



## ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual

César Nicandro Cruz-Rubio

*Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP*

*Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid*

[cesar.cruz.rubio@gigapp.org](mailto:cesar.cruz.rubio@gigapp.org)

### Resumen

Este documento tiene por objeto avanzar hacia una definición y clarificación de gobierno abierto como concepto. Se realiza con base en una revisión de los esfuerzos previos existentes, y de una revisión de la literatura sobre cómo comprender este concepto (como modo de actuación del gobierno o como modo o modelo de gobernanza). Este esfuerzo también clarifica qué es gobierno abierto a partir de oponer y contrastar este concepto en relación con conceptos similares o asociados, tales como gobierno electrónico o gobernanza electrónica.

### Palabras clave

Gobierno abierto, gobierno electrónico, gobernanza electrónica.

## What is (and what is not) open government? A conceptual review

### Abstract

This paper aims to move towards a conceptual definition and clarification of “open government”. The paper is based on a review of existing previous efforts and a review of literature, related with how to understand open government as a mode of government action or as a governance model. This effort also clarifies what is open government from what *is not* open government, opposing and contrasting this concept in relation to similar such as e-government or e-governance.

### Keywords

Open government, e-government, e-governance.

## 1. Introducción

El gobierno abierto avanza y se desarrolla como un nuevo enfoque relacional entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad (Ramírez-Alujas, 2011b), cuyo alcance tiende a ser global, y en muchos sentidos aglutina a todo un conjunto de prácticas y tendencias de reformas estatales orientadas a transformar de una forma sustantiva (e irreversible tal vez) al sector público, su aparato administrativo, sus productos y las formas de interactuar con la sociedad a la que sirve.

Podría decirse que la emergencia del gobierno abierto se asocia en muchos sentidos con tres distintos procesos de naturaleza interdependiente ocurridos en las décadas recientes, y que han demostrado tener efectos de impacto global:

- a) a los avances tecnológicos, al incremento de la conectividad, el advenimiento de la Web 2.0 y el empoderamiento ciudadano de plataformas tecnológicas de comunicación.
- b) a las presiones ciudadanas por una mayor transparencia y *accountability*, la demanda de mayores y mejores espacios de participación y la emergencia de los nuevos movimientos sociales.
- c) a la consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza (colaborativa y de redes) entendidas como formas de conducción sociopolítica (Mayntz, 2000) ya no emergente, sino predominante de coordinación y gestión de los asuntos públicos (Aguilar Villanueva, 2006).

En este escenario, las definiciones hasta ahora brindadas del concepto gobierno abierto han sido el resultado mayormente de los primeros dos incisos, sin tomar en cuenta, tal vez, que el enfoque del gobierno abierto, y su materialización, implica en muchos casos una transformación profunda sobre el modo en que ocurre la interacción sociopolítica, y que bien podría distinguirse de los modos de gobernanza hasta ahora conocidos y analizados en la literatura.

Entendemos por tanto necesario avanzar hacia una mejor definición de este concepto. Sabemos por ejemplo, que el concepto de gobierno abierto “sigue siendo demasiado abierto” (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014) cuando se operacionaliza en iniciativas y compromisos de actuación. Desde distintas perspectivas y usando distintas metodologías (Longo, 2013; Clarke y Francoli, 2013) otros autores están ya planteando este tema, analizando lo que entienden los gobiernos y otros actores sociales e internacionales como gobierno abierto.

En este documento tomamos una ruta distinta, pues avanzamos hacia una definición y clarificación de gobierno abierto como concepto, identificando en primera instancia los valores o principios que le dan vida, así como clarificando que el gobierno abierto se refiere a fines a alcanzar (valores) pero también se refiere a medios (instrumentos), cuya consecución articularía nuevos (más complejos) modos de gobernanza.

Entendemos necesario este debate en la comunidad académica, si lo que se desea es desarrollar agendas de investigación y dar adecuadamente un *corpus* a este objeto de estudio emergente. Con base en una revisión de algunos de los esfuerzos de definición previos existentes, y de una revisión de la literatura sobre cómo definir este concepto (como modo de actuación del gobierno o como modo o modelo de gobernanza), este trabajo analiza varias definiciones del concepto y

ofrece una propuesta propia de definición. Se define gobierno abierto como *una filosofía político administrativa y como un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica*. Un apartado final clarifica qué es gobierno abierto a partir de oponer y contrastar este concepto en relación con conceptos similares o asociados, tales como gobierno electrónico, datos abiertos o gobernanza electrónica.

## 2. ¿Qué no es gobierno abierto? Clarificando el concepto identificando diferencias con otros similares

El gobierno abierto es un paradigma o modelo relacional que se corresponde con un modelo de democracia más agregativo, que da (busca dar) prioridad a la representatividad y los procesos, y cuya orientación es la de conformar un gobierno (más) accesible, transparente y receptivo.

Comprender qué es el gobierno abierto implica también distinguir el concepto de aquello que, aunque vinculado conceptualmente, *no debe asumirse como sinónimo*. La cuestión de distinguir lo que es de lo que no es gobierno abierto no es baladí, ya que es común caer en errores conceptuales.

A manera de enunciados, identificamos tres cuestiones clave de clarificación:

- El gobierno abierto no es lo mismo que gobierno electrónico.
- El gobierno abierto es algo más que la gobernanza electrónica.
- El gobierno abierto no es lo mismo que datos abiertos.

Además de inducir a error en el desarrollo de la función pública, así como en el diseño de políticas públicas y estrategias de gobierno abierto, los desentendidos conceptuales podrían desvirtuar una adecuada comprensión respecto del cometido y principios de este modelo de organización político administrativo y social emergente, y lo reduciría a asumirlo o equipararlo llanamente como una “tecnología blanda”.

Por ello nos centraremos en este apartado en definir *qué no es gobierno abierto*, distinguiéndolo de conceptos cercanos al mismo. Gobierno abierto tampoco debería reducirse a la identificación de innovaciones de estrategias o políticas públicas en materia de transparencia y/o rendición de cuentas, aunque evidentemente haya estrategias de este tipo que efectivamente puedan ser consideradas dentro de la definición de gobierno abierto.

Términos previamente acuñados y que comparten elementos comunes con la idea de gobierno abierto deben ser aquí definidos previamente a fines de clarificación y distinción conceptual. Cabe destacar que en estos tres términos, el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) aparece como una constante. Vamos al detalle.

### ***El gobierno abierto no es lo mismo que gobierno electrónico***

Gobierno abierto no debería entenderse simplemente como una extensión conceptual del *gobierno electrónico* (por ejemplo, véase Campos y Coroján, 2012), aunque el proceso de desarrollo de ambas corrientes converjan en una base común. Como ya se ha destacado anteriormente, el gobierno abierto no es una prolongación ni la extensión mejorada de las estrategias de *eGovernment* llevadas a cabo hasta ahora. Si bien parte del desafío que supone el utilizar las herramientas que se han

ido configurando al alero de las estrategias de *eGovernment* y al uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación, no parece adecuado confundir el qué con el cómo; o dicho de otro modo, los fines con los medios (Tapscott y Williams, 2011).

Con gobierno electrónico (*e-government*) nos referimos al uso y la aplicación de las TICs y sus herramientas en el sector público y para la prestación de servicios públicos. El gobierno electrónico es la aplicación de la tecnología para mejorar las capacidades de comunicación y lograr con ello gobiernos más eficientes. Se basa principalmente "... en la implantación de herramientas como portales, ERPs, que en caso de los gobiernos se conocen como GRPs, CRMs,<sup>1</sup> como redes sociales o comunidades virtuales y muchas otras, buscando una mejora en la eficiencia y eficacia en los procesos estatales internos y en las vinculaciones con la sociedad." (Wikipedia, 2014).

Conceptos relacionados con el gobierno electrónico son "democracia electrónica", entendida como la forma en que se puede utilizar Internet para mejorar nuestros procesos democráticos y proporcionar mejores oportunidades a los individuos y comunidades para interactuar con el gobierno y al gobierno para buscar la participación de la comunidad.

La tendencia es equiparar el concepto "administración electrónica" y "gobierno electrónico", aunque existan autores que marquen diferencia entre ambos conceptos, distinción referida básicamente al ámbito de actuación o de desarrollo en la aplicación de las TICs.

Una cuestión clave es que el uso del concepto de gobierno electrónico no implica un cambio en los valores ni en los principios que rigen el desempeño del sector público, sino que fundamentalmente destaca el uso de las tecnologías con la finalidad de elevar el rendimiento, la eficiencia y eficacia de los procesos gubernamentales y la prestación de los servicios públicos.

### ***El gobierno abierto es algo más que la gobernanza electrónica***

Tampoco debería confundirse gobierno abierto como un sinónimo o extensión de la gobernanza electrónica, pues aunque compartan algunos principios y el uso de las TICs, el enfoque y las finalidades son distintos. Puede definirse la *gobernanza electrónica* como "[e]l uso de las tecnologías de la información y la comunicación por parte del sector público con el objetivo de mejorar el suministro de información y el servicio proporcionado. De esta manera, se trata de estimular la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, haciendo que el gobierno sea más responsable, transparente y eficaz" (UNESCO, 2000).

Existen diferencias de significado entre gobernanza electrónica y gobierno electrónico. La gobernanza es la manera o el proceso de guiar a una sociedad a lograr mejor sus metas e intereses, mientras el gobierno es la institución o el instrumento para realizar ese trabajo. Por ejemplo, organizaciones como el PNUD relacionan el concepto de gobernanza con el de desarrollo humano sostenible (ambos entendidos como procesos). En este sentido, considera que la gobernanza electrónica es

<sup>1</sup> Las siglas ERP significa "Sistema de planificación de recursos empresariales"; mientras GRP, "Sistema de Planificación de recursos del gobierno" y CRM, "Sistema de administración basada en la relación con los clientes".

... un proceso de 'creación de valor público con el empleo de las modernas TIC' (Sarker, 2005). El valor público está definido como una noción 'arraigada en las preferencias de las personas'. La gobernanza electrónica se justifica si amplía la capacidad de la administración pública de aumentar la entrega de valor público - el resultado de una alta calidad de vida (Sarker, 2006).

Por ello, la gobernanza electrónica no tiene que ver simplemente con mejorar la eficiencia y eficacia del gobierno usando las TICs, como sería el caso del gobierno electrónico, sino en el desarrollo (usando las TICs) de *procesos de creación de valor público* aumentando la calidad de vida, estimulando la participación ciudadana en la toma de decisiones y promoviendo la transparencia y eficacia del gobierno en dicho proceso. Por consiguiente, "... los países necesitan encontrar la manera que mejor se ajuste a ellos y deben participar en un proceso de 'diálogo, aprendizaje, creación de capacidades y facilitación' (Heeks, 2001), que es un enfoque de 'aprender haciéndolo'.

Existen tres esferas o dominios de la gobernanza electrónica (Heeks, 2001), que a veces se solapan entre ellas.

- Mejora de los procesos del gobierno (*Government to government - G2G*): administración electrónica (*e-Administration*), entendida como "... la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas en dos vertientes: desde un punto de vista *intraorganizativo* transformar las oficinas tradicionales, convirtiendo los procesos en papel, en procesos electrónicos, con el fin de crear una oficina sin papeles y desde una perspectiva de la *relaciones externas* habilitar la vía electrónica como un nuevo medio para la relación con el ciudadano y empresas" (Wikipedia, 2014), y en donde las estrategias se basan en reducir costes de procesos, gestionar el rendimiento de los recursos utilizados, establecer conexiones estratégicas y creando empoderamiento (descentralización o deslocalización) en el uso de los recursos (Heeks, 2001). Esta primera esfera o dominio caza bastante bien con el concepto de gobierno electrónico (en su dimensión de relaciones externas).
- Conectar a los ciudadanos (*Government to citizens - G2C*): (*e-Citizens* y *e-Services*). Tales iniciativas se ocupan sobre todo de la relación entre gobierno y ciudadanos: ya sea como votantes / interesados de quienes el sector público obtiene su legitimidad, o como los clientes que consumen los servicios públicos y en donde las estrategias se basan en hablar, escuchar a los ciudadanos y en mejorar los servicios públicos.
- Construyendo interacciones con y al interior de la sociedad civil (*Government to businesses - G2B*): (*e-Society*), tales iniciativas se ocupan sobre todo de la relación entre los organismos públicos y otras instituciones -otros organismos públicos, los proveedores de servicios del sector privado, organizaciones comunitarias sin fines de lucro- y de la relación entre las instituciones de la sociedad civil, en donde las estrategias se basan en trabajar mejor con las empresas, desarrollar comunidades y construir 'partenariados' (Heeks, 2001).

Una cuestión clave a mencionar para distinguir conceptos es que con el gobierno electrónico se establece un protocolo de comunicación de una vía,



mientras que con la gobernanza electrónica se establece una vía y protocolo de comunicación en dos sentidos. A diferencia del gobierno abierto, la gobernanza electrónica se fundamenta en las TICs inexcusablemente, y no necesariamente atiende de forma integrada a todos los principios y valores del gobierno abierto, pues sus finalidades se centran en mejorar la información y los servicios suministrados (se centra pues en la eficacia del sistema antes que en los valores procesales asociados a la transparencia e implicación ciudadana, y que junto con las TICs las asume como medios para el logro de una mayor eficacia y eficiencia en clave interactiva).

### ***El gobierno abierto no es lo mismo que datos abiertos***

Puede definirse datos abiertos como una filosofía y práctica que persigue que determinados datos estén disponibles de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de copyright, patentes u otros mecanismos de control.

Tiene una ética similar a otros movimientos y comunidades abiertos como el software libre, el código abierto (*open source* en inglés) y el acceso libre (*open access* en inglés) o el conocimiento abierto (*open knowledge* en inglés).

El concepto “gobierno abierto” no debería ser comprendido exclusivamente como aquel que bajo uso del *open data* busca mejorar la transparencia y la gobernanza, en cuyo caso el gobierno abierto sería simplemente una tecnología específica de transparencia para su consecución.

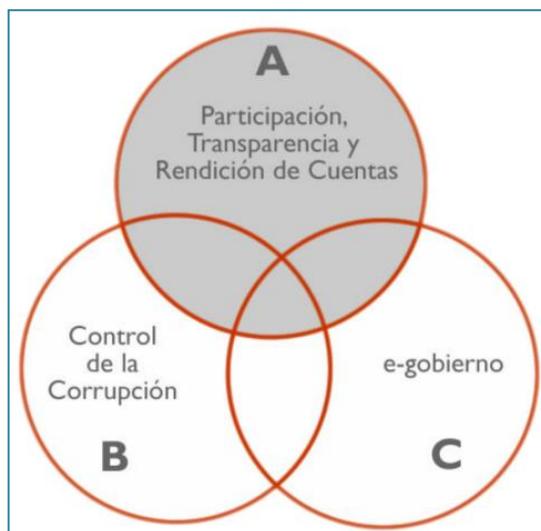
Como puede advertirse, el concepto de datos abiertos aplicado a la acción del gobierno fundamenta su razón de ser como el eje articulador de una mayor transparencia, basada en el acceso irrestricto a información que genera y almacena el gobierno (por considerarla pública y de dominio público) y en formatos que permitan su uso, análisis y transformación.

### ***Estrategias vinculadas: control de la corrupción y gobierno electrónico***

Otra clarificación tiene que ver con estrategias similares o vinculadas a la idea de la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora en la gestión pública. Un caso específico clave es el *combate a la corrupción*.

Es bien sabido que una estrategia clara y eficaz contra la corrupción es precisamente abrir las ventanas y favorecer la transparencia. Pero no todas las estrategias de control o combate a la corrupción entran dentro del gobierno abierto, si éstas no implican transparencia, participación o mecanismos de rendición de cuentas. Por ejemplo, el uso de mecanismos legales para perseguir y/o sancionar prácticas corruptas no pueden considerarse medidas de transparencia o de gobierno abierto.

**Gráfico 1**  
**Gobierno Abierto, Control de la corrupción y gobierno electrónico**



Fuente: Open Government Partnership.

Lo mismo puede decirse del *gobierno electrónico*. Si las estrategias de gobierno electrónico no implican los valores arriba referidos (transparencia, participación o mecanismos de rendición de cuentas), no pueden entenderse como estrategias de gobierno abierto.

Bajo esta reflexión, sólo podrían por tanto considerarse estrategias de gobierno abierto aquellas estrategias de control de la corrupción o de *e-government* que en su diseño atendieran a los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas. Aquí se detecta claramente que las TICs son un principio o dimensión de carácter instrumental, es decir, se usan como medio para el logro de las finalidades del gobierno abierto.

### 3. Principios / valores del gobierno abierto

Aunque no existe una definición comúnmente aceptada del concepto gobierno abierto, existe cierto consenso respecto de sus principios y valores clave. Una revisión de las definiciones existentes en la literatura da cuenta de tal convergencia. Aunque muy centrada en la transparencia y valores asociados, para comenzar este apartado retomemos la definición ofrecida por la Wikipedia (2012).

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.

La discusión que abordaremos adelante respecto de los conceptos vinculados al gobierno abierto también da cuenta de que, fundamentado en sus valores, este concepto es distinto del gobierno electrónico, así como algo más que la gobernanza electrónica. Gobierno abierto también es algo más que transparencia y algo más que el uso del *open data* para la transparencia y la rendición de cuentas. A continuación se explican y desarrollan los principios del gobierno abierto

comenzando con las dos tendencias más influyentes y representativas aquí identificadas: la visión seminal del concepto propuesta por la administración del presidente norteamericano Obama, y el enfoque de la *Open Government Partnership* o Alianza para el gobierno abierto, la cual es una de las iniciativas internacionales más importantes para su promoción y avance.

### ***Transparencia, participación y colaboración: la visión (noción) seminal***

En el multicitado *Memorandum* del Gobierno de EEUU “*Transparency and Open Government*” (U.S. Government, 2009) se define a un gobierno abierto como “... un sistema de transparencia (divulgación de información para solicitar la opinión pública), de participación del público (aumento de las oportunidades de participar en la formulación de políticas) y de colaboración (el uso de herramientas innovadoras, métodos y sistemas para facilitar la colaboración entre los departamentos del Gobierno, y con organizaciones sin fines de lucro, empresas y particulares en el sector privado).”

De acuerdo con Ramírez-Alujas (2010), para dar coherencia a la propuesta explicativa del concepto gobierno abierto, se identificaron estos tres pilares con el impulso inicial que el presidente Barack Obama ha liderado en EEUU a partir de su política y de la publicación del citado *Memorandum*. Desde entonces estos tres pilares sirven de soporte al concepto seminal de gobierno abierto:

- **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;
- **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;
- **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 (Ramírez-Alujas, 2010).

### ***Transparencia, participación, rendición de cuentas, tecnología e innovación: la visión del la OGP***

Por su parte, La *Open Government Partnership (OGP)* identifica cuatro principios (valores) del gobierno abierto en vez de tres. En tal relación incluye el pilar de la rendición de cuentas y el pilar de tecnología e innovación.

Esta organización internacional destaca que los países miembros deben reflejar en sus compromisos de acción cuatro valores clave del gobierno abierto:

- **Transparencia:** la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales debe ser abierta, comprensiva, puntual, disponible libremente al público y de acuerdo con los estándares básicos de datos abiertos (bases de datos legibles por máquina).
- **Participación ciudadana:** los gobiernos deben movilizar a los ciudadanos para que participen en el debate público y contribuyan al desarrollo de una gobernanza más responsable (*accountable*), innovadora y efectiva.
- **Rendición de cuentas:** deben existir reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, actúen en respuesta a las críticas y acepten las consecuencias de las faltas de cumplimiento con leyes o compromisos.
- **Tecnología e innovación:** los gobiernos aceptan la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología; del rol de las nuevas tecnologías en el fomento de la innovación, y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para usar las tecnologías.

Analizando ambos enfoques, las cuestiones importantes para destacar en relación con estos dos enfoques:

- De los cuatro valores que identifica la OGP respecto del gobierno abierto, el último (tecnología e innovación) se asume más bien como un valor de carácter instrumental, es decir, que se usa *como medio* para el logro de los tres primeros (es decir, se usa más como un cómo que como un qué), para conseguir o promover una mayor transparencia, participación y rendición de cuentas. Como tal, este medio estará presente y permeará de lleno en las herramientas del gobierno abierto.
- De forma implícita, ambas visiones (gobierno abierto según el *Memorandum* de la administración de Obama o según la OGP) asumen e incluyen aquellos principios que (a) parecen como ausentes en cada caso. Por ejemplo, el principio de rendición de cuentas no está ausente en la primera visión seminal, sino que forma parte (o se incluye) dentro del principio de transparencia. Cosa similar ocurre con el principio de colaboración. No es que este principio esté ausente en la segunda visión de la OGP, sino que forma parte del principio de participación y de la innovación y del uso de la tecnología e innovación. Como principio, la tecnología e innovación está presente en la definición seminal, en su apartado de colaboración, siempre identificando tales aspectos como medios para el desarrollo de nuevas formas de interacción en la vida pública.

#### 4. Gobierno abierto y políticas públicas: algunas distinciones conceptuales clave

Vinculado a esta discusión, una distinción de carácter sustantivo tiene que ver con la relación entre fines y medios, pues cualquier iniciativa o política que incluya los valores y principios del gobierno abierto podría caer en cualquiera de estas dos modalidades de actuación:

- Políticas públicas *para* el gobierno abierto.
- Políticas públicas abiertas.

En la primera modalidad, el gobierno abierto es el fin a lograr, en tanto se busca incluir, fortalecer o desarrollar de forma sustantiva alguno o varios de sus valores. Tiene que ver con los instrumentos o políticas públicas que articulan misionalmente los valores del gobierno abierto y que buscan bien crear nuevas instituciones o transformar las instituciones del gobierno o el sector público en su conjunto.

En la segunda modalidad, el gobierno abierto (y sus valores) se constituyen en un medio privilegiado cuyos principios (re)orientan la conformación, desarrollo y/o (re)diseño de las políticas públicas. En esta modalidad son los instrumentos o políticas públicas propiamente los que son (re)articulados (formulados, diseñados, implementados y/o evaluados) usando los principios del gobierno abierto.

Entender esta cuestión es relevante para nuestros propósitos de definición, pues se establece una distinción fundamental entre la misión y el proceso. Al respecto cabe destacar que:

- Fines y medios no son excluyentes: Una política para el gobierno abierto puede (o debería ser) desarrollada efectivamente como una política pública abierta.
- No siempre los medios acompañan a los fines: En contrapartida (paradójicamente tal vez) también es cierto que no todas las políticas para el gobierno abierto se articulan (formulan e implementan) como políticas públicas abiertas. Es decir, aunque busquen atender misionalmente los valores del gobierno abierto, algunas políticas para el gobierno abierto pueden ser (o haber sido) diseñadas sin atender o incluir los valores de participación, transparencia y rendición de cuentas en las fases del ciclo de las políticas.
- Potencialmente, el gobierno abierto como estrategia (medio) para el diseño de políticas públicas es de aplicación general: Es posible “abrir” cualquier política pública y convertir todas las políticas públicas en políticas públicas abiertas, no importando si sus objetivos misionales están o no vinculados con el gobierno abierto. Ello será posible en la medida en que podamos incluir de forma eficaz (en su diseño y en sus elementos constitutivos) las herramientas y los valores del gobierno abierto.

Por tanto, la noción de gobierno abierto está íntimamente vinculada al llamado derecho de acceso a la información. Abrir el gobierno en este sentido es garantizar que este derecho de acceso a la información permite la transparencia y el escrutinio público de la acción de gobierno por parte de los ciudadanos.

Los avances tecnológicos basados en el desarrollo de las TICs han fomentado entre otras cosas la emergencia del movimiento del *open data*, que ha fortalecido la idea de abrir las puertas a la información *que posee* el gobierno (y no sólo aquella *que produce el gobierno*), dada la naturaleza pública de la misma. Es decir, la información que posee, produce gestiona el gobierno es, por definición, un bien público, y por tanto, su propiedad no es gubernamental, y su acceso y uso deben ser (con excepción de algunos casos) de dominio público.

Más allá de la transparencia y el *open data*, el desarrollo del concepto de gobierno abierto ha implicado también al proceso de toma de decisiones públicas y de hechura de políticas públicas. Un gobierno abierto es aquel que permite la participación de la ciudadanía y de los actores políticos afectados o interesados en los asuntos públicos. Se trata en definitiva de abrir la participación para la toma de decisiones y el empoderamiento sobre las políticas públicas. Por ello, este elemento participativo no se centra exclusivamente en decidir sobre las políticas públicas, sino que en esencia cubre en su totalidad el ciclo de las políticas públicas en un amplio espectro de implicación, y en donde participar también significa hacerlo durante las fases de seguimiento, implementación y evaluación.

Finalmente, el concepto de gobierno abierto hace suya la noción de colaboración, como forma de interacción mediante la cual se trabaja conjuntamente en el desarrollo de innovaciones, en la gestión de servicios públicos, en la atención a nuevos problemas, promoviendo la creación de valor público.

## 5. Definiendo gobierno abierto: ¿Modelo de gobernanza o modo de actuación?

Para definir gobierno abierto, el primer paso es revisar las definiciones existentes, agruparlas y analizarlas. Podemos agrupar las definiciones encontradas en dos grandes apartados. El primero se centraría en los *principios que guían la concepción de gobierno abierto* y que lo definen como *nuevo paradigma relacional-modo de gobernanza* (aquí identificadas como Grupo 1). Por otra parte, el segundo grupo centraría su definición mayormente en el carácter instrumental del concepto - el gobierno abierto como *medio, estrategia o modo de actuar del gobierno* (Grupo 2). Agrupadas según esta orientación, repasemos las definiciones en este documento identificadas.

**Tabla 1**  
**Definiciones de gobierno abierto como modelo relacional y paradigma de gobernanza (Grupo 1)**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. "Un tipo emergente de organización" (Lathrop yRuma, 2010)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| "... hay un nuevo tipo emergente de organización del sector público: Un gobierno abierto es un gobierno que abre sus puertas al mundo y 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). |
| 2. "Un nuevo paradigma y modelo de relación" (Ramírez-Alujas, 2011a)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| "El Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de la burocracias estatales" (Ramírez-Alujas, 2011a).                                                          |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. "Cultura de comunicación y modelo organizativo" (Gutiérrez-Rubí, 2011)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| "Gobierno Abierto se trata de una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros 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" (Gutiérrez-Rubí, 2011).                                                                                                                                                                 |
| 4. "Modo de interacción sociopolítica" (Ramírez-Alujas y Cruz-Rubio, 2012)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| "Un modo de interacción sociopolítica, que (basado mayormente en el empoderamiento ciudadano, la transparencia, la democracia participativa, el potencial uso de avances tecnológicos y en la conformación de gobiernos como plataformas) se aplica a políticas públicas y la modernización administrativa en clave colaborativa, poniendo en el centro al ciudadano, ofreciendo así una alternativa a otros modos de interacción" (Ramírez-Alujas y Cruz-Rubio, 2012).                                                                                                    |
| 5. "Modo de interacción sociopolítica" (Ortiz de Zárate, 2014)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| "Un modo de interacción sociopolítica, basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, que instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, al tiempo que reconoce a la ciudadanía un papel corresponsable. Los fines pretendidos son la mejora en la toma de decisiones y la implicación de los ciudadanos en la gestión de lo público, a través de un aumento del conocimiento y de la puesta en marcha de innovación pública"(Ortiz de Zárate, 2014). |

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 2**  
**Definiciones de gobierno abierto: paradigma de gobernanza (resumen)**

|                                     | ¿Qué es el OG?                                                                     | Finalidad                                                                      | ¿Qué hace el gobierno?                                                                                                                   | ¿Cómo lo hace?                                                                                                               | Valores                                                           |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| (Lathrop y Ruma, 2010)              | Tipo emergente de organización del sector público. Tipo de gobierno                | Desarrollo de la innovación colaborativa.                                      | Abre sus puertas al mundo, co-innova con los ciudadanos, comparte recursos de información, aprovecha el poder de la colaboración masiva. | Transparente. Organización en red.                                                                                           | Transparencia. Innovación. Colaboración. Trabajo en red.          |
| (Ramírez-Alujas, 2011a)             | Nuevo paradigma y modelo de relación                                               | Articular y crear valor público.                                               | Crea plataformas y espacios de acción colaborativa.                                                                                      |                                                                                                                              | Transparencia. Multidireccionalidad. Colaboración. Participación. |
| (Gutiérrez-Rubí, 2011)              | Nueva cultura de comunicación. Modelo organizativo. Tecnología social y relacional | Estimula una cultura de cambio en la gestión y prestación de servicio público. |                                                                                                                                          | Liberación de talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública.                                       | Talento creativo.                                                 |
| (Cruz-Rubio y Ramírez-Alujas, 2012) | Modo de interacción sociopolítica                                                  | Ofrecer una alternativa a otros modelos de interacción.                        | Aplica este modo de interacción en las políticas públicas y a procesos de modernización administrativa.                                  | Empoderamiento ciudadano. Transparencia. Democracia participativa. Uso de avances tecnológicos. Conformación de plataformas. | Colaboración. Empoderamiento. Participación. Transparencia.       |

|                         |                                   |                                                                                                        |                                                                                                               |                                                 |                                                                    |
|-------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| (Ortiz de Zárate, 2014) | Modo de interacción sociopolítica | Mejorar la toma de decisiones<br>Mejorar la implicación de los ciudadanos en la gestión de lo público. | Instaura una manera de gobernar más dialogante, un mayor equilibrio del poder entre gobernantes y gobernados. | Aumento del conocimiento<br>Innovación pública. | Transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración. |
|-------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 3**  
**Definiciones de gobierno abierto: estrategia de actuación (Grupo 2)**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>6. "Un modo de actuación" (OCDE, 2006)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| "¿Qué significa el término gobierno abierto?*" Tres son las características más relevantes que tiene que presentar una administración para poder calificarla de abierta:<br>- Transparencia: que las acciones y los individuos responsables de las mismas estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas.<br>- Accesibilidad: que los servicios públicos y la información sobre los mismos sean fácilmente accesibles por los ciudadanos.<br>- Receptividad: que sea capaz de responder a nuevas demandas, ideas y necesidades" (OCDE, 2006).                                                                                                                               |
| <b>7. "Un modo de actuación" (Calderón y Lorenzo, 2010)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| "Gobierno abierto, en el actual contexto, 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, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente" (Calderón y Lorenzo, 2010).                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>8. "Una estrategia innovadora" (Noveck, 2011)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| "Open government is an innovative strategy for changing how government works. By using network technology to connect the public to government and to one another informed by open data, an open government asks for help with solving problems. The end result is more effective institutions and more robust democracy" (Noveck, 2011).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>9. "Un medio o instrumento" (Ramírez-Alujas, 2011)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| "El gobierno abierto se observa como el medio para reformar la sociedad y el Estado, para pasar de los modelos organizativos verticales a las redes de colaboración, para ir de la atención de los asuntos públicos individualizados por sectores a la gestión integral, para crear compromisos transversales y generar valor público en colaboración" (Ramírez-Alujas, 2011a)                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>10. "Un modo de actuación" (Cabo, 2013)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| "un gobierno abierto se sustenta en el 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, en el mercado" (Cabo, 2013). |

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 4**  
**Definiciones de gobierno abierto: estrategia de actuación (resumen)**

|                             | ¿Qué es el OG?                | Finalidad                                                                                              | ¿Qué hace el gobierno?                                                                                                                                                | ¿Cómo lo hace?                                                                        | Valores                                                                        |
|-----------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| (OCDE, 2006)                | Modo de actuación             |                                                                                                        | Facilita el escrutinio público, la accesibilidad a la información y a los servicios públicos, y aumentar la capacidad de respuesta del gobierno ante nuevas demandas. |                                                                                       | Transparencia.<br>Accesibilidad.<br>Receptividad.                              |
| (Calderón y Lorenzo, 2010). | Forma o tipo de gobierno      | Que el gobierno escuche lo que dicen y solicitan los ciudadanos.                                       | Entabla conversaciones, toma decisiones, facilita la colaboración, comunica decisiones.                                                                               | De forma transparente, abierta y colaborativa.                                        | Transparencia.<br>Multidireccionalidad.<br>Colaboración.<br>Apertura.          |
| (Noveck, 2011)              | Modo de actuar                | Garantizar el escrutinio público y la transparencia de la acción de gobierno y los servicios públicos. | Un compromiso por la transparencia aunado a la expansión de espacios de diálogo participación y deliberación.                                                         | Aprovechar el potencial y la energía de los sectores de la sociedad.                  | Transparencia.<br>Diálogo.<br>Participación.<br>Deliberación.<br>Colaboración. |
| (Ramírez-Alujas, 2011b)     | Estrategia innovadora         | Cambiar la forma en cómo trabaja el gobierno. Instituciones más eficaces Democracia robusta.           | Conecta al público con el gobierno.                                                                                                                                   | Usando tecnología de redes y datos abiertos para conectar al público con el gobierno. |                                                                                |
| (Cabo, 2013)                | Medio (carácter instrumental) | Reformar el estado y la sociedad y crear valor público.                                                | Transforma modelos administrativos hacia redes de colaboración Gestión integral, compromisos transversales.                                                           | Cambio organizacional Gestión holística Gestión pública en colaboración.              | Integralidad.<br>Transversalidad.<br>Colaboración.                             |

Fuente: Elaboración propia

## 6. Una propuesta de definición de gobierno abierto

Como puede observarse, los valores del concepto del gobierno abierto son determinantes para definir el concepto con mayor especificidad. Fundamental es pues definir los “*qués, cómo y quiénes*” que definen el gobierno abierto.

A nuestro juicio, más que como una doctrina política, la forma más clara de integrar tal debate es entendiendo y definiendo el gobierno abierto como una *filosofía político-administrativa*.

Definimos aquí una filosofía administrativa como “... un conjunto de doctrinas con justificaciones relativamente coherentes acerca de quiénes, qué y cómo

administrativos” (Hood y Jackson, 1997), es decir, acerca de qué debe hacerse, y de quiénes y cómo deben hacerlo, a fin de atender a unos valores o principios determinados. Por tanto atendemos a la preeminencia de una concepción normativa del término. A diferencia de las filosofías administrativas como el *New Public Management* y los enfoques de gobernanza, el gobierno abierto es una filosofía administrativa que está *en proceso de construcción*. La determinación de los qué, cómo y quiénes son fundamentales en toda filosofía administrativa.

Respecto del concepto de gobierno abierto, por ejemplo, la discusión (o la ausencia de consolidación conceptual) sobre sus principios y valores ha impedido en muchos sentidos que se cuente actualmente con una definición consensuada del término. Con base en la revisión de las definiciones aquí recogidas, resulta evidente pensar que una definición de gobierno abierto debería considerar el gobierno abierto tanto como un nuevo paradigma relacional-modo de gobernanza (qué) como una nueva estrategia o modo de actuación (cómo).

Así pues, usando como base nuestro ejercicio (véase también Cruz-Rubio, 2014) y tomando en cuenta que se trata de un paradigma en construcción, no podemos sino brindar una propuesta de definición propia de gobierno abierto.

Definimos gobierno abierto como una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que -basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el *open data* y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción- se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. Como filosofía político administrativa, es pues diferenciable respecto de otras estrategias o filosofías político-administrativas existentes.

51

## 7. Conclusiones

El desarrollo y refinamiento conceptual es clave para el avance de la ciencia tanto como para el desarrollo de cualquier campo de estudios. En ciencias sociales, el debate sobre las definiciones deviene de complejos procesos asociados a la identificación de los fines y los valores a defender, así como de la orientación y alcance del objeto de estudio que se va construyendo conceptualmente. Como enfoque, el gobierno abierto se asocia a los avances tecnológicos, al incremento de la conectividad, el advenimiento de la Web 2.0, a las presiones ciudadanas por una mayor transparencia y *accountability*, la demanda de mayores y mejores espacios de participación y la emergencia de los nuevos movimientos sociales, así como a la consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza colaborativa y de redes como formas predominantes de conducción sociopolítica de los asuntos públicos.

Todos estos procesos han contribuido al desarrollo de este concepto. En este trabajo hemos buscado acercarnos de una forma distinta al concepto del gobierno abierto, mediante la agrupación de otros esfuerzos de definiciones conceptuales previas, a fin de proponer una definición propia. Esta propuesta de definición es coherente y más cercana a la literatura de las ciencias políticas y de la administración, y podría ser usada para insertar adecuadamente este objeto de estudio como parte de un engranaje de conocimiento mayor en el campo de la gestión pública y los procesos de reforma a la administración y modernización administrativa. Como puede advertirse, el gobierno abierto, como enfoque en construcción, tiene un fuerte fundamento de carácter político, pues sus valores y



principios articulan *qués y cómo*s vinculados a la toma de decisiones y a su administración, y cuya aplicación influye decisivamente en la interacción sociopolítica, en la relación entre gobernantes y gobernados. De ahí su gran fuerza e importancia.

## Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- CABO, C. (2013), "Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica", en HOFFMAN, A. y RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. y BOJORQUEZ PEREZNIETO, J.A. (coords.), *La promesa del gobierno abierto*. Disponible en: <http://goo.gl/50KMMa> Revisado el 17 de febrero de 2015.
- CALDERÓN, C. y LORENZO, E. (2010), *Open Government: Gobierno Abierto*, Algón Editores, Jaén.
- CLARKE, A. y FRANCOLI, M. (2013), "What's in a name? A comparison of 'open government' definitions across seven Open Government Partnership members", *Journal of Democracy and Open Government*, Vol. 6, Núm. 1, pp. 248-266.
- CRUZ-RUBIO, C. (2014), *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Washington: Organización de los Estados Americanos OEA. Disponible en <http://goo.gl/h417Zz>
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. (2011), "Open Government" y crisis económica", *Diario Cinco Días*, 25 de enero de 2011.
- HEEKES, R. (2001), Understanding e-Governance for Development. *i-Government Working Paper Series*, 11, Institute for Development Policy and Management, Manchester.
- HOOD, C.C. y JACKSON, M. (1997), *La argumentación administrativa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- LATHROP, D. y RUMA, L. (2010), *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly Media, Sebastopol.
- LONGO, J. (2013), Open Government - Whats in a Name?, Disponible en: <http://goo.gl/0ynOqh>. Revisado el 17 de febrero de 2015.
- MAYNTZ, R. (2000), Nuevos desafíos de la teoría de 'governance', *Instituciones y Desarrollo*, Núm. 7, pp. 35-52.
- NOVECK, B. (2011), "What's in a Name? Open Gov and Good Gov. Disponible en: <http://goo.gl/5uxMjN>. Revisado el 17 de febrero de 2015.
- OCDE (2006), *La modernización del Estado: el camino a seguir*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico e Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- ORTÍZ DE ZÁRATE, A. (2014), Debate ¿Cómo definimos Gobierno abierto?. Disponible en: <http://goo.gl/skIRmC>. Revisado el 17 de febrero de 2015.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. (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.V. (2011a), "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales", *Revista Enfoques*, Vol. IX, Núm. 15, pp. 99-125.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. (2011b), *Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica*. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Disponible en: <http://goo.gl/CWsn3r>. Revisado el 17 de febrero de 2015.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. y CRUZ-RUBIO, C.N. (2012), "Políticas Públicas Abiertas: Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto", *Buen Gobierno*, Núm. 13, pp. 52-76.

- RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. y DASSEN, N. (2014), *Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. InterAmerican Development Bank. Disponible en: <http://goo.gl/xucHm6>. Revisado el 17 de febrero de 2017.
- SARKER, P.P. (2005), *Gobernanza Electrónica*. Documentos Prometheus Sociedad de la Información política y educación. Disponible en <http://goo.gl/c4sFpF>
- SARKER, P.P. (2006), *Gobernanza en red y gobernanza electrónica*. Disponible en: <http://vecam.org/article526.html>. Revisado el 17 de febrero de 2015.
- TAPSCOTT, D. y WILLIAMS, A.D. (2011), *Macrowikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*, Paidós, Barcelona.
- U.S. GOVERNMENT (2009), *Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. Disponible en: <http://goo.gl/ilauWr> Revisado el 17 de febrero de 2015.
- UNESCO (2000), *Gobernabilidad electrónica: Fortalecimiento de capacidades de la gobernabilidad electrónica*. Disponible en: <http://goo.gl/A0tRS6>. Revisado el 17 de febrero de 2015. Revisado el 17 de febrero de 2015.
- WIKIPEDIA (2012-2014), "Gobierno abierto". Disponible en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno\\_abierto](http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_abierto). Revisado el 17 de febrero de 2015.