



## Gobierno abierto

**Álvaro Ramírez-Alujas**

*Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid*

[alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org](mailto:alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org)

### Resumen

El gobierno abierto constituye un nuevo paradigma que basado en los principios de la transparencia y apertura, participación y colaboración, intenta responder al agotamiento de los modelos tradicionales de gobernanza en un mundo que está cambiando radical y vertiginosamente. El trabajo desarrolla una aproximación sintética al debate sobre el origen, alcances y perspectivas del concepto, y da cuenta de sus principales elementos constitutivos. Por otro lado, discute la idea de entenderlo como una plataforma (gobernanza abierta) para la participación y la colaboración ciudadana que favorezca la co-creación, el co-diseño y la co-gestión de servicios públicos, en un contexto donde la confianza, la co-responsabilidad y el compromiso cívico son elementos clave para el proceso de cambio que experimentan los gobiernos y las administraciones públicas de cara a los desafíos que le impone la sociedad en el nuevo milenio.

### Palabras clave

Gobierno abierto, transparencia, participación, colaboración, gestión pública, gobernanza.

## Open Government

### Abstract

This work analyzes the concept of corruption from different perspectives: law, economy, political science, ethics and sociology. It summarizes the different approaches and creates a typology. Finally, it gives an overview of the most important research challenges in this field.

Open government is a new paradigm based on the principles of transparency and openness, participation and collaboration, that attempts to respond to the depletion of traditional models of governance in a world that is changing radically and rapidly. The paper develops a synthetic approach to the debate on the origin, scope and prospects of the concept and realizes its main components. On the other hand, it discusses the idea of understanding as a platform (*open governance*) for citizen participation and collaboration that encourages co-creation, co-design and co-management of public services, in a context where trust, co-responsibility and civic engagement are key to the process of change experienced by governments and public administrations faced the challenges imposed by society in the new millennium.

### Keywords

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

## 1. Introducción

En los últimos años se ha reposicionado en la agenda el concepto de gobierno abierto y se ha estimulado un profundo debate sobre sus alcances y perspectivas de la mano de un movimiento global que, desde la práctica concreta desarrollada por organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores, se posiciona como un modelo emergente sobre la práctica política, la gestión pública y el fortalecimiento democrático. Poco a poco se ha ido transformando en una especie de filosofía sobre cómo gobernar en el siglo XXI y qué papel juegan los diversos actores sociales en un escenario cuya complejidad es cada vez más inabordable desde una perspectiva solamente anclada en las capacidades y recursos estatales (Ramírez-Alujas, 2012).

En este trabajo intentaremos ofrecer una breve síntesis que permita entender el origen del concepto, sus implicancias y alcances desde el ámbito de la (relativamente escasa) reflexión académica disponible sobre el tema, para luego contrastarlo con los seminales esfuerzos que le han valido su reposicionamiento en la agenda global, situación que no ha estado exenta de dificultades por la ambigüedad, solapamiento y confusión con otros términos o tendencias en boga, en particular lo relativo a datos abiertos o gobierno electrónico (Yu y Robinson, 2012). Adicionalmente, se discute sobre sus límites y potencialidades, y se plantean ciertas cuestiones relevantes acerca de su viabilidad y proyección futura como una respuesta plausible (entre muchas otras) para reconstruir y fortalecer los gobiernos y las Administraciones públicas en el nuevo milenio, bajo la idea de una nueva arquitectura que va más allá de lo estatal: la gobernanza abierta y colaborativa.

## 2. Gobierno abierto: El punto de partida

En la actualidad, cuando hablamos de gobierno abierto hacemos referencia a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en: a) mejorar los niveles de *transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos* (para ejercer control social y rendición de cuentas) y *la reutilización de la información del sector público* (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) facilitar la *participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas* (e incidir en la toma de decisiones); y c) favorecer la generación de *espacios de colaboración entre los diversos actores*, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para *co-diseñar y/o co-producir valor público* (Ramírez-Alujas, 2010). Dichos esfuerzos se enmarcan en el propósito de fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar la participación y el compromiso cívico, y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones públicas, bajo principios de equidad, integridad y transparencia. Todo ello a través de la generación de nuevos espacios para la innovación institucional, el desarrollo de mecanismos ligados a la co-creación en la provisión de servicios públicos y al trabajo colaborativo, y la puesta en marcha de nuevos entramados organizativos y sistemas de gestión orientados a fomentar la apertura y una nueva forma de gobernar en el contexto de la sociedad red (Ramírez-Alujas y Dassen, 2012).

En este escenario, el papel de Internet, las tecnologías y la cultura digital han sido claves en la actual combinación de elementos que refundan la idea de gobierno abierto. Por un lado, porque el entorno digital en nuestros días constituye la infraestructura de base que facilita y hace posible un acceso más fluido a la información y la gestión del conocimiento; y por el otro, por los valores subyacentes en los patrones de interacción que promueve la cultura digital: prácticas abiertas,

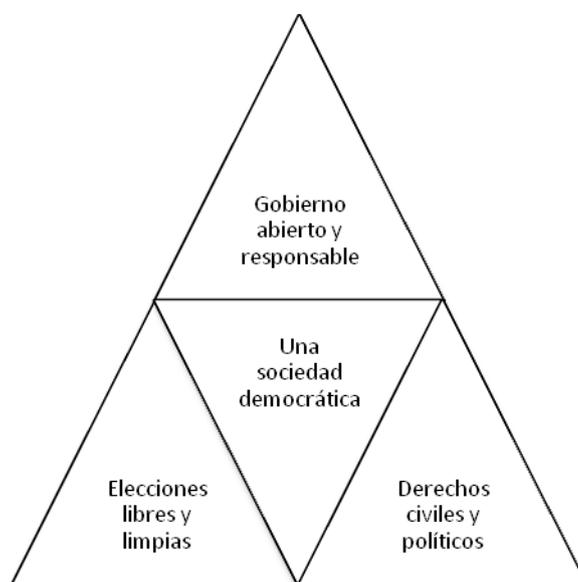
transparentes, participativas y colaborativas (Tapscott y Williams, 2011). Todo ello es condición fundamental para la construcción de gobiernos abiertos, pero resultan del todo insuficientes si en paralelo no se logran introducir dichos valores, prácticas y modelos de trabajo en el andamiaje que constituye la cultura política y administrativa (burocracias públicas) de las instituciones que configuran y sostienen el actual sistema democrático (con sus virtudes y limitaciones), en distintas partes del mundo. Allí vemos, hoy en día, las resistencias y obstáculos más visibles a la consolidación de este nuevo paradigma.

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

### 3. Gobierno abierto: Esbozo y breve síntesis sobre los orígenes del debate

En el ámbito de la teoría política y el debate académico, el concepto de gobierno abierto no representa novedad alguna. Al intentar explicar los elementos constitutivos que sustentan una democracia representativa, Beetham y Boyle ya lo consideraban uno de los pilares fundamentales al plantear la necesidad de contar con: a) un proceso electoral libre y limpio; b) un *gobierno abierto, transparente y responsable*; c) la garantía de unos derechos y libertades civiles y políticas; y d) una sociedad democrática o “civil” (Beetham y Boyle, 1996: 64). Dicho marco de referencia es presentado como una pirámide democrática en la que cada elemento es necesario para el funcionamiento de todo el conjunto (Figura 1).

**Figura 1**  
**La Pirámide Democrática**



Fuente: Beetham y Boyle (1996).

En particular y bajo este marco de referencia, podemos comprender, en parte, los orígenes que históricamente han sustentado la necesidad por llevar el gobierno abierto a la práctica. Al respecto, un gobierno abierto, transparente y responsable tendría cuatro características principales<sup>1</sup> que lo distinguen (Beetham y Boyle, 1996: 65):

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

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

Tal y como lo plantean Chapman y Hunt para explicar la evolución que ha tenido el debate en el Reino Unido (desde fines de los años setenta), el gobierno abierto en su concepción seminal hace referencia a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para “*abrir las ventanas*” del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad burocrática (Chapman y Hunt, 1987). Sin embargo, a lo largo de los años dicha primera aproximación fue depurándose para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos poseen en una democracia para exigir un gobierno plenamente responsable por sus acciones (u omisiones) y para evaluar la validez de las medidas que adopta. Ello también se refiere a los derechos de los ciudadanos frente a la información que de ellos disponen las organizaciones públicas y su adecuado manejo. Así, por casi más de dos décadas, hablar de gobierno abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común (Chapman y Hunt, 1987). Inclusive en los años 90 del siglo XX, se publicó una “carta de derechos ciudadanos” sobre gobierno abierto<sup>2</sup> que plasmaba gran parte de estos principios

<sup>1</sup> Los autores reconocen la necesidad de contar con leyes de acceso o libertad de información como elemento fundamental (“La democracia es en principio contraria al secreto en cualquier servicio gubernamental”) pero al mismo tiempo son cautelosos al plantear que el concepto de gobierno abierto es mucho más que ello: incluye la posibilidad de exigir de los ministros que justifiquen y debatan sus políticas en público y la medida en que el gobierno tiene la obligación de consultar al público para la formulación y ejecución de su política. La “apertura” consiste en la buena disposición tanto a escuchar como a facilitar el acceso a informaciones exactas (Beetham y Boyle, 1996: 66-67).

<sup>2</sup> En ella se planteaba expresamente que: [...] *Un gobierno abierto es parte de una democracia efectiva. Los ciudadanos deben tener acceso adecuado a la información y el análisis en que se basan los asuntos de gobierno. Ministros y funcionarios públicos tienen el deber de explicar sus políticas, decisiones y acciones al público [...].* Traducción propia. (*Open Government Citizen’s Charter White Paper* (1993: 1).

como obligaciones para los servicios públicos (Her Majesty's Stationery Office - HMSO, 1993). Más recientemente, se ha propuesto distinguir entre la idea de transparencia, vinculada a la posibilidad de hacer exigible la rendición de cuentas a la autoridad pública, y la apertura, cuyo objetivo va más allá y supone que las personas tengan la oportunidad de participar en el proceso político utilizando la información a la cual acceden para ese propósito, influyendo en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas (Chapman y Hunt, 2006).

Adicionalmente, la promoción de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública<sup>3</sup> y la implementación de diversos dispositivos institucionales para potenciar los niveles de transparencia, probidad y participación ciudadana en los asuntos públicos han ido ganando terreno en la agenda política en todo el mundo, a partir de una oleada de legislaciones que se orientan a regular su aplicación. A la fecha, son 93 los países que cuentan con este tipo de normas, toda vez que organismos internacionales han contribuido a este proceso reiterando que el acceso a la información constituye un derecho humano y que debe ser promovido, protegido y garantizado por los gobiernos, por su contribución al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de una ciudadanía informada y responsable, e indispensable para el control ciudadano de los actos públicos, la rendición de cuentas y el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales (Oszlak, 2012: 9). Como vemos, para hablar seriamente de gobierno abierto es indispensable considerar estas premisas<sup>4</sup>. No obstante, ello es condición necesaria pero no suficiente para consolidar estas iniciativas como veremos más adelante, sobre todo en el ámbito de la participación, los espacios para la acción ciudadana y la posibilidad de influir en la toma de decisiones sobre asuntos públicos.

#### **4. La visión y evolución del gobierno abierto en la perspectiva de la OCDE: Concepto, evolución y evidencia reciente**

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

<sup>3</sup> Un gobierno abierto es ampliamente visto como una característica clave de la práctica democrática contemporánea y ha estado a menudo vinculado a la aprobación de marcos legales sobre libertad de información, prensa, entre otros. Considerando lo expuesto, en su acepción original está directamente relacionado con el concepto FOI (*Freedom of Information*): Normas que garantizan el acceso a los datos en poder del Estado. En ellas se establece un proceso legal para ejercer el *derecho a saber* por el que se podrán hacer las solicitudes de información en poder del Gobierno, para ser recibidas gratuitamente o a un costo mínimo, salvo excepciones estándar. Desde que los Estados Unidos aprobara la Ley de Libertad de Información (*Free of Information Act - FOIA*) en 1966, y más allá de la existencia de una ley de prensa de similares características en Suecia desde 1766, se han multiplicado rápidamente los esfuerzos en otros lugares del mundo para promover marcos y normativas similares (Ramírez-Alujas, 2010).

<sup>4</sup> La transparencia es el principio orientador de esta apertura unilateral a la que se comprometen los gobiernos. Reconoce el derecho a la información que puedan solicitar los ciudadanos, pero también insta a los gobiernos a poner a su disposición aquellas informaciones que den cuenta de sus actividades y resultados, en base a los principios de relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez, y máxima divulgación (Oszlak, 2012: 11).



*una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas* (OCDE, 2003). Más tarde, se plantearía que un gobierno abierto se refiere a *la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad en los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades* (OCDE, 2006).

Bajo dicho marco de referencia, un gobierno abierto sería aquel en el que las empresas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los ciudadanos pueden *saber cosas* -obtener información relevante y comprensible-; *conseguir cosas* -obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno-, y *crear cosas* -participar en el proceso de toma de decisiones<sup>5</sup>. Del mismo modo, los principios de *buen gobierno* -la transparencia y la rendición de cuentas; la justicia y la equidad, la eficiencia y la eficacia, el respeto del imperio de la ley, y los altos estándares de comportamiento ético- representan la base sobre la cual construir un gobierno abierto (OCDE, 2006).

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 pujante 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 (Tabla 1). Sin embargo, ha existido 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) y un profundo cambio cultural en las administraciones públicas.

<sup>5</sup> 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**

País	Libertad de Información	Privacidad/Protección de datos	Procedimientos administrativos	Defensor del pueblo/comisionado	Institución suprema de auditoría
Australia	●	●	●	●	●
Austria	●	●	●	●	●
Bélgica	●	●	○	●	●
Canadá	●	●	○	●	●
Rep. Checa	●	●	●	●	●
Dinamarca	●	●	●	●	●
Finlandia	●	●	●	●	●
Francia	●	●	●	●	●
Alemania	●	●	●	●	●
Grecia	●	●	●	●	●
Hungría	●	●	●	●	●
Islandia	●	●	●	●	●
Irlanda	●	●	○	●	●
Italia	●	●	●	●	●
Japón	●	●	●	●	●
Corea	●	●	●	●	●
Luxemburgo	○	●	●	●	●
México	●	○	●	●	●
Países Bajos	●	●	●	●	●
Nueva Zelanda	●	●	●	●	●
Noruega	●	●	●	●	●
Polonia	●	●	●	●	●
Portugal	●	●	●	●	●
Rep. Eslovaca	●	●	○	●	●
España	●	●	●	●	●
Suecia	●	●	●	●	●
Suiza	●	●	●	○	●
Turquía	●	○	○	○	●
Reino Unido	●	●	●	●	●
Estados Unidos	●	●	●	○	●
Unión Europea	●	●	○	●	●

● Legislación en vigor  
○ Legislación no en vigor

Fuente: Adaptado a partir de "Building an open and innovative government for better policies and service delivery" (OCDE, 2010).

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

1. *(R)establecer una mayor confianza en el gobierno.* La confianza es un resultado del promover el gobierno abierto que puede reforzar su desempeño en otros aspectos: Si los ciudadanos confían en el gobierno y en sus políticas específicas, pueden estar más dispuestos a contribuir (mediante tasas e impuestos, por ejemplo) para apoyar y financiar esas políticas.

2. *Garantizar mejores resultados al menor coste.* El co-diseño y ejecución de políticas, programas y (provisión de) servicios con, para y a través de los ciudadanos, empresas y sociedad civil ofrece el potencial para explotar un depósito más amplio de ideas y recursos.

3. *Elevar los niveles de cumplimiento.* Hacer que los ciudadanos sean parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la gestión pública, los empodera y

puede ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas (hace más clara y confiable la relación contractual entre gobernantes y gobernados).

4. *Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas* mediante la reducción del umbral (barreras) que limita la participación de las personas en los procesos de decisión (lo que fortalece la cohesión y estabilidad social, la igualdad de oportunidades, el compromiso cívico, etc.).

5. *Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas*. El compromiso de la ciudadanía y del gobierno abierto son cada vez más reconocidos como motor de la innovación y la creación de valor en el sector público, privado y social.

6. *Mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos que de otra forma se enfrentan a barreras para participar*. La participación ciudadana puede garantizar que las políticas sean más específicas y atiendan a sus necesidades, eliminando fugas y despilfarro de recursos (y fomentando un gasto público inteligente).

Por tanto, y bajo esta perspectiva, este tipo de políticas debieran concretarse a partir del impulso de acciones de apertura que faciliten la construcción de:

- Un *gobierno transparente y accesible* (que las acciones de los responsables públicos e instituciones estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas, y la capacidad para los ciudadanos de acceder a información comprensible, obtener servicios y realizar transacciones en cualquier momento y lugar);

- Un *gobierno responsable y que rinde cuentas* (por sus acciones y omisiones); y

- Un *gobierno sensible y receptivo* (a las posibilidades de consulta, participación e interacción permanente con los ciudadanos y sus demandas).

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 responsable (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.

Visto de este modo, 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 y ser un protagonista activo en este desafío.

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

## **5. Los ingredientes clave del gobierno abierto en la actualidad: La apertura como fundamento de una nueva arquitectura cívica y un emergente modelo para gestionar los asuntos públicos**

Como hemos visto, el debate sobre la idea de gobierno abierto ha estado presente hace ya bastante tiempo. Sin embargo, el reposicionamiento que ha alcanzado en los últimos años se debe, entre otras cosas, a los esfuerzos que Estados Unidos ha impulsado bajo la Administración del Presidente Obama: La promulgación del *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* del 21 de enero de 2009, marca un hito refundacional que le dio un nuevo empuje al movimiento, de la mano del uso intensivo de la tecnología como instrumento catalizador de las acciones por promover apertura en los gobiernos de cara a los desafíos del nuevo milenio. Los tres pilares básicos (Obama, 2009) que sustentan esta (nueva) aproximación son:

1. *Transparencia (Saber)*. Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social;

2. *Participación (Tomar parte)*. Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos;

3. *Colaboración (Contribuir)*. Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente.

Dicho de otro modo, un gobierno abierto es un modelo de gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no



se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red (Lathrop y Ruma, 2010).

Este marco de referencia ha servido de ejemplo para que distintos países hayan comenzado a adoptar parámetros y estrategias similares en el camino para construir un modelo de gobierno abierto adaptado a las particulares realidades presentes en cada sociedad (Figura 2).

**Figura 2**  
**Los principios del Gobierno Abierto en acción**



Fuente: Ramírez-Alujas y Dassen (2012:46).

En términos prácticos y para concretar dichos principios, las estrategias de gobierno abierto se han venido cristalizando a través de dos ejes fundamentales que son el común denominador en la base de los esfuerzos por promover su aplicación:

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

b) La *apertura de procesos (open process)* y el uso de *redes sociales y plataformas para la participación ciudadana (también llamado Gobierno 2.0)*, que persigue facilitar la comunicación e interacción, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño y ejecución de políticas y

provisión de servicios públicos, y la colaboración (en red) dentro y entre las administraciones públicas y más allá<sup>6</sup>.

Las aplicaciones construidas a partir del uso de datos públicos tienen un impacto directo e inmediato en la vida de los ciudadanos. De allí que el concepto de *gobierno como plataforma*, usado para describir la idea de crear un ecosistema de proveedores, desarrolladores y *hackers* cívicos<sup>7</sup> que resuelven muchos de los problemas del gobierno desde fuera de él, esté en el centro de estas iniciativas<sup>8</sup> (Nath, 2011).

Dichos elementos quedan expresados en un cierto “ecosistema” de componentes que son, los que hoy en día, sustentan el ideario, estrategias e iniciativas concretas en materia de gobierno abierto en todo el mundo (Figura 3).

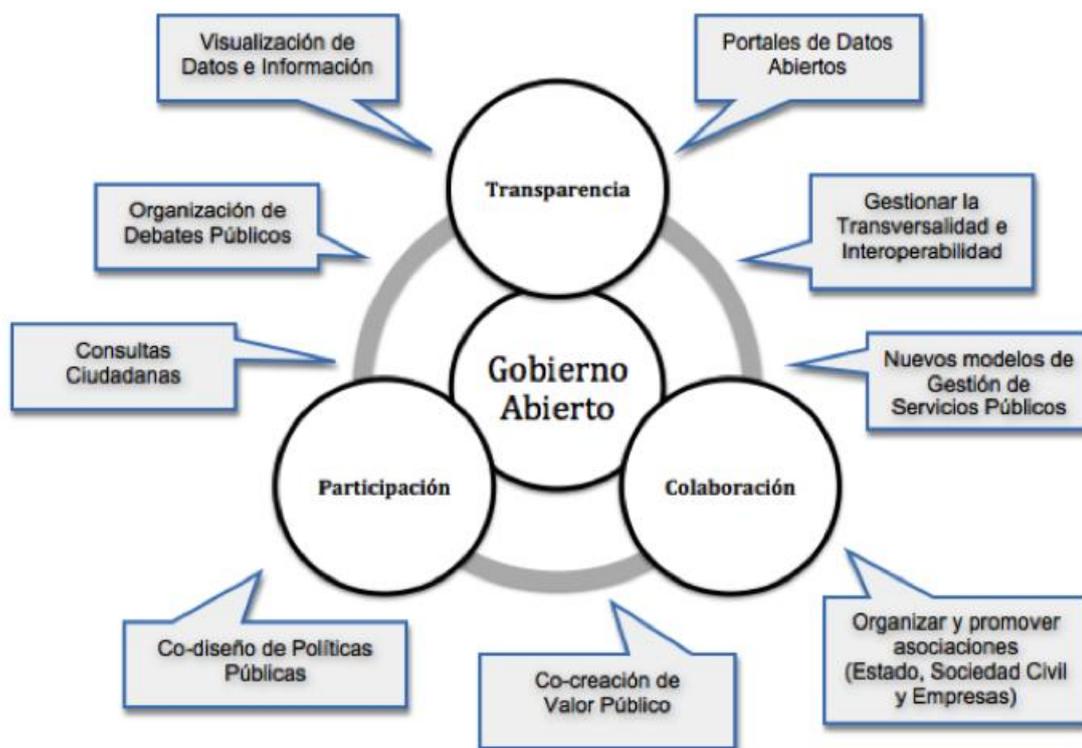
<sup>6</sup> El concepto de apertura de procesos (*open process*) apela a la idea de compartir y distribuir la responsabilidad por encontrar soluciones adecuadas a los problemas públicos desde una perspectiva que considere los enfoques de innovación abierta, *crowdsourcing* (inteligencia colectiva) y aplicación del modelo de co-creación, co-diseño y co-producción de valor público, social y/o cívico. 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 (Ramírez-Alujas, 2011).

<sup>7</sup> Entendemos la idea de “hacker” cívico como 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, en particular, programadores y diseñadores de sistemas que comparten un espacio donde trabajan activamente para contribuir al bien común, por el simple placer de hacerlo. Gran parte del movimiento ligado al uso y reutilización de datos públicos abiertos (*open data*) agrupa a comunidades de hackers (que además, apoyan el proceso de apropiación social o comunitaria de las tecnologías y redes digitales).

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



**Figura 3**  
**Ecosistema de desarrollo de Gobierno Abierto**



Fuente: Ramírez-Alujas y Dassen (2012: 46).

Para contrastar estas ideas y poder valorar el potencial de las iniciativas de gobierno abierto, podemos revisar brevemente los posibles beneficios (ORSI, 2010) *-en clave tecnológica-* que aporta el incorporar en las administraciones públicas (a todo nivel) este emergente paradigma (Cuadro 1).

## Cuadro 1 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*<sup>9</sup>. 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).

Finalmente, y dado lo expuesto, no se debe confundir (ni reducir de manera simplista) la nueva idea de gobierno abierto al mero uso de las tecnologías o al concepto de *gobierno electrónico* o *e-Administración*. Mientras las estrategias de gobierno electrónico descansan en el uso y aplicación casi mecánica de las herramientas tecnológicas en los servicios públicos para mejorar procesos y servicios desde una perspectiva instrumental y orientada a la eficiencia, desde adentro hacia fuera, unilateral y generalmente “cerrada” (donde el ciudadano sigue siendo un usuario/beneficiario final y un espectador pasivo de lo que le ofrece el

<sup>9</sup> Particularmente, al reducirse los costes de transacción e información, es posible neutralizar las asimetrías y se promueven nuevas formas de interacción entre los actores, se otorga y comparte más poder y se cuestiona el rol que ejercen los intermediarios tradicionales (prensa, medios de comunicación de masas y partidos políticos, por ejemplo). Por otro lado, al disminuir los costes 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, entre otras ventajas.



aparato administrativo); el gobierno abierto, en cambio, opera desde una dimensión mucho más amplia (en la forma y el fondo) que si bien se apoya en esfuerzos de tipo tecnológico, aspira a una transformación paradigmática fundada en la apertura, la participación y la colaboración más allá de las fronteras de lo estatal.

Tal y como afirma Tapscott y Williams (2011: 386): *La primera oleada de estrategias digitales para el gobierno electrónico arrojó beneficios importantes. Mejoró la accesibilidad de los ciudadanos a la información y los servicios públicos, al igual que la eficiencia administrativa y operacional. No obstante, muchas de estas iniciativas se limitaron a automatizar procesos obsoletos y trasladar a la red los servicios administrativos ya existentes [...] La próxima oleada de innovación nos brinda la oportunidad única de revisar el funcionamiento de la administración, las aportaciones y los procedimientos del sector público y, en última instancia, el modo en que los gobiernos interactúan y se comprometen con sus ciudadanos*<sup>10</sup>.

## 6. Conclusiones: El tránsito hacia un modelo de gobernanza abierta y colaborativa

Las políticas de gobierno abierto deben ser consideradas como un entramado complejo de cambios que operan de manera transversal en el andamiaje institucional y en la arquitectura organizativa del sector público, entendiendo que son el sustento de un nuevo tejido de prácticas, valores y cultura que favorece la configuración de una plataforma o ecosistema sobre el cual construir un nuevo modelo de *gobernanza abierta y colaborativa*, para, con y a través de los ciudadanos. En tal sentido y para que sus frutos sean efectivos, es necesario concebirlo como una *política de Estado* que supere la lógica temporal de los gobiernos de turno y que se instale como sostén de los permanentes esfuerzos por modernizar la gestión pública más allá de las doctrinas y enfoques convencionales ensayados en años recientes. Ello, al menos, debiera enfocarse bajo criterios de continuidad, sustentabilidad, transversalidad, esfuerzos de largo plazo y visión de conjunto. Y obviamente, un *férreo compromiso y voluntad política* no solo de quienes gobiernan sino de todos los actores políticos pues, en última instancia, hablamos de un giro radical en las “reglas del juego” y en el “contrato social” sobre el que se han construido y legitimado nuestras modernas democracias hasta ahora (Ramírez-Alujas, 2012).

El fenómeno de la apertura y el ejercicio de la transparencia no sólo es un antídoto contra las conductas indebidas y reduce el cómodo blindaje que durante años ha protegido comportamientos opacos y relaciones espurias en el espacio político. Es una oportunidad para generar valor en forma de credibilidad, confianza, respeto y compromiso, todos ellos ingredientes fundamentales que sostienen el corazón de la arquitectura democrática, y son la base de la cohesión social en torno a un proyecto común. Y es en ese espacio, como punto de partida, desde donde los ciudadanos podrán contar con las herramientas necesarias para ejercer su legítimo derecho a participar, contribuir y colaborar en la consecución del bien colectivo.

En el actual contexto de la cultura digital, las tecnologías y redes sociales permiten muchas cosas: reducir de manera radical los costes de transacción, coordinación y comunicación; actuar en tiempo real y con una sincronía sorprendente frente a situaciones excepcionales, desastres o sucesos nuevos, como

<sup>10</sup> En palabras de Don Tapscott y Williams (2011) y frente al total agotamiento de instituciones creadas bajo una realidad totalmente diferente a la que experimentamos en el siglo XXI, se debe operar bajo cinco principios emergentes que suponen un esfuerzo transversal de todos los actores y que aluden a: 1) La colaboración (en oposición a la jerarquía); 2) La apertura y transparencia; 3) La interdependencia; 4) El compartir la propiedad intelectual; y 5) La integridad.

una inteligencia colectiva y “conectiva”; compartir información, generar conocimiento y colaborar en red; etc. (Castells, 2009). Todo ello se sustenta en al menos dos fenómenos: a) La abundancia de información que reduce, al menos nominalmente, las posibilidades de manipulación, censura, asimetrías o monopolios que hasta hace poco estaban en manos de un reducido número de intermediarios cuyo rol se debilita en el nuevo escenario (medios de comunicación, partidos políticos, entre otros); y b) Las posibilidades de participación y generación de nuevo conocimiento, productos y servicios (individual, colectiva, organizadamente), que surgen de la dinámica interacción que las personas desarrollan a través de conectarse y operar en red (aprovechando el llamado *excedente cognitivo*<sup>11</sup>). Todo ello posibilita otra forma de gobernar y construir sociedad, y como hemos señalado antes, ya no es una tarea privativa, exclusiva y excluyente del Estado y sus tradicionales (y en algunos casos, obsoletas, anacrónicas y deficitarias) instituciones.

Además, el creciente interés por este nuevo paradigma y el movimiento global que lo sustenta se ha consolidado mucho más desde el lanzamiento y puesta en marcha de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*)<sup>12</sup>, iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos de todo el mundo para promover la apertura y transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate, la formulación de políticas y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos. A la fecha, y desde su creación en septiembre de 2011, son ya 60 los países que se han incorporado a la alianza, a través de la formulación e implementación de planes de acción de gobierno abierto cuyos compromisos deben estar alineados en torno a un conjunto de 5 desafíos estratégicos: a) Mejoramiento de los servicios públicos; b) Incremento de la integridad pública; c) Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos; d) Creación de comunidades más seguras y e) Incremento de la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas institucional y del sector privado.

Finalmente, este paradigma emergente constituye una suerte de nuevo *software* de código abierto que deberá pasar la prueba de compatibilidad respecto del *hardware* institucional con el que actualmente operan los gobiernos y sus aparatos administrativos. Este es un desafío de proporciones y de ello dependerá si en el futuro inmediato podemos hablar de un verdadero y radical cambio desde un nivel básico (de uno a uno, de uno a muchos) donde el gobierno “provee”, “presta” y “comparte” (datos, información, servicios, conocimiento, poder) hacia un nivel más complejo (muchos a muchos) donde los ciudadanos y el gobierno “co-diseñan”, “co-crean”, “co-producen”, bajo un variado y adaptable conjunto de emergentes prácticas inspiradas en la apertura, la transparencia, la participación y la colaboración, que son la base para un nuevo “contrato social” que fortalezca y perfeccione el funcionamiento de los sistemas democráticos, los gobiernos y las Administraciones públicas en el siglo XXI.

## Bibliografía

BEETHAM, D. y BOYLE K. (1996), *Cuestiones sobre la democracia: Conceptos, elementos y principios básicos*, Los libros de la Catarata – UNESCO, Madrid.

<sup>11</sup> El “excedente cognitivo” se basa en la idea de que todos tenemos tiempo libre que podemos utilizar colectivamente para poder hacer cosas que serían imposibles a nivel individual, una suerte de superávit de capacidades y conocimientos que podemos disponer para crear cosas (activo social), y dicha capacidad se ve amplificada por el uso intensivo de las redes sociales (Shirky, 2012: 21).

<sup>12</sup> Para mayor detalle se puede consultar la web: <http://www.opengovpartnership.org/>. Revisada el 12 de agosto de 2013.



- CASTELLS, M. (2009), *Comunicación y Poder*, Alianza Editorial, Madrid.
- CHAPMAN, R.A. y HUNT M. (1987), *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*, Routledge, Londres.
- CHAPMAN, R.A. y HUNT M. (2006), *Open Government in a Theoretical and Practical Context*, Ashgate, Aldershot.
- CHESBROUGH, H.W. (2009), *Innovación abierta: nuevos imperativos para la creación y el aprovechamiento de la tecnología*, Plataforma editorial, Madrid.
- HER MAJESTY'S STATIONERY OFFICE (1993), *Open Government Citizen's Charter White Paper*, Cm 2290, The National Archives, Londres.
- LATHROP, D. y RUMA, L. (ed.) (2010), *Open Government. Transparency, Collaboration, and Participation in Practice*, O'Reilly Media, Washington.
- NATH, J. (2011), "Reimagining government in the digital age", *National Civic Review*, Vol. 100, Núm. 3, pp. 19-23.
- OBAMA, B. (2009), *Memorandum on Transparency and Open Government*, Executive Office of the President of United States of America, Washington DC.
- 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"*, París, 8- 9 de junio de 2010.
- OCDE (2006), *La modernización del Estado: el camino a seguir*, INAP-MAP, Madrid.
- OCDE (2003), *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, OCDE, París.
- ORSI (2010), *Open Government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*, Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI), Valladolid.
- OSZLAK, O. (2012), *Gobierno abierto: Promesas, supuestos, desafíos. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: "Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa"*, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012 (mimeo).
- PARKS, W. (1957), "The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution", *The George Washington Law Review*, Vol. 26, Núm 1, pp. 1-22.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2010), "Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea", *Revista Buen Gobierno*, Núm. 9, pp. 94-133.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2011), "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales", *Revista Enfoques*, Núm. 15, pp. 99-125.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. y DASSEN, N. (2012), "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe", en DASSEN, N. y CRUZ VEYRA, J. (eds.), *Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington D.C.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2012), "Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?", *Revista Más Poder Local*, Núm. 12, pp. 14-22.
- SHIRKY, C. (2012), *Excedente cognitivo: Creatividad y Generosidad en la era conectada*, Deusto, Barcelona.
- TAPSCOTT, D. y WILLIAMS, A.D. (2011). *Macrowikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*, Paidós, Barcelona.
- YU, H. y ROBINSON, D.G. (2012), "The New Ambiguity of 'Open Government'", *UCLA Law Review*, Núm. 59, pp. 179-208.