

Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales¹.

Open Government and Modernization of Public Management: Current Trends and the (inevitable) way ahead. Seminal Reflections.

Álvaro V. Ramírez-Alujas

Resumen.

El término Gobierno Abierto no es nuevo. A fines de los años '70 del siglo XX se usó por primera vez en el espacio político británico y en su concepción original, trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para “*abrir las ventanas*” del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática. En la actualidad, se ha posicionado como un nuevo eje articulador de los 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*. Por ello y dada la escasez relativa de trabajos de investigación y estudios aplicados sobre el tema, este artículo presenta una síntesis y un análisis histórico de la evolución del concepto, en clave política y tecnológica, para luego contextualizarlo en su vinculación a los componentes que le han servido de plataforma para transformarse en el nuevo paradigma (o modelo) que promete fortalecer los sistemas democráticos y mejorar la gestión pública.

Palabras clave: Gobierno Abierto; Gestión Pública; Estado Red; Transparencia; Participación; Colaboración.

Abstract.

The Open Government concept is not new. In the late '70s of the twentieth century was used for the first time in British political space and in its original conception, was related with a number of issues about government secrecy and efforts to “*open windows*” of the public sector to the public scrutiny in order to reduce bureaucratic opacity. Currently, it 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*. Therefore, and given the relative scarcity of research and applied studies on the subject, this article presents a summary and a historical analysis of the evolution of the concept in political and technological key, and then contextualize their links to the components that have served as a platform to become a new paradigm (or model) that promises to strengthen democratic systems and improve public management.

Keywords: Open Government; Public Management; Network State; Transparency; Participation; Collaboration.

¹ El autor desea expresar su agradecimiento a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) del Gobierno de España y al Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS) de la Fundación Juan March (Madrid) por los recursos y apoyo prestado para la realización de este trabajo.

I. Obertura: Algo de historia y contexto.

Un gobierno abierto es una “expresión de moda cuya intención general es bastante clara, pero cuyo significado práctico espera por ser aclarado”.

Ronald Wraith, Open Government, the British Interpretation, Royal Institute of Public Administration, 1977.

El término de Gobierno Abierto (*Open Government*) no es nada nuevo. A fines de los años '70 del siglo pasado, apareció por primera vez de manera oficial en el espacio político británico. Como lo afirman Chapman y Hunt (1987), en su plano original se refiere 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. Sin embargo, a lo largo de los años dicha primera aproximación fue depurándose para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos tienen en una democracia para sostener un gobierno plenamente responsable por sus acciones 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 y sin mucho protagonismo en los titulares de prensa, 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).

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 ha ido ganando espacio 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 que han dado contenido pragmático al acceso a la información dentro de los cuales se destacan los avances realizados en Latinoamérica, que registra alrededor de una docena de países con legislación en la materia, algunos de desarrollo reciente como Chile y Uruguay, y otros en debate y proceso de aprobación, como Argentina y Brasil (Ramírez-Alujas, 2010). Ello ha sido fundamental en los esfuerzos desplegados por crear una nueva cultura de apertura y ajustar la mentalidad (y los paradigmas) que hacían de los asuntos públicos algo ajeno al ciudadano, permitiendo nuevos y generosos espacios para el *accountability* (o rendición de cuentas), la transparencia y el control de la corrupción que, por otro lado, presionan de manera insistente por una nueva actitud,

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 antes, en su acepción original está directamente relacionada 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 aprobara la Ley de Libertad de Información (*Free Of Information Act - FOIA*) en 1966, se han multiplicado rápidamente los esfuerzos en otros lugares del mundo. Dinamarca y Noruega aprobaron leyes equivalentes en 1970, Francia y los Países Bajos en 1978, Australia, Canadá y Nueva Zelanda en 1982, Hungría en 1992, Irlanda y Tailandia en 1997, Corea del Sur en 1998, el Reino Unido en 2000, Japón y México en 2002, la India y Alemania en 2005 (Ramírez-Alujas, 2010).

nuevas prácticas y una disposición lejana a la que actualmente se percibe en los servicios públicos y los gobiernos.

Así, ha pasado el tiempo y estamos presenciando un debate de similares características al original - en sus contenidos esenciales (y un poco más allá)- pero amplificado significativamente por diversas variables de contexto, entre ellas el cambio en los patrones de comunicación y medios de generación de conocimiento a nivel planetario (sobretudo por el fenómeno Internet y sus derivados), el desarrollo de la llamada “sociedad red global” y el “Estado Red” (Castells, 2009), el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y el creciente impacto que trae aparejado la utilización de las llamadas redes sociales y la Web 2.0 que, progresivamente, han dado señales de ser una poderosa herramienta para el trabajo colaborativo y la gestión de redes, entre otras dimensiones.

Todo ello ha venido configurando un espacio para el surgimiento de nuevos paradigmas que en su visión más conocida apelan al concepto de “Gobierno 2.0”. Se trata de introducir en el mundo de la política, el gobierno y la gestión pública los principios que inspiran y sustentan la Web 2.0, esto es: *transparencia, apertura y colaboración*³. Brevemente, ello supone ciertas implicaciones no menores en nuestras sociedades, como por ejemplo: la supresión de intermediarios entre políticos y ciudadanos (los *mass media*); la posibilidad de que sean los mismos ciudadanos quienes se organicen al margen de los partidos u otras instituciones o que colaboren abiertamente con las organizaciones públicas o bien, que diseñen y dispongan de herramientas para controlar al “poder establecido” y la actividad de sus representantes (vigilancia activa); el facilitar la cohesión de esfuerzos y movilizar recursos y personas masivamente para lograr determinados objetivos reduciendo exponencialmente los costes de transacción, información y coordinación; el promover la construcción de una especie de inteligencia colectiva y de fomento del capital social que, sobre la base del uso de la red, facilita el acceso a la información y medios de verificación diversos, y el paso a la acción espontánea, libre y en tiempo real, etc.

Por otro lado, el concepto de Gobierno Abierto supera con creces el debate que se ha desarrollado desde que se acuñara y pusieran en práctica iniciativas bajo el conjunto de instrumentos ligados al concepto de “gobierno electrónico” o “e-administración”. Ellas se refieren a la aplicación de las TIC y sus herramientas a los procedimientos administrativos y procesos preexistentes, es decir, no estamos hablando de cambios en los valores, sino de pura aplicación de tecnología (Calderón y Lorenzo, 2010) que, sin embargo, contribuye a hacer más fácil la vida de los ciudadanos. En este contexto, no existe un compromiso por repensar la administración ni se obliga a generar cambios radicales en sus modelos de gestión y cultura organizativa, sólo se tecnifican procesos, se digitaliza la burocracia y, en el mejor de los casos, se abren espacios para una

³ Para la consultora Gartner, el *Gobierno 2.0* se define como el *uso de las TIC para socializar y “comoditizar” (commoditize) los servicios, procesos y datos del gobierno*. En palabras de Alejandro Barros (2009), socializar pasa por difundir estos elementos (servicios, procesos y datos) y permitir su uso, trabajándolos con datos y aplicaciones externas; y “comoditizar” apunta a consolidar información, interoperar y moverse hacia servicios compartidos con el objeto de reducir la diversidad de infraestructura y aplicaciones. Según Gartner se plantea que un *Gobierno 2.0* debe tener al menos las siguientes características: a) direccionado por los requerimientos del ciudadano (*citizen-driven*); b) empleado céntrico (*employee centric*); c) en permanente evolución; d) transformacional; e) requiere de estrategias basada en patrones (*Pattern-Based Strategy capabilities*); y f) supone nuevos estilos de gestión. Para mayor detalle ver: <http://www.alejandrobarrros.com/content/view/674462/Gov-2-0-segun-Gartner.html>

comunicación más fluida e interactiva entre el aparato público y la sociedad (Ramírez-Alujas, 2010). El Gobierno Abierto fluye desde la convicción de repensar gobiernos y administraciones, de transformar la sociedad y contribuir a desarrollar democracias más sanas, de pasar de las jerarquías a las redes, de asumir compromisos transversales y generar en conjunto con otros actores sociales y económicos valor público⁴.

II. Los pasos hacia la construcción del Gobierno Abierto.

*“La gente no debería temer a sus gobiernos.
Los gobiernos deberían temer a su gente”.*

Mensaje escrito en una pancarta en la reciente revolución egipcia
(Febrero de 2011).

“Un buen Gobierno no debe temer a Internet”.

Pekka Himanen, autor de *“La ética del hacker”*,
Periódico Público, 11 de febrero de 2011.

Es evidente que los gobiernos y sus administraciones públicas se encuentran sometidos a una creciente presión por abrirse al escrutinio público, por ser más accesibles y sensibles a las demandas y necesidades de los ciudadanos, y a responder por la confianza política otorgada para gestionar la *cosa pública*, sobretudo en periodos de austeridad y superación de la crisis económica. En la práctica, un gobierno que cumpla con todos estos requisitos es cada vez más reconocido como un ingrediente esencial para la gobernanza democrática, la estabilidad social y el desarrollo económico. De ello hablamos (en parte) al querer construir y configurar la distinción de Gobierno Abierto.

Recientemente, ha aflorado un extraordinario debate acerca del tipo de gobierno e instituciones públicas que son necesarias para asumir los retos que impone el siglo XXI (Villoria, 2010). Ello no es nada nuevo si consideramos la permanente discusión sobre la reforma del Estado y los procesos de modernización de la gestión pública, sobretudo en los últimos 20 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 rótulo 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.

⁴ Siguiendo lo planteado por Antoni Gutiérrez-Rubí: *“Se trata de una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perimetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público”* (*“Open Government” y crisis económica*, columna de opinión, Diario Cinco Días del martes 25 de enero de 2011).

Como afirma Villoria, la democracia de calidad exige un gobierno abierto y transparente , que rinde cuentas, y exige además una sociedad estructuralmente democrática, es decir una sociedad donde las asociaciones, organizaciones de la sociedad civil son democráticas y donde la propia administración pública abre vías de participación y deliberación a los afectados por sus decisiones (Villoria, 2010). Así mismo, nos otorga una buena síntesis para justificar plenamente la vigencia y el imperativo de promover políticas ligadas al Gobierno Abierto:

- Un gobierno opaco no aporta información suficiente para configurar adecuadamente el voto, abusa de las asimetrías de información y reduce la calidad del voto;
- Un gobierno opaco se apodera de lo público y lo gubernamentaliza en el mejor de los casos o lo patrimonializa en el peor;
- Un gobierno opaco impide comprobar la imparcialidad de sus decisiones;
- Un gobierno opaco que no rinde cuentas no se somete realmente al derecho;
- Un gobierno que no rinde cuentas no aporta información para definir el voto con independencia;
- Un gobierno que no rinde cuentas traiciona la soberanía popular y la igualdad política.

Ensayando algunas definiciones, podemos decir que un Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, 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 afirma que es una doctrina (o filosofía) 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 (Irekiá, 2010). Finalmente, y haciendo eco de la cultura colaborativa presente en la Web, podemos encontrar la siguiente definición: *El Gobierno Abierto es la doctrina política que sostiene que las actividades del gobierno y de la administración pública deben ser y estar abiertas a todos los niveles posibles para el escrutinio y supervisión eficaz de los ciudadanos. En su más amplio sentido, se opone a la razón del Estado de legitimar como secreto (de Estado) cierta información aduciendo a temas de seguridad* (Wikipedia, 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 - con capacidad de respuesta* (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 cualquier caso, existe un acuerdo entre las múltiples miradas y acepciones disponibles, que concuerdan expresamente en que los pilares que lo configuran son: **a) Transparencia y apertura; b) Participación; y c) Colaboración.**

En síntesis, nos referimos al compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados, estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (*transparencia*).

Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, *participación* y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria *colaboración* que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad y, por qué no, también en el mercado, organizaciones de voluntariado y sin fines de lucro (Ramírez-Alujas, 2010).

Para refrendar lo anterior y validar la oportunidad de introducirnos en esta temática, conviene destacar que recientes estudios demuestran la robusta vinculación entre la calidad del gobierno y de la buena administración (abierta, 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 (Montero, Zmerli y Newton, 2008). Otro ejemplo, es el que demuestra que a mayor apertura, se generan mejores índices de felicidad de los ciudadanos y éstos se implican de manera más concreta en las tareas de gobierno, por lo que surge un círculo virtuoso en una sucesión que comprueba que cuánto más abierto es un gobierno, se genera mayor participación y se exige más transparencia, lo que promueve esfuerzos por desarrollar mejores prácticas y políticas que dado el ciclo, nacen con el respaldo ciudadano suficiente para disponer de legitimidad y adecuados niveles de aprobación (Rainie y Purcell, 2011)⁵.

Por todo ello, resulta interesante el poder analizar los alcances de esta nueva forma de gestionar los asuntos públicos y de evaluar si ella constituye en toda su amplitud, la base que configure la construcción de un paradigma de recambio en el dominio de la reforma del Estado y la modernización de la gestión pública.

III: Gobierno Abierto en los países de la OCDE: Conceptos, evolución y evidencia reciente.

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*

⁵ Este estudio, recientemente publicado, se basa en un trabajo desarrollado en tres municipios (Macon, Philadelphia y San José en EEUU) durante 8 meses y demuestra que si las personas creen que su gobierno local comparte información adecuada y lo hace bien, se sienten mejor acerca de su ciudad y sus instituciones cívicas. Al mismo tiempo, indica que los ciudadanos que son ávidos consumidores de información en medios de comunicación y fuentes en línea son más propensos a participar y sienten que ello tiene un impacto real.

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).

Bajo dicho marco de referencia, un Gobierno Abierto es aquel en el que las empresas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los ciudadanos pueden “*conocer cosas*” - obtener información relevante y comprensible - ; “*hacer cosas*” - obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno, y “*crear cosas*” - participar en el proceso de toma de decisiones⁶. 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, 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 fresco debate global acerca de las bases que sustentan el actual modelo de Estado en el contexto democrático de cara al nuevo milenio. 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 (inclusive sin declararlo explícitamente) 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 a la idea de 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 (ver tabla 1). 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).

⁶ Referencia directa a los 3 componentes: transparencia y acceso a la información, colaboración y participación (“*know things*”, “*get things*” y “*create things*”).

Tabla 1. Vista general de la legislación vigente y de las instituciones creadas para un Gobierno Abierto (Datos de Gobierno Abierto extraídos de *Government at a glance 2009*).

	Freedom of information	Privacy/data protection	Administrative procedures	Ombudsman/ Commissioner	Supreme audit institution
Australia	●	●	●	●	●
Austria	●	●	●	●	●
Belgium	●	●	○	●	●
Canada	●	●	○	●	●
Czech Republic	●	●	●	●	●
Denmark	●	●	●	●	●
Finland	●	●	●	●	●
France	●	●	●	●	●
Germany	●	●	●	●	●
Greece	●	●	●	●	●
Hungary	●	●	●	●	●
Iceland	●	●	●	●	●
Ireland	●	●	○	●	●
Italy	●	●	●	●	●
Japan	●	●	●	●	●
Korea	●	●	●	●	●
Luxembourg	○	●	●	●	●
Mexico	●	○	●	●	●
Netherlands	●	●	●	●	●
New Zealand	●	●	●	●	●
Norway	●	●	●	●	●
Poland	●	●	●	●	●
Portugal	●	●	●	●	●
Slovak Republic	●	●	○	●	●
Spain	●	●	●	●	●
Sweden	●	●	●	●	●
Switzerland	●	●	●	○	●
Turkey	●	○	○	○	●
United Kingdom	●	●	●	●	●
United States	●	●	●	○	●
European Union	●	●	○	●	●

Legislation in place: ●; Legislation not in place: ○

Note: While Italy does not have a national ombudsman, extensive coverage is provided by sub-national ombudsman institutions and a government-appointed commission oversees implementation of the law on access to public information. Turkey passed a law on a national ombudsman in 2006 which was subsequently suspended by a Constitutional Court ruling. While Switzerland does not have an ombudsman, the law on data protection appoints a person to advise and monitor the law's interpretation and the law on transparency assumes that this person also serves as a mediator. In countries without specific laws on administrative procedures, such as Canada and Ireland, other legislation (e.g. freedom of information or privacy/data protection) can provide mechanisms for citizens to hold governments accountable.

Fuente: “*Building an open and innovative government for better policies and service delivery*” (OCDE, 2010).

En este contexto, la OCDE ha intentado sintetizar los posibles beneficios de implementar estrategias de gobierno abierto y ellos obedecen a:

1. ***(R)establecer una mayor confianza en el gobierno.*** La confianza es un resultado del Gobierno Abierto que puede reforzar su desempeño en otros aspectos. Además, si los ciudadanos confían en el gobierno y en sus políticas específicas, pueden estar más dispuestos a pagar (tasas, contribuciones, impuestos) 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 los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil ofrece el potencial para explotar un depósito más amplio de ideas y recursos.
3. ***Elevar los niveles de cumplimiento.*** Hacer que la gente sea parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la reforma y puede ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas.
4. ***Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas*** mediante la reducción del umbral para el acceso a los procesos de decisión que enfrentan las personas como barreras para la participación.
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 y privado.

6. Mejora de 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 desgastes potenciales.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2010).

Sobre éstas bases, las principales características que debe presentar un gobierno y/o administración para poder ser calificada de “abierta” son:

- *La transparencia*, es decir que las acciones y los individuos responsables de las mismas estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas, y la capacidad de requerir información relevante de forma comprensible;
- *La accesibilidad* a cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar es decir, que los servicios públicos y la información sobre los mismos sean fácilmente accesibles por los ciudadanos (capacidad de obtener servicios y realizar transacciones); y
- *La capacidad de respuesta (receptividad)* desde el gobierno/administración a las nuevas demandas, ideas y necesidades que presenta la ciudadanía y la oportunidad de participar en el proceso decisorio.

Tal como se usa aquí, el concepto de “apertura” (*openness*) engloba y, a la vez, va más allá del uso que comúnmente se hace del término “transparencia”. Se presenta en dos aspectos que lo matizan, a saber, la “accesibilidad” (*accessibility*) y la “capacidad de respuesta (receptividad)” (*responsiveness*), con el fin de capturar otras cualidades de la interfaz entre el gobierno y la comunidad en general a la que sirve (OCDE/INAP, 2006). Aunque en este nivel la definición puede ser simple, su aplicación constituye un reto importante para los países de la OCDE, porque se sostiene que el Gobierno Abierto no es algo que simplemente pueda ser insertado en los sistemas existentes sino que para ser eficaz, requiere de un cambio fundamental al interior del sistema de gobierno. Lo anterior, va de la mano con las dos razones que se esgrimen para avanzar en este camino: a) El deseo fundamental para apuntalar la legitimidad y la credibilidad de la democracia como una forma de gobierno; y b) El interés en lograr alcanzar objetivos igualmente importantes de la política como el crecimiento económico y la cohesión social.

El Gobierno Abierto fortalece la democracia al permitir el escrutinio público, proporcionando un baluarte contra la acumulación excesiva de riqueza o el poder en manos de unos pocos y por brindar mayores oportunidades para la participación de la ciudadanía. Muchas de las políticas impulsadas para una mayor apertura reconocen explícitamente la contribución que éstas medidas tienen en la mejora de la gobernanza democrática. Algunos países incluso han ido más lejos aún al reconocer que *tener gobiernos más abiertos es condición necesaria pero no suficiente para fortalecer el buen gobierno*, y que el logro de este objetivo exige también medidas paralelas para aumentar la capacidad (potencial) que la sociedad civil tiene para aprovechar este nuevo contexto.

En términos de los beneficios económicos de un Gobierno Abierto⁷, la investigación comparativa realizada por el Banco Mundial ha encontrado que los países con altos

⁷ En el otro lado de la moneda, es la misma OCDE la que advierte que un gobierno abierto también conlleva peligros potenciales: Una mayor apertura puede permitir que los que persiguen objetivos

niveles de transparencia y control parlamentario efectivo han disfrutado de una mayor tasa de crecimiento económico que los países con normas menos estrictas (Ramírez-Alujas, 2009). Incluso los propios trabajos desarrollados por la OCDE muestran que una mayor apertura tiene un impacto positivo sobre el rendimiento en varias áreas clave de las operaciones gubernamentales, entre ellos: la gobernanza en el ámbito regulatorio, presupuestario y de gestión del gasto público, y en los marcos de integridad y ética pública (OCDE/INAP, 2006).

Finalmente y como corolario a la mirada que ha venido trabajando la OCDE en los últimos años, se le asigna un papel central a los marcos institucionales y mecanismos formales de apertura que los gobiernos y las administraciones públicas han ido desarrollando para alcanzar estos fines (OCDE/INAP, 2006). Se plantea que la implantación eficaz de un Gobierno Abierto requiere de un marco legal, de los instrumentos de política pública, y de las instituciones y herramientas apropiadas (y que conseguirlo o no depende también de la creación y consolidación de una cultura a favor de la apertura en todo el sector público y más allá inclusive). Ello se sistematiza en un cúmulo de dispositivos institucionales que surgen al examinar comparativamente los esfuerzos desplegados por los países miembros de la OCDE (Cuadro 1).

Se complementa dicho panorama, con los futuros retos que se enfrentan al promover estas iniciativas de apertura, partiendo por reconocer que no suponen un bien absoluto ni debería sustituir automáticamente a otros valores públicos: a) Es necesario equilibrar el valor de la apertura con muchos otros que los ciudadanos desean ver promovidos y practicados por los poderes públicos como la equidad, la eficiencia, la responsabilidad y el respeto debido a la intimidad en el uso del poder y los recursos públicos; b) Se debe gestionar adecuadamente la zona de transición entre lo público y lo privado (sobretudo en el manejo de recursos y traspasos o concesiones de servicios a empresas u otros agentes); c) Gobernar en una pecera (todas las medidas mencionadas pueden tener un impacto en el diseño programático, la conducta humana y las prácticas laborales pero pueden generar consecuencias no deseadas como los efectos perversos en la medición del rendimiento y evaluación del desempeño si se centran en lo que puede medirse y no en lo que realmente importa o la posible menor calidad del asesoramiento a autoridades políticas si las deliberaciones son siempre públicas, etc.); d) Reconciliar equidad con apertura (más apertura implica un “mercado” mayor de información pública, pero no todos los actores tienen la misma facultad para utilizar todos los mecanismos); e) La responsabilidad política y la apertura (resolver la paradoja entre ampliar los espacios de escucha y participación ciudadana, y la responsabilidad última por la adopción de decisiones sobre las instituciones representativas por parte de las autoridades); y f) Resolver el balance entre una mayor apertura y la (reducción de la) confianza pública (asegurar las bases de la confianza ciudadana en la adopción responsable de decisiones puede requerir cierto grado de confidencialidad y si ello no se maneja adecuadamente, puede generar una espiral de desconfianza creciente si el público empieza a pensar, correcta o equivocadamente, que toda información y comunicación de los poderes públicos tiene el propósito de manipularlos o esconder la verdad) (OCDE/INAP, 2006).

ilegítimos, como los grupos de interés especial o células terroristas, operen con mayor libertad, haciendo que sea más fácil para ellos el obtener y hacer un uso indebido de la información, o socavar otros importantes valores sociales como la equidad. Un mercado abierto para la información pública puede significar simplemente que las personas con más educación o recursos se beneficien de manera desproporcionada (*Policy Brief* OCDE, 2005).

Cuadro 1. Mecanismos de apertura en los países de la OCDE.

Transparencia: La exposición del gobierno al escrutinio público	Accesibilidad: Facilitar el acceso al gobierno y administración pública	Mejora de la receptividad (capacidad de respuesta)
<ul style="list-style-type: none"> - Legislación sobre la libertad de información; - La apertura sobre el rendimiento de la administración pública (indicadores de desempeño e informes de rendimiento); - Nuevas herramientas (<i>on-line</i> en el acceso a información pública); - Información sobre decisiones futuras (publicación de informes anuales, de datos sobre resultados y cuentas públicas, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> - La accesibilidad mediante leyes de procedimiento administrativo (y/o provisiones legales que garanticen igualdad de trato); - La mejora de la accesibilidad a través de cartas de servicio; - La reducción del papeleo y de los trámites burocráticos ("<i>red tape</i>"); - La eliminación de barreras de acceso (de distancia, de tiempo o de idioma) y el fomento de la inclusión (frente a sociedades multiculturales); - El acceso a la Administración electrónica (<i>on-line</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> - Regular de forma inclusiva (que normativas sean examinadas y validadas en conjunto con los actores); - Aumentar el uso de la consulta pública (para reforzar la democracia representativa tradicional y fortalecer la participación de la ciudadanía en el proceso de formulación de políticas públicas); - Crear redes de consulta (como complemento al punto anterior y en concordancia a la variedad de marcos institucionales, legales y programáticos existentes); - Aprovechar el potencial de las e-consultas (portales de consulta pública, foros de discusión y sistemas de mediación para fomentar la deliberación, etc.).
<p>Tendencias: Mantener la calidad de la información sobre el gobierno y las administraciones públicas (es decir, qué información es relevante, oportuna, completa y objetiva), dada la cantidad creciente que está disponible a través de Internet, constituye un reto para el futuro.</p>	<p>Tendencias: En el futuro, el reto para todos los países de la OCDE será responder a las crecientes demandas de transacciones más eficientes, servicios a medida y acceso ubicuo por parte de los ciudadanos y empresas.</p>	<p>Tendencias: La consulta pública para la elaboración de las leyes antes era rara, pero cada vez más se considera un instrumento muy valioso para mejorar la calidad de las políticas públicas y reforzar su legitimidad. A futuro se requerirá de un esfuerzo mayor para reacondicionar las herramientas, mejorar el desarrollo de los procedimientos existentes de adopción de decisiones, si se quiere aumentar la capacidad de respuesta y versatilidad del gobierno.</p>
Control		
<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la fiscalización externa rigurosa (para controlar y supervisar el poder ejecutivo y asegurar la rendición de cuentas por el uso y utilización de recursos públicos); - Establecer oficinas del <i>Defensor del Pueblo</i> (ya que constituyen un importante punto de contacto para quejas, recursos y solicitudes de compensación de los ciudadanos en su relación con las administraciones públicas, y aunque sus recomendaciones no son vinculantes, han probado ser una fuente poderosa de presión para que los gobiernos adopten medidas correctivas); - Reforzar el control parlamentario (sobre las acciones del gobierno y administración pública); - El papel de vigilancia de otras entidades (se ha incrementado significativamente el número de organismos de la sociedad civil, que participan además en redes globales, con capacidad de supervisar la actuación del gobierno desde fuera de él: de interés sectorial –medio ambiente- o específicas sobre apertura –anticorrupción; buen gobierno-, entre otras. 		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/INAP, 2006.

IV. Gobierno Abierto (Versión 1.0): Desde las ideas y principios a las aplicaciones y componentes.

“Los gobiernos ya no pueden gobernar dando órdenes; más bien deben permitir que la comunidad se gobierne a sí misma.”

Gowher Rizvi, Ash Institute KSG, U. de Harvard (2004)

Frente al debate que ha suscitado el concepto de Gobierno Abierto y su aplicación práctica en los distintos países, parece sencillo explicar que en ausencia de constructos teóricos definitivos, marcos de referencia elaborados y modelos consensuados, la experiencia (prueba, ensayo y error) ha sido el principal camino y eje dinamizador de la dispersa evidencia que se dispone sobre el fenómeno y sus (relativos) resultados e impactos a la fecha. En este sentido y para dar coherencia a la propuesta explicativa, delimitamos su significado al impulso que el Presidente Barack Obama ha liderado en EEUU a partir de la promulgación del *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* del 21 de enero de 2009, donde encontramos los tres pilares básicos que sirven de principios de soporte al concepto de Gobierno Abierto y que explicamos en detalle:

1. **Transparencia.** 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.** 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.** 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 permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente.

Sobre dicho marco, podemos afirmar que se trata primordialmente de: a) crear espacios de contacto directo con la ciudadanía mediante la Web y otros medios, así como la creación de plataformas para el debate informado y el trabajo común; b) lo que se apoya en ofrecer datos públicos de primera mano (*open data*) sin transformarlos ni interpretarlos⁸ para que sea la propia sociedad quien saque sus propias conclusiones y los reutilice; y c) se promueva la coproducción de valor público, social y económico, mediante la colaboración de los diversos sectores de la sociedad en la propia prestación de servicios valiosos y/o generación de nuevas aplicaciones, innovaciones o productos

⁸ La información, al igual que otros insumos o materias primas, es un bien que es necesario procesar, en torno a lo cual se crea valor económico y de cuya relativa escasez se derivan relaciones asimétricas de poder (Irekia, 2010). Con el fenómeno de Internet y la Web 2.0 ello está cambiando radicalmente y se redefine el juego de manera profunda con un mayor protagonismo ciudadano.

socialmente deseables (a partir de la información liberada y la reutilización de los datos).

Para contrastar estas ideas y poder valorar el potencial de las iniciativas de Gobierno Abierto, podemos revisar brevemente los posibles beneficios – *en clave tecnológica* - que aporta el incorporar en las administraciones públicas (a todo nivel) este emergente paradigma (Cuadro 2):

Cuadro 2. Beneficios del Gobierno Abierto.

- *Los ciudadanos sienten que su Administración es más cercana*, puesto que es capaz de dar respuestas a las necesidades y problemas que plantean;
- *Hay una mayor implicación de los ciudadanos en la actividad de la Administración*, ya que se les habilitan canales para ello y se escucha lo que tienen que decir;
- *La Administración también se beneficia de la generosidad de los ciudadanos*, que participan activamente en la mejora del servicio público, no sólo con sugerencias, propuestas, etc., sino también con contenidos generados por ellos mismos o ideas e iniciativas creadas y promovidas por ellos o nuevas prestaciones (aplicaciones) desarrolladas a partir de los datos públicos liberados;
- *Se involucra a otros agentes externos* para reunir ideas y encontrar soluciones a un menor coste;
- *Aumenta la calidad, efectividad y rapidez de respuesta* que el gobierno/administración da a sus ciudadanos;
- *Si una Administración ofrece sus datos públicos, permite a terceros extraer valor de toda esta información y crear servicios innovadores para el beneficio de los ciudadanos*, generando en muchos casos valor comercial a partir de estos servicios y, por ende, dinamizando la economía;
- *Al exponer sus datos públicos a los ciudadanos, se aumenta la calidad e integridad de los datos de la Administración* (y se amplía la transparencia), ya que pueden ser contrastados de forma directa por los ciudadanos o por otras organizaciones;
- *Se reducen costes en las Administraciones*⁹. En muchas ocasiones, la Administración desarrollaba aplicaciones en Internet muy costosas que daban un servicio al ciudadano. Ofreciendo de forma abierta sus datos públicos a través de Internet, son terceros (los denominados “*infomediarios*”), otras empresas, las que desarrollarán estas aplicaciones;
- *Incrementa la transparencia entre los diferentes niveles y departamentos de la Administración*, por lo que mejora el funcionamiento interno de la misma;
- *Disminuye la carga de trabajo de los empleados públicos, al mejorar la colaboración entre ellos*. Las herramientas de colaboración (Wiki, blogs, foros, redes sociales, etc.) permiten que los empleados trabajen mejor entre ellos, conozcan cómo trabajan sus colegas de otras Administraciones, mejoran el servicio proporcionado en base a experiencias aprendidas, favorece romper los silos de gestión y generar transversalidad, etc.; y
- *Permite a los responsables políticos estar más vinculados y cercanos a las preocupaciones e intereses de sus ciudadanos*.

Fuente: Adaptado a partir de ORSI (2010)

⁹ Particularmente, al reducirse los costos de transacción y de información, se reducen asimetrías y se promueve nuevas formas de interacción entre los actores, se otorga y comparte más poder. Por otro lado, al disminuir los costos de coordinación por el uso intensivo de las tecnologías y redes sociales, se facilita la articulación sustantiva de esfuerzos conjuntos y ello sirve de plataforma de base para estimular iniciativas concretas ligadas al desafío de impulsar la interoperabilidad en el sector público.

IV.1. Los ingredientes principales del Gobierno Abierto (Parte I): *Open Data*.

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

- **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; y
- **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.

Ahora bien, el *Open Data* consiste en “*abrir datos*” y aspira a poner a disposición de todos los ciudadanos los datos públicos que gestiona la administración (y que no tengan problemas de confidencialidad), de modo que tanto las empresas como los desarrolladores individuales puedan crear aplicaciones y servicios avanzados.

En la línea planteada por Tim O’Reilly, quien acuñó el concepto del “*Gobierno como Plataforma*” para referirse al fenómeno del *Gobierno 2.0*, al impulsar el *Open Data* se 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). Lo anterior, considerando además que la administración no sólo provee datos sino que es en sí misma una gran consumidora de datos lo que favorece una mayor participación (activa) de la ciudadanía colaborando con los “vacíos” de información en vías a resolver problemas públicos urgentes (casos evidentes de ello ha sido el uso de las redes sociales en las recientes catástrofes naturales para canalizar ayuda y apoyar logísticamente a las víctimas o la reconocida experiencia de la Web británica *FixMyStreet*, creada para denunciar y resolver los problemas que los vecinos ven en sus calles); y
2. Por otro lado, devolver a los ciudadanos sus propios datos, y así incrementar la transparencia.

Pero ¿Por qué importa tanto liberar datos y abrir acceso a información pública?

La apertura de datos puede hacer del mundo un lugar mejor. Esta no es una exageración, y la razón es que la información es un motor fundamental en la innovación. La información es un tipo único de recurso. Se trata de un llamado “*bien público*”: el consumo de información por un individuo no reduce la disponibilidad de la información para los demás. Por ello, el beneficio de la información puede extenderse mucho más allá de su propósito inicial. Los gobiernos por tanto, como importantes productores de información (y consumidores de ella), se encuentran en una posición clave para impulsar la innovación mediante la promoción de la apertura de datos públicos. Tal vez sea más fácil imaginar cómo la cantidad de datos científicos que maneja el gobierno - para la investigación en las ciencias de la vida por ejemplo - pueden mejorar nuestras vidas a través del uso adecuado de dichos registros. Pero en todos los aspectos sobre los

datos del gobierno, podemos encontrar muchos ejemplos sobre cómo el compartir e intercambiar datos con el público han estimulado avances en la vida cotidiana, promoviendo nuestra economía, y haciendo realmente nuestra vida más segura (Tauberer, 2011).

En este contexto, uno de los principales retos que enfrenta esta estrategia y asociando su desarrollo al desafío por configurar una adecuada interoperabilidad en el sector público, es que exige disponer de formatos estándar que puedan emplear todas las administraciones y servicios, de tal forma que las herramientas que se generen no deban adaptarse a cada caso. Ello si bien es un problema que podría catalogarse bajo la *etiqueta técnica* tiene poderosas implicancias en las tradicionales (y hoy en día obsoletas) dinámicas que se cultivan cotidianamente en las organizaciones públicas, ligadas a la lógica de silos aislados, parcelas de gestión y compartimentos estancos que pocas veces tienen los incentivos para colaborar y cooperar genuinamente. La paradoja de las dos almas de quienes se supone deben colaborar para alcanzar y propender al bien común de la sociedad (hacia fuera) pero que funcionan y actúan desde “*su metro cuadrado*” organizativo velando por no perder cuotas de poder, resguardando límites y soberanía, y evitando la penetración de la transversalidad como medio articulador (hacia adentro) : “*La Torre de Babel*” del sector público...

Por otro lado, una excelente síntesis sobre los principios que debieran sustentar el espíritu y la práctica de la “apertura de datos” nos la proporciona Tauberer (2011):

1. *La información no es significativamente pública si no está disponible en Internet de forma gratuita;*
2. *La necesidad de contar con acceso a “datos primarios” o “en bruto”,* que son los que pueden recogerse directamente de la fuente, con el nivel más detallado posible de granularidad, no en forma agregada o modificada (obligación de poner a disposición los datos en formatos diversos para su uso y reuso en acuerdo a las necesidades de los usuarios de éstos);
3. *Oportunidad:* La necesidad de que los datos se pongan a disposición tan pronto como sea necesario para preservar su valor. En otras palabras, los datos no “son abiertos” si sólo se ponen a disposición y se comparten una vez que ya sea demasiado tarde para que pueda ser útiles para el público. ¿Qué es un nivel razonable de oportunidad? Depende de la naturaleza del conjunto de datos en cuestión: La oportunidad no es sólo que los datos estén disponibles, sino que los usuarios puedan encontrar actualizaciones rápidamente;
4. *Accesibilidad:* Los datos deben estar disponibles para la gama más amplia de usuarios y de propósitos. Los datos deben estar disponibles en formatos compatibles a todo evento y publicados con los actuales protocolos estándar de la industria y todos los formatos posibles cuando ello sea posible, para asegurar que no exista limitación en el acceso;
5. *Deben ser procesables por máquinas (computadores):* Los datos son razonablemente estructurados para permitir el procesamiento automatizado. En algunos casos, el formato de la divulgación puede impedir que los datos sean útiles para el público. Al elegir un formato de datos, es importante comprender las consecuencias técnicas de la elección;
6. *No discriminatorio:* Los datos estarán disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro;

7. *No propietario*: Los datos deben estar disponibles en un formato en el que ninguna entidad tenga el control exclusivo. Los formatos propietarios agregan restricciones innecesarias sobre quién puede utilizar los datos, cómo pueden ser usados y compartidos, y si se podrá utilizar en el futuro;
8. *Sin licencias (Licenciamiento libre)*: La difusión de los datos no estará limitada por leyes de propiedad intelectual tales como derechos de autor, patentes o marcas, términos contractuales u otras restricciones arbitrarias. Si bien las restricciones de privacidad y seguridad que se rigen por la legislación vigente hacen razonable limitar la difusión de algunos datos del gobierno, las restricciones deben ser la excepción y no la regla;
9. *Permanencia*: Los datos deben estar disponibles en un sitio de Internet estable indefinidamente. Proporcionar documentos con direcciones de Internet permanente ayuda a los ciudadanos compartir documentos con otras personas de manera sencilla y sin costos de transacción adicionales;
10. *Promover el análisis*: Los datos publicados por el gobierno deben estar en formatos y enfoques que promuevan el análisis y la reutilización de esos datos: el valor más crítico de los datos de un gobierno abierto surge de la capacidad del público para llevar a cabo sus propios análisis de los datos en bruto, en lugar de confiar en el propio análisis oficial;
11. *Formatos de archivo seguros*: los órganos encargados de la publicación en línea de datos deben buscar siempre el uso de formatos que no incluyan contenidos ejecutables y que hagan seguro su manejo para los usuarios;
12. *Procedencia y confianza*: El contenido publicado debe ser firmado digitalmente o incluir certificación de la fecha de creación/publicación, autenticidad e integridad.

A dichos principios (en su forma ideal) y en relación al proceso mismo de abrir datos en las organizaciones públicas, se proponen cuatro premisas adicionales en la tarea por definir cómo llevar a cabo el proceso de “apertura”:

13. *La opinión, participación e insumos del público*: La comunidad de usuarios y ciudadanos están en la mejor posición para determinar qué tecnologías de la información son las más adecuadas para las aplicaciones que se tiene la intención de crear usando los datos liberados;
14. *Escrutinio público*: Es necesario considerar que no sólo importa la apertura de datos (como resultado finalista) sino que también es relevante el proceso de creación de éstos que, a todo evento, debe ser transparente: “Disponer de un proceso para asegurar que los datos que se revelan son exactos y fiables, y mostrar el resultado de ese proceso a los usuarios”;
15. *La coordinación entre agencias (organizaciones públicas)*: la interoperabilidad permite que los datos sean más valiosos por lo que es más fácil obtener nuevos usos al combinarlos. En la medida en que dos conjuntos de datos se refieran a los mismos tipos de cosas, los creadores de las series de datos deben esforzarse para que sean interoperables. Esto puede significar el desarrollo de un estándar para compartirlos, o la adopción de una norma existente, posiblemente a través de la coordinación dentro del gobierno o sus organismos. El uso de formatos de datos abiertos a menudo, pero no siempre, implica interoperabilidad. Sin embargo, se reconoce ello puede tener un coste. Los gobiernos deben sopesar las ventajas de la distribución de datos que no son interoperables con rapidez frente

a la ganancia neta de la inversión en interoperabilidad y retraso en la publicación de los datos;

16. *Las opciones tecnológicas (disponibles) pueden ser un tipo de aval.* El respaldo de tecnologías creadas o controladas por el sector privado pueden crear un conflicto de interés cuando se regula dicho sector, y puede generar incentivos para que las empresas avaladas se vean envueltas en el diseño y formulación de políticas. En igualdad de condiciones, las opciones tecnológicas deben evitar proveedores únicos y fomentar múltiples ofertas.

Finalmente, ejemplos del uso y reutilización de datos públicos existen en enormes cantidades y se multiplican día a día, pero como se sostiene en otro artículo, los avances tecnológicos y la inteligencia colectiva aplicada por comunidades de *hackers y/o nativos digitales* hoy permiten cosas tan novedosas como la posibilidad de los británicos de saber en menos de un minuto en que se han gastado los impuestos (www.wheredidmytaxgo.co.uk) o aplicaciones más pedestres que permiten conocer la probabilidad de que un vuelo en los Estados Unidos llegue puntual, tarde o adelantado (<http://flyontime.us>). Todo ello diseñado y construido a partir de los datos liberados por los gobiernos y transformados por grupos de ciudadanos mediante aplicaciones sencillas y útiles, y por sobretodo, disponibles para quienes lo necesiten¹⁰ (Ramírez-Alujas, 2010).

Otras aplicaciones o usos creados a partir de la lógica *open data*, proyectos e iniciativas sobre reutilización de datos públicos y casos de éxito que merece la pena conocer y utilizar pueden ser encontrados en:

Casos o experiencias relevantes	Sitio Web / Enlace
Galería de innovaciones sobre Open Government	http://www.whitehouse.gov/open/innovations
Portal Open Government & Plataforma de apoyo y aplicaciones - Gobierno EEUU	www.whitehouse.gov/open Iniciativas: http://www.whitehouse.gov/open/about/initiatives Sobre rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos públicos: http://www.recovery.gov/Pages/default.aspx
Datos, aplicaciones e ideas Open Data Gobierno Británico	http://data.gov.uk Aplicaciones: http://data.gov.uk/apps Datos vinculados: http://data.gov.uk/linked-data
Portal IREKIA / Gobierno Abierto del País Vasco: Participación y Colaboración / Open Data Euskadi	http://www.irekia.euskadi.net/ http://opendata.euskadi.net/w79-home/es/
Proyecto de apertura de datos públicos (open data) de la Generalitat de Cataluña	http://dadesobertes.gencat.cat/ Aplicaciones: http://dadesobertes.gencat.cat/es/aplicacions.html Proyectos en curso: http://dadesobertes.gencat.cat/es/projectes-en-

¹⁰ Aquí encontramos la evidencia empírica que sustenta la premisa fundamental de que es posible agregar valor (público, social, económico) en contrapunto al hecho de que toda la información de las que disponen los gobiernos y las administraciones públicas se ha generado con el dinero del contribuyente y, en la mayoría de los casos, queda sin usar. Ello alimenta la presión por exigir dicha información de vuelta en formatos accesibles para ser reutilizada, de manera completamente libre y gratuita, en beneficio de los propios usuarios y, por qué no, de la propia administración.

	curs.html
Proyecto Aporta España – Reutilización de la información del sector público	http://www.aporta.es/web/guest/index
Abre Datos (Desafío 2011)	http://www.abredatos.es/

IV.2. Los ingredientes principales del Gobierno Abierto (Parte II): El concepto *Wiki* - Desde la lógica cerrada, autocrática y autorreferente a la participación y colaboración dentro y más allá del Gobierno y de las Administraciones Públicas (Gobernanza Colaborativa).

“Nunca dude que un reducido grupo de ciudadanos sensatos y comprometidos puedan cambiar el mundo; de hecho es lo único que ha llegado a hacerlo alguna vez”.

Margaret Maid

En una reciente entrevista Don Tapscott, experto en estrategia de negocios a través de Internet quien años atrás acuñara los conceptos de “economía digital” y “Wikinomics”, refiriéndose a los acontecimientos experimentados en estas materias, planteaba abiertamente que *“esto no es una crisis, es un cambio histórico: la era industrial y todas sus instituciones se han quedado sin energía”* (Periódico La Vanguardia, 2011). Internet, señalaba, *“nos lleva de la era industrial a la digital”*. Al respecto y más allá del necesario cambio de modelo, daba ciertas claves para entender y comenzar a desplegar lo que, a su juicio, constituye el nuevo modelo digital que está basado en cinco principios:

1. **La colaboración** (en oposición a la jerarquía). Un par de buenos ejemplos: la Wikipedia y la comunidad que desarrolla y sostiene el sistema operativo Linux;
2. **La apertura y transparencia**, como muestra Wikileaks (en sus propias palabras: *“la luz es un buen desinfectante”*);
3. **La interdependencia**, los negocios (y las sociedades) no pueden triunfar en un mundo que está fallando;
4. **Compartir la propiedad intelectual**, “que ya no es necesaria”, asegura Tapscott, al tiempo que afirma: *“Compartir es crear riqueza”*;
5. **La integridad**. Las instituciones del mundo en el que vivimos no han sido construidas sobre la base de la integridad y como ejemplo, tenemos a la mano todavía los desastrosos efectos de la falta de ésta (y de honradez) en el sistema bancario que casi destruyó el modelo capitalista en su totalidad.

A partir de allí, Tapscott aboga también por un **“gobierno plataforma”** que *“libera información permitiendo al mundo organizarse autónomamente para crear valor público con la iniciativa del ciudadano”*. Ello supondría revisar el concepto de democracia que actualmente tenemos en virtud de los ejes del cambio: la comunicación global (Internet; las nuevas generaciones, que son nativos digitales; la revolución social, a través de las redes sociales, y los emprendedores).

Por otro lado, Noveck (2009) ha hecho suyo el concepto de *“Wikigovernment”* para explicar la noción de *democracia colaborativa* (articulada como crítica a la democracia directa y deliberativa) y el intento por redefinir las relaciones entre los ciudadanos y el Estado en la era del Gobierno Abierto. Para ello se centra en cómo los funcionarios

públicos y los ciudadanos pueden trabajar en conjunto para resolver problemas: en lugar de promover la apertura de procedimientos uniformes de apoyo al diálogo y a la deliberación entre los ciudadanos, otorga énfasis en la colaboración como enfoque que cambia la eficacia en la toma de decisiones y en los resultados (Noveck, 2009). Ello se fundamenta en aprovechar las capacidades que existen fuera de la burocracia pública de la mano de las ideas heredadas del llamado *crowdsourcing* (o colaboración masiva, que consiste en abrir el gobierno para que las decisiones que conciernen a todos sean tomadas en conjunto y aprovechen las nuevas ideas que la ciudadanía puede ofrecer para mejorar la labor pública) y el fenómeno de la *innovación abierta* (que alude a utilizar las capacidades innovadoras existentes en el entorno, fuera del gobierno y su aparato administrativo), permitiendo pasar de la *sabiduría de los expertos* (generalmente conocida como “*tecnocracia*”) a ser catalizador de la *sabiduría de las masas* en apoyo al proceso político vinculado a resolver problemas y agregar valor público¹¹.

Todas estas tendencias están demarcando un nuevo territorio para explorar y ensayar nuevas alquimias que contribuyan a vigorizar el notorio agotamiento de nuestros sistemas democráticos y aparatos político-administrativos, lo que va de la mano con la recuperación de los espacios para ejercer los derechos que tanto le han costado a la humanidad conquistar (sin ir más lejos, todo lo que sucede hoy en día en los países del norte de África ponen de manifiesto que los pueblos han comenzado a pasar de la indignación y la inercia frente a sus problemas a la acción por exigir mejores gobiernos y el acceso a una vida digna y bienestar social, proceso en el que las redes sociales han tenido un rol catalizador e informativo importante); superar la indiferencia y la apatía de los ciudadanos frente a la política (y sobretodo contra los políticos y su insuficiente *performance* para conectar con las demandas sociales e intentar resolver los viejos y nuevos problemas); potenciar mecanismos de control social y observación permanente sobre el comportamiento y acciones de los gobernantes; y en definitiva, trabajar conjuntamente en la (re)construcción permanente del sentido y valores que sustentan una sociedad igualitaria, equitativa, abierta e inclusiva y en cuyo núcleo encontremos el imperativo del respeto irrestricto a los derechos humanos y a garantizar la calidad de vida en todas y cada una de sus dimensiones, propósito que asumimos sigue siendo la razón que esgrimimos para sostener al Estado como protagonista principal (aunque no único) en la tarea de propender al bien común.

¹¹ Al respecto conviene señalar que el concepto de *crowdsourcing* es una contracción y neologismo de “masa” o “multitud” (*crowd*) y “externalización” (*outsourcing*), acuñado por Jeff Howe en junio de 2006 en un artículo para la revista *Wired* (“*The Rise of Crowdsourcing*”). En principio, supone el acto de externalizar las tareas vinculadas a resolver un problema complejo o generar ideas frescas, tradicionalmente realizado por empleados “dentro” de una organización, a un grupo indefinido de personas “fuera” o a la comunidad (“multitud”), a través de una convocatoria abierta. Por otro lado, el paradigma de la *innovación abierta* (Chesbrough, 2009), originalmente propone la colaboración, la co-creación con diferentes grupos de interés y la implicación en un esfuerzo interorganizativo y sinérgico, de otras organizaciones con misiones similares, comprometidas con el territorio o incluso con finalidades mixtas lucrativas y no lucrativas en el proceso que permita integrar el conocimiento interno y el externo. La innovación requiere creatividad, pensamiento divergente, perspectiva sistémica y trabajo en equipo o en colaboración (Morales, 2009).

V. Epílogo...

“Great discoveries and improvements invariably involve the cooperation of many minds. I may be given credit for having blazed the trail, but when I look at the subsequent developments I feel the credit is due to others rather than myself”.

Alexander Graham Bell

“La tragedia de la historia humana sobre los últimos doce mil años de aposentamiento y urbanización ha sido la creciente institucionalización de las estructuras de dominación en la esfera pública, descuidando y desjerarquizando las también estructuras profundas relacionadas con el altruismo y la colaboración”.

Antonia Nemeth-Baumgartner (1994)

A estas alturas debiéramos tener claro que impulsar el Gobierno Abierto como estrategia en nuestros países no descansa en su significado como desafío de carácter normativo y/o legal, ni es un esfuerzo exclusivo en materia tecnológica o de estar a la vanguardia, ni corresponde a navegar fluidamente en Internet y manejar adecuadamente las redes sociales. Verlo de ese modo es simplificar en exceso y reducir sus enormes posibilidades. Es, tal vez, un imperativo de carácter político en el sentido que nos pertenece y es responsabilidad de todos, pero que sin lugar a dudas sólo puede sostenerse desde un cambio cultural que no es nada más ni nada menos que tomar parte, desde el espacio individual, en el proceso (si se tienen las ganas, los deseos de hacerlo y es preferible a otras opciones). En tal sentido, nos hacemos parte de la afirmación: “La política son emociones en primer lugar” (Castells, 2009) y si optamos por tomar este camino es porque realmente nos importa fortalecer y profundizar nuestros imperfectos y fatigados sistemas democráticos. Por tanto, una de las claves en este fenómeno radica en la premisa de que *“no hay buen gobierno sin buenos ciudadanos”* (Ortiz de Zárate, 2010).

Sin un apoyo y voluntad política robusta ni una convicción real sobre la utilidad y potencial de los principios y herramientas comentadas, no es posible promover el Gobierno Abierto. Su desarrollo está indefectiblemente anclado a superar la tradicional mirada que apela a liderazgos (unipersonales) y en ese contexto nos acercamos al espíritu *open* y a la esencia que nos manifiesta el devenir fluyendo en espacios colaborativos: *la “co-inspiración” como proceso capaz de generar, en un conjunto de personas, ciertas ideas y acciones, con el fin de obtener un resultado que va siendo deseado en el proceso de ir generándolo [...] donde no hay un líder que dirija sino personas que coincidan, que colaboren (por el solo placer de hacerlo)* (Maturana y Dávila, 2007).

Así, nos sumamos a la mirada que pone el acento en que lo fundamental está en darse cuenta de que la calidad del trabajo y sus efectividad no dependen de una autoridad, sino de la disposición de las personas que lo realizan. De allí surge la *“ética hacker”*: alguien que trabaja en algo que le apasiona y comparte sus conocimientos con otros, colaborando en la creación de nuevos mundos, una suerte de *individualismo comunitario*... un espacio donde las personas trabajan activamente para contribuir al bien común, por el simple placer de hacerlo (Ortiz de Zárate, 2010) - que de paso es lo que mantiene viva a la comunidad de software libre y otras iniciativas *open*.

Finalmente, es necesario entender en este contexto que toda organización y/o iniciativa humana es pública, porque no puede tener presencia sin una comunidad que la sostenga (Maturana y Dávila, 2007). De allí que las aristas que aparecen en la *conversación global* sobre el Gobierno Abierto expanden el espacio para reflexionar y visualizar las consecuencias de un modo de estar en las organizaciones, de comprender las instituciones y de vivir en sociedad... Como vemos, esta (r)evolución recién comienza.

Bibliografía.

- Calderón, César; Lorenzo, Sebastián - Coordinadores (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores, Jaén – España.
- Castells, Manuel (2009). *Comunicación y Poder*. Alianza Editorial.
- Centre for Technology Policy Research – CTPR (2010). *Open Government: Some next steps for the UK*. CTPR, London, UK May 2010.
- 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.
- Chesbrough, Henry W. (2009). *Innovación abierta: nuevos imperativos para la creación y el aprovechamiento de la tecnología*. Plataforma editorial, Madrid.
- Eggers, William D.; Goldsmith, Stephen (2004). *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Gutiérrez-Rubí, Antoni (2011). “Open Government” y crisis económica, columna de opinión, *Diario Cinco Días* del martes 25 de enero de 2011, Madrid.
- Irekia (2010). Portal Web de Gobierno Abierto del País Vasco. En <http://www.irekia.euskadi.net>
- Lathrop, Daniel; Ruma, Laurel R.T. – Ed. (2010). *Open Government. Transparency, Collaboration, and Participation in Practice*. O’Reilly Media, USA.
- Maturana, Humberto; Dávila, Ximena (2007). “La gran oportunidad: Fin de la psiquis del liderazgo en el surgimiento de la psiquis de la gerencia co-inspirativa”, *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, N° 10, Diciembre de 2007, Santiago de Chile (pp.101-124).
- Montero, J.R.; Zmerli, S. y Newton, K. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 122, abril-junio, pp. 11 – 54.
- Morales Gutiérrez, Alfonso (2009). Innovación “abierta” en el Tercer Sector: El modelo organizativo 2.0. *Revista Española del Tercer Sector*, N° 13, septiembre-diciembre 2009, Madrid (pp. 17 – 37).
- Noveck, Beth Simone (2009). *Wiki Government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- 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
- 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. [Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título: *Modernising Government: The Way Forward* (2005)]

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.

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

OECD Policy Brief (2005). Public Sector Modernisation: Open Government. OECD Observer (February 2005).

ORSI (2011). *Open Government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*. Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI), España.

President of the United States (2009). “Open Government. A Progress Report to the American People”. Seal of the President of the United States, December 2009, USA.

Ortiz de Zárate, Alberto (2010). “¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana?” En *Open Government: Gobierno Abierto*; Calderón, César; Lorenzo, Sebastián - Coordinadores (2010), Algón Editores, Jaén – España.

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2010). “Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea”. *Revista Buen Gobierno* No. 9, México, semestre Julio – Diciembre 2010.

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2009) “Ética Pública y Desarrollo Institucional: El caso de Chile”. *Revista Buen Gobierno*, Nº 7, México, semestre Julio-Diciembre 2009.

Rainie, Lee; Purcell, Kristen (2011). “How the Public Perceives Community Information Systems”, Pew Internet Research Institute (Mar 1, 2011), USA.

Shirky, Clay (2011). “The Political Power of Social Media. Technology, the public sphere, and political change”, *Foreign Affairs*, Jan – Feb 2011.

Tapscott, Don (2011). “Esto no es una crisis, es un cambio histórico”, entrevista Periódico *La Vanguardia* publicada el viernes 21 de enero de 2011.

Tauberer, Joshua (2011). Open Data is Civic Capital: Best Practices for “Open Government Data”, <http://razor.occams.info/pubdocs/opendataciviccapital.html>

Villoria Mendieta, 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.