personas en las instituciones y la representatividad de las decisiones de los gobiernos legítimamente electos.

Lo mismo ocurre con el desempeño cotidiano de la administración pública. Cuando hablamos de un gobierno de calidad,⁴ pensamos en un gobierno que tiene una arquitectura institucional, contrapesos, y prácticas de gestión sobre cómo se presupuesta, cómo se hace la planeación, cómo se usan los recursos humanos, cómo se innova, cómo se evalúan las políticas, y todo ello asociado a principios de honestidad, legalidad, de eficiencia, de efectividad, etcétera. Puede haber un gobierno que tenga solidez institucional y contrapesos, que se apegue a los principios e incluso tenga otros atributos deseables, y que sea verdaderamente abierto, pero que no resuelva los problemas que en el ejercicio

⁴ Cejudo, Guillermo M., y Zabaleta Solís, Dionisio, “La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 45, 2009.

cotidiano muchos gobiernos se enfrentan: la capacidad de integrar la participación ciudadana en la toma de decisiones, de propiciar la cocreación (otra palabra de moda) en las políticas públicas, la coproducción en la entrega de bienes y servicios, la participación en la implementación de políticas, y el involucramiento en la evolución del desempeño gubernamental. Es aquí donde otra vez el gobierno abierto (GA) ofrece una oportunidad muy importante para completar la apuesta de un gobierno democrático: al abrir las puertas a la participación, al fomentar la integración de la voz ciudadana en la toma de decisiones y al facilitar el escrutinio público.

Finalmente, en el control democrático de poder existe un escenario parecido: podemos tener en funcionamiento las instituciones clásicas de rendición de cuentas, los mecanismos de transparencia y evaluación y los principios de control interno y externo, pero, a menos de que todo ello esté conectado con una lógica de GA, la promesa de la rendición de cuentas —el control democrático del poder— quedará incumplida. En esta lógica, los ciudadanos no son solo receptores pasivos de información o espectadores de la acción de control desplegada por los contrapesos institucionales, sino agentes centrales del control democrático: exigen y vigilan, se organizan para incidir, ocupan espacios de contraloría ciudadana y son participantes de las evaluaciones.

Es con esta perspectiva que la agenda de GA impulsada desde la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) adquiere relevancia más allá de la coyuntura de las cumbres y los encuentros estructurados entre gobierno y organizaciones seleccionadas de la sociedad civil. En efecto, la AGA busca “propiciar compromisos concretos de parte de 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”.⁵ El GA se inserta en el reconocimiento de que los ciudadanos necesitan información para *ver* lo que

⁵ Alianza para el Gobierno Abierto, 2013.

sucede al interior del gobierno, y participación para darle voz a las opiniones que ello les merece. Es decir, el GA tiene que ver con la continua interacción entre la transparencia y la participación ciudadana.⁶

III. GOBIERNO ABIERTO: ENTRE EL ESCEPTICISMO Y EL ENTUSIASMO

En materia de GA (ya sea como idea guía de decisiones o como la alianza constituida por gobiernos nacionales) coexisten el escepticismo y el entusiasmo. La posición escéptica sobre GA lo ve como una etiqueta de moda, de la cual nos desharemos en un par de años para sustituirla por la siguiente gran moda que prometa transformar el gobierno y revivir la confianza de los ciudadanos en las autoridades. No pocas organizaciones de sociedad civil, particularmente en países en vías de desarrollo, han cuestionado la lógica de gobiernos que firman compromisos globales en materia de GA pero que, en la política y la burocracia interna, hacen lo posible por evitar el escrutinio ciudadano y cierran las puertas a la participación en políticas públicas.

También existe un razonable escepticismo sobre la capacidad real de la apertura gubernamental para mejorar el desempeño gubernamental o reducir la corrupción. Sobre lo primero, el alegato —generalmente desde los funcionarios públicos— es que se trata de una carga más sobre la administración, que deberá atender criterios y procesos que complicarán la gestión cotidiana de las organizaciones públicas sin agregar mucho valor. Sobre lo segundo, el cuestionamiento va al centro de la discusión sobre transparencia y corrupción: ¿es posible que en países con corrupción sistemática la mera apertura gubernamental transforme la mecánica de operación de políticos y funcionarios para acabar la corrupción? ¿O, por el contrario, el GA puede propiciar sólo

⁶ Meijer, Albert *et al.*, “Open Government: Connecting Vision and Voice”, *International Review of Administrative Sciences*, 78.1, 2012.

cambios superficiales y cosméticos que no llegan al centro del problema y pueden incluso sólo limpiar la cara de gobiernos corruptos?

En cambio, para los entusiastas, el GA llegó para quedarse y en automático se volverá un atributo central de cualquier gobierno. Con el GA, según esta visión, mejorará la calidad de las políticas públicas, será más eficiente la provisión de servicios, los ciudadanos conocerán mejor qué hacen sus gobiernos, participarán en la toma de decisiones y exigirán rendición de cuentas.

En realidad, ambos discursos tienen algo de razón, pero con matices: el GA no está condenado a ser una etiqueta pasajera, pero tampoco producirá, por generación espontánea, las condiciones para su institucionalización. El curso que tomará, y su efecto en la realidad cotidiana de los gobiernos, será el resultado de las decisiones e intervenciones deliberadas que se hagan en los próximos años.

La buena noticia es que el GA ya está en la agenda. Muchas iniciativas internacionales, nacionales y, crecientemente, subnacionales, apuntan a un crecimiento sostenido del GA como un asunto en la agenda pública, como una preocupación de los gobiernos y una exigencia de los ciudadanos. Según la AGA:

La Alianza para el Gobierno Abierto fue lanzada en 2011 para proveer una plataforma internacional para reformadores domésticos comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Desde entonces OGP ha pasado de 8 países participantes hasta contar con los 64 países que se indican en el mapa inferior. En todos esos países, gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto (<http://www.opengovpartnership.org/es/countries>).

Incluso en los gobiernos municipales ya oímos hablar de GA; algunas iniciativas de la sociedad civil y demandas de especialistas, empresarios y activistas comienzan a hacer referencia a los principios del GA como un paquete integral. ¿Esto permitirá su

consolidación como práctica o pasará como una etiqueta relevante apenas por un par de años?

IV. ETIQUETA, PRINCIPIO, PRÁCTICA

¿Cómo ha llegado el GA a México? Hay tres formas de responder a esta pregunta. La primera opción es responder que el GA ha llegado sólo como una etiqueta; es decir, como algo a lo que los gobiernos y los ciudadanos habríamos llamado hace cinco años de otra forma. En este escenario, se trata de un nuevo nombre para la discusión sobre acceso a la información pública y transparencia gubernamental. No hay un valor sustantivo agregado sino sólo una denominación renovada. Como etiqueta, el GA permite, en el mejor de los casos, construir un lenguaje común en los esfuerzos paralelos (pero no necesariamente asociados) por mejorar la transparencia, fortalecer la rendición de cuentas y propiciar la participación ciudadana. Pero, en el peor de los casos, es una etiqueta sin mucho contenido, que permite a gobiernos aprovecharla y simular que están a la vanguardia y forman parte de un movimiento global, sin realmente tomar decisiones sustantivas. Si el GA llega sólo como una etiqueta es inevitable que, por un lado, los detractores encuentren evidencia del uso oportunista del GA, y sus defensores no tengan evidencia para argumentar que dejará un legado duradero.

La segunda posible respuesta es que el GA ha llegado como un principio: como un ideal normativo que guía las decisiones de los gobernantes y da argumentos para la exigencia ciudadana. Como principio, el GA puede descomponerse en la premisa de máxima publicidad (que ya es un mandato constitucional en México), en la lógica de que cada peso público y cada acto de autoridad deben activar un mecanismo de rendición de cuentas, y que las decisiones gubernamental siempre han de tener espacio para que los ciudadanos opinen, incidan, construyan y co-creen. Enunciar y asumir estos principios como guía norma-

tiva no puede sino ser una buena noticia. El problema es que la mera incorporación de estos principios en el marco legal, en el discurso público o en las aspiraciones ciudadanas hará poco por transformar a los gobiernos si no están rápidamente reflejados en prácticas concretas. En pocas palabras, la llegada del GA como principio puede ser el inicio de buenas noticias, siempre que genere acciones y decisiones inspiradas en ese principio.

La tercera forma en que podría responderse a la pregunta de cómo ha llegado el GA en México es como un conjunto de prácticas; es decir, como decisiones, instrumentos, acciones que están en operación para permitir que el ciudadano sea un actor central, no sólo en definir el acceso al poder, sino también definir el ejercicio del poder y en el control democrático sobre el poder. Estas prácticas —etiquetadas como GA e inspiradas en los principios mencionados— tienen un potencial transformador en tanto que el ciudadano interactúa con los gobiernos: como recipiente pasivo de información, como agente ante quien se le rinde cuentas y como partícipe en las decisiones públicas.

Estamos en un momento donde claramente GA ha entrado como etiqueta en la agenda de muchos países. La AGA es la mejor muestra. Como principio, hay países que ya lo han estado incorporando, como por ejemplo México que ha incluido el principio de máxima publicidad en su Constitución y que ha vuelto del discurso sobre transparencia y rendición de cuentas parte fundamental de la deliberación política. Esto nos alerta sobre que, en el principio de GA, hay un componente normativo que empieza a ser atractivo para muchos gobiernos, como algo deseable en términos de un estándar contra el cual contrastar su desempeño cotidiano.

La prueba de fuego para valorar la trascendencia del GA será saber si está entrando como práctica cotidiana; es decir, si no es sólo una aspiración o una etiqueta que le colgamos a las acciones que hacen los gobiernos, sino un conjunto de decisiones específicas, un despliegue de instrumentos, acciones con productos y con resultados en clave de GA. Esa es la disyuntiva en la

cual estamos. México puede ir hacia un extremo que sea tener un conjunto de iniciativas inconexas bajo la etiqueta de GA y, entonces, pensar que hay éste porque hay muchas aplicaciones en teléfonos celulares inteligentes para revisar qué hace un gobierno o reportar un bache, o bien, que los periodistas hacen infografías, que los gobiernos ponen bases de datos en los sitios web, que hay consultas dirigidas o grupos de enfoque para que los gobiernos consulten la opinión de la ciudadanía.

Alternativamente, puede ocurrir que en México se logre una apuesta por GA entendido como principio y como práctica democrática, donde lo que importa no son estos instrumentos aislados, no son las iniciativas sueltas colgadas de la etiqueta de GA. Más bien, que se privilegien los principios y prácticas que permiten tener un ciudadano involucrado en el ejercicio del gobierno y un ciudadano empoderado para el control del gobierno; donde la participación no es dirigida y no está en función de lo que le interesa al gobierno conocer sobre nosotros; un escenario donde, independientemente de lo que quiere un gobierno, haya espacios para que el ciudadano participe en el ejercicio de toma de decisiones y pueda tener la plataforma para exigir cuentas.

Pero incluso en ese contexto, hay que recalcar que la sola exigencia o el solo empoderamiento ciudadano no activan un GA, pues no es algo que ocurra por generación espontánea. Sólo por tener un ciudadano interesado en participar en la toma de decisiones o un ciudadano con la voz para exigir cuentas, no se generan las capacidades institucionales de forma espontánea. Se requieren intervenciones específicas para construir gobiernos transparentes, abiertos a la participación ciudadana y con capacidad para generar demandas. Es aquí donde tenemos el reto importante, y que no tiene que ver con iniciativas inconexas bajo la etiqueta de GA, sino con la generación de capacidades en las oficinas públicas. No es la firma de un tratado, no es reformar una Constitución; es generar capacidades en los gobiernos para lidiar con los retos renovados de GA; son funcionarios, oficinas, procesos y prácticas para reaccionar a un ciudadano interesa-

do en participar, para fomentar ese interés en participar y para reaccionar a las demandas de rendición de cuentas que puedan ocurrir. No es un problema de principios normativos y objetivos finales, sino de capacidades institucionales.

La buena noticia es que también el contexto facilita e incluso propicia que esto ocurra, no sólo porque hay herramientas tecnológicas que no teníamos hace 15 o 20 años y que permitirían facilitar esta interacción renovada entre gobierno y ciudadano. Además, no sólo porque hay muchos más datos que pueden convertirse en información y que esa información puede utilizarse para la rendición de cuentas, para la toma de decisiones. También porque enfrentamos problemas mucho más complejos frente a los cuales el gobierno solo ya no puede resolver; necesita la participación informada y activa de otros actores para imaginar nuevas soluciones, para construir nuevas políticas o incluso para implementarlas de manera coordinada con sectores privados o sociales. Y en esta lógica la tecnología tiene un papel central. Aunque su efecto suele ser sobreestimado, lo cierto es que, en ciertos temas y contextos, las TIC pueden facilitar el acceso a la información, reducir “las asimetrías previamente existentes y desafiar las visiones tradicionales sobre el sistema político y el ejercicio de la democracia”.⁷

V. AGENDAS INCIPIENTES

Si nos situamos un poco lejos de la visión totalmente escéptica y buscamos que el GA sea algo más que una etiqueta, hay una serie de agendas en las que éste tiene que empezar a rendir frutos. Cada una de ellas representa un reto formidable de diseño e implementación de acciones concretas para convertir en realidad la promesa del GA.

⁷ Hofmann, Andrés *et al.*, *La promesa del gobierno abierto*, México, ITAPI, 2012.

1. *Gobierno abierto y medios de comunicación*

Así como los ciudadanos exigirán a sus gobiernos, también deberán elevar los estándares de sus medios de comunicación. Para los ciudadanos hay un trabajo importante en términos de colaborar en esta agenda de GA para incentivar a los medios a adoptar métodos más amplios para presentar la información. Esta interacción (con más datos, mayor información y mejor tecnología) transforma la relación del lector frente al periódico de papel, a una relación mucho más dinámica pero también mucho más compleja de operar: para el ciudadano que ya no sólo es un lector pasivo, para el medio que no sólo es un transmisor de información y para el gobierno que sólo es emisor de información, pero que no tiene las capacidades necesarias para recibir y procesarla.⁸ Pero el GA ofrece una oportunidad para renovar esto, para crear una relación restaurada con sus lectores, para aprovechar los datos que ya existen, para exigir cuentas; no sólo para reportarlos o para agregarlos en visualizaciones, sino para convertirlos en instrumentos de exigencia y para transitar a modelos más abiertos de hacer periodismo donde también los ciudadanos ya no son sólo receptores pasivos sino actores que pueden ser centrales en la relación.

Hay un reto y una oportunidad: los medios pueden y tienen que seguir siendo actores centrales para volver realidad la promesa del GA, una promesa que nos ofrece un ciudadano en el centro de la toma de decisiones gubernamental y un gobierno que recupera legitimidad y vuelve realidad el principio de publicidad donde es accesible y es sujeto a escrutinio. Para los medios no sólo es un reto sino una oportunidad para renovar su papel como pilares del ejercicio democrático en una nueva relación donde gobierno, medios y ciudadanos están capacitados igual que los gobiernos, igual que la sociedad civil, para conectar y

⁸ Hay un reporte muy interesante de la Open Government Partnership sobre el papel de los medios que dice: también para los medios es una oportunidad porque los medios están padeciendo su propia crisis de confianza.

construir nuevas formas de relación, no sólo para la rendición de cuentas sino para el ejercicio cotidiano del poder.

2. *Gobierno abierto y federalismo*

Si algo hemos aprendido sobre la implementación de las grandes reformas de transparencia en los estados y municipios mexicanos, es que la heterogeneidad es la norma.⁹ La implementación de las prácticas de GA en los espacios subnacionales requerirá, por tanto, estar liberada de procesos estandarizadores o las supuestas “mejores prácticas” aplicables a todo tiempo y lugar. El primer requisito será comprender las capacidades institucionales preexistentes, para poder imaginar las rutas de mejora. Otro requerimiento será priorizar las necesidades locales de la población directamente afectada por las decisiones de los gobiernos.

Y, en complemento a todo ello, será fundamental contar con mecanismos equilibradores, para no fomentar mayores diferencias regionales. En este sentido, el conjunto de leyes generales en proceso legislativo (desde la ley en materia de transparencia, hasta las pendientes sobre archivos y anticorrupción), son una oportunidad no de fijar procesos homogéneos e inflexibles, sino de establecer estándares mínimos, mecanismos de aprendizaje y difusión de prácticas y criterios de exigencia, no para que los auditores vigilen tiempos y formas, sino para que los ciudadanos sean empoderados efectivamente.

3. *Gobierno abierto e innovación pública*

Los datos abiertos, la información fácilmente accesible, la tecnología incorporada al ADN del gobierno y la multiplicación

⁹ Cejudo, Guillermo M. *et al.* (eds.), *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012.

de canales de interacción entre los ciudadanos y los gobiernos deberían ser el caldo de cultivo propicio para la innovación gubernamental. Si una posibilidad abre el GA es la de imaginar nuevas formas de decidir, de construir políticas públicas y de entregar servicios públicos. Pero, de nuevo, esto no será un producto automático de un par de decisiones inconexas.

La innovación es posible no sólo porque hay ideas nuevas, sino porque hay la capacidad de incorporarlas a las organizaciones públicas, de transformarlas en las nuevas rutinas, de aprender y de vencer resistencias. Esas capacidades no cambian sólo porque hay una etiqueta de GA, tienen que construirse poco a poco, con intervenciones deliberadas y con una nueva actitud frente a la experimentación en el gobierno.

Estas tres agendas —los medios, el federalismo y la innovación— no son las únicas derivaciones de la actual discusión sobre GA, pero tocan el centro de la agenda pública y serían los complementos ideales de lo que hasta ahora ha dominado la discusión sobre GA en México: el ámbito federal, la interacción con la sociedad civil organizadas y la preocupación por la transparencia y los datos abiertos.

VI. CONCLUSIÓN: EN EL GOBIERNO ABIERTO, IMPORTAN EL ADJETIVO Y EL SUSTANTIVO

Como se ha dicho, el reto actual no se trata ya solamente de ensalzar las virtudes del GA o hacer exigencias genéricas por mayor apertura gubernamental; se trata de darle contenido sustantivo a la etiqueta de gobierno, de volver realidad el principio de GA y de fomentar, consolidar y emular las prácticas que permitan efectivamente acercar al gobierno al ciudadano. Pero, para todo ello, una dosis de realismo es también necesaria. Al respecto, vale la pena citar *in extenso* a Richard Mulgan:

Los funcionarios gubernamentales, junto con sus líderes políticos, están sujetos a presiones constantes y crecientes para ser

más transparentes y rendir cuentas. Los ciudadanos de hoy, y los medios de comunicación que les dan información, no están dispuestos a confiar incondicionalmente en sus gobiernos y buscan mayor apertura de todas las instituciones públicas. El desarrollo de las tecnologías de comunicación ofrece métodos radicalmente novedosos para publicar la información gubernamental, para investigar a las organizaciones gubernamentales y para transmitir la discusión pública.

Al mismo tiempo, los gobiernos enfrentan demandas por hacer más con menos, por ser más eficientes al proveer servicios públicos y por alcanzar la flexibilidad y actitud proactiva del sector privado competitivo. Las demandas conjuntas de mayor apertura y mayor eficiencia muchas veces se complementan una a la otra, pero no siempre, particularmente cuando la presión por rendición de cuentas y transparencia añade sobrecargas a los recursos administrativos, como en el tiempo del personal. Así, no sorprende que muchos funcionarios públicos sean reacios a aceptar los beneficios de la apertura, y la vean como un impedimento al buen gobierno.¹⁰

Ese es el reto principal del GA en México: no sólo organizar cumbres, elaborar planes, editar libros y convocar concursos. Se trata de construir una política pública que se haga cargo de un GA, no como una exigencia externa, sino como una práctica interna. Mientras la agenda del GA sea vista como una reacción a una presión ajena y no como un compromiso propio, las posibilidades de éxito serán pocas. Si no se internalizan las ventajas de un gobierno transparente, que rinde cuentas y que incorpora la participación ciudadana, entonces los funcionarios harán lo estrictamente necesario para ajustarse a las exigencias, pero sin ver las ventajas en términos de gestión, información y confianza.

En el debate sobre GA en México, hasta ahora se ha puesto el énfasis en el adjetivo *abierto*. Es necesario volver la mirada al sustantivo *gobierno*. Para volver abierto al gobierno, los actores

¹⁰ Mulgan, Richard, *Making Open Government Work*, Palgrave-Macmillan, 2014, p. 2 (traducción propia).

centrales serán los funcionarios públicos que día a día toman decisiones, ejercen recursos, generan información y tiene que lidiar con los procesos, estructuras, rutinas y demandas de ciudadanos, políticos, medios y organismos de rendición de cuentas. Para abrir al gobierno, es necesario que éste cuente con las capacidades para ser efectivamente abierto: que tenga los archivos, procesos de gestión, soportes informáticos y mecanismos para hacer accesible la información pública a los ciudadanos. Es necesario también que cuente con las responsabilidades claramente definidas, los recursos asignados, los procesos decisorios estipulados y los mecanismos para informar que hagan realidad el principio de que cada peso público y cada acto de autoridad activen un proceso de rendición cuentas. Y es indispensable que cuente con la capacidad para incorporar, procesar y reaccionar a la participación ciudadana, no como mero formalismo sino como condición *sine qua non* para la toma de decisiones pública.

Pero nada de esto ocurrirá por generación espontánea; se requerirán intervenciones deliberadas para construir capacidades gubernativas a la altura de las expectativas y demandas del GA. En pocas palabras: no se trata sólo de abrir lo que ya hay, sino de construir un mejor gobierno para que sea abierto en toda la plenitud del concepto. Sólo así el GA no será únicamente una etiqueta pasajera o un principio deseable pero abstracto, sino una práctica que transforma gobiernos y empodera ciudadanos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

CEJUDO, Guillermo M. *et al.* (eds.), *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012.

CEJUDO, Guillermo M. y ZABALETA SOLÍS, Dionisio, “La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 45, 2009.

HOFMANN, Andrés *et al.*, *La promesa del gobierno abierto*, México, ITAPI, 2012.

- HOOD, Christopher y JACKSON, Michael W., *La argumentación administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
- MAZZUCA, Sebastián, “Access to Power versus Exercise of Power Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America”, *Studies in Comparative International Development*, 45(3), 2010.
- MEIJER, Albert *et al.*, “Open Government: Connecting Vision and Voice”, *International Review of Administrative Sciences*, 78.1, 2012.
- MULGAN, Richard, *Making Open Government Work*, Palgrave-Macmillan, 2014.
- RABOTNIKOF, Nora, *El espacio público y la democracia moderna*, México, Instituto Federal Electoral, 1997.