

Gobierno
Abierto

CAPÍTULO
I

GOBIERNO ABIERTO: ¿QUÉ ES Y EN QUÉ CONSISTE?

CON GRAN TINO ANALÍTICO, OSCAR OSZLAK (2015) ADVIERTE QUE EL PASAJE DEL “TÉRMINO” DE GOBIERNO ABIERTO (ACUÑADO DESDE LOS AÑOS CINCUENTA) AL “CONCEPTO” DE GOBIERNO ABIERTO QUE HOY NOS OCUPA, SE COMENZÓ A CIMENTAR APENAS EN EL AÑO 2009 CON LOS YA CITADOS DOCUMENTOS SEMINALES DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA: EL MEMORANDO Y LA DIRECTIVA DE GOBIERNO ABIERTO. En ellos se delinearon por primera vez los principios normativos que sustentan la noción del Gobierno Abierto (los qué), los fines que persigue (los para qué) y los principales medios de implementación (los cómo).

Con respecto a los “qué”, en dichos documentos se afirma desde un punto de vista claramente normativo que “los tres principios de transparencia, participación, y colaboración conforman la piedra angular de un gobierno abierto” (Obama, *op. cit.*). En cuanto a los “para qué”, se destaca la idea de que la aplicación práctica de estos tres principios normativos tenderá a mejorar la rendición de cuentas, la receptividad y la efectividad del gobierno, en tanto que la transparencia promueve la rendición de cuentas al proveer información al público sobre lo que el gobierno está

haciendo. Por su parte, la participación permite que las personas contribuyan con ideas y experiencia para que su gobierno pueda efectuar políticas públicas beneficiándose de la información que está ampliamente dispersa en la sociedad. Por último, la colaboración, hacia adentro del gobierno y con la sociedad, mejora la efectividad del gobierno catalizando alianzas y cooperación (Orszlag, *op. cit.*).

En cuanto al “cómo”, en estos documentos subyace una idea central: la necesidad de replantear la estrategia mediante la cual el gobierno se relaciona con sus gobernados e interactúa con ellos en tanto que éstos dejan de ser concebidos solamente como parte del “problema” de la gobernación de una sociedad, para ser vistos ahora también como parte de la “solución” en el abordaje de los problemas de la vida asociada.

Oszlak (*op. cit.*) acierta al afirmar que, si bien estas ideas seminales han cimentado el concepto de Gobierno Abierto, están aún lejos de cerrar el debate conceptual del fenómeno, cuya aplicación práctica en setenta países

ha ido reconfigurando y decantando en el último lustro. Dicha tarea es harto compleja. Primero, porque el Gobierno Abierto hace converger a un conjunto tan diverso como interesante de campos de conocimiento como los de gestión pública, sociedad civil, democracia e innovación tecnológica, así como tendencias instrumentales de modernización de la administración pública como el Gobierno Electrónico, con movimientos de reivindicación y expansión de derechos (como el derecho a saber). Segundo, porque apela al replanteamiento del modo o patrón de gobierno de los regímenes político-administrativos que coexistieron y predominaron en la segunda mitad del siglo XX para los cuales el gobierno era el agente central y único en el abordaje y resolución de los problemas de la vida asociada (González, 2015). En consecuencia, el concepto de Gobierno Abierto ha tomado senderos e interpretaciones tan diversas como los campos de conocimiento que concentra y como las comunidades de práctica a las que apela.

Por ello, realizaremos un breve ejercicio de clarificación y precisión conceptual. Primero distinguiremos al Gobierno Abierto de otros movimientos y tendencias con los cuales se le suele confundir en razón de sus convergencias, pero con los que guarda diferencias sustantivas tanto en pro-

pósitos como en alcances. Me refiero particularmente al movimiento de Datos Abiertos (DA), al enfoque de Gobierno Electrónico (GE) y a las iniciativas orientadas a fortalecer la transparencia gubernamental. Posteriormente, analizaremos las distintas conceptualizaciones de Gobierno Abierto realizadas tanto por la comunidad académica, como por los practicantes (la propia *Open Government Partnership* y los gobiernos participantes en la misma), para finalmente identificar sus aspectos comunes, los cuales representan el núcleo duro del concepto de Gobierno Abierto.

GOBIERNO ABIERTO: MÁS ALLÁ DE LOS DATOS ABIERTOS, EL GOBIERNO ELECTRÓNICO Y LAS TIC

Una confusión común es reducir el Gobierno Abierto al movimiento de Datos Abiertos (DA), o bien, confundirlo con la tendencia instrumental de modernización administrativa del Gobierno Electrónico (GE), o en última instancia, reducir el Gobierno Abierto a las múltiples aplicaciones informáticas que buscan mejorar la prestación de servicios públicos o la comunicación entre prestadores de servicios y sus “clientes”. Abordemos primero la muy común confusión entre Gobierno Abierto y Datos Abiertos.

Siguiendo a Jeremy Weinstein (colega y arquitecto fundamental del *Open Government Partnership* cuando trabajó

QUIZÁ LA CONFUSIÓN
CONCEPTUAL
MÁS COMÚN (Y POR
MUCHO LA MÁS
ENTENDIBLE) ES
REDUCIR EL
GOBIERNO ABIERTO
A LA NOCIÓN DE
TRANSPARENCIA
GUBERNAMENTAL.

en la administración Obama), la génesis del movimiento de Datos Abiertos se puede ubicar en la década de 1970 en Estados Unidos, cuando la Administración Nacional de la Aeronáutica y el Espacio estadounidense (NASA, por sus siglas en inglés), en coordinación con la comunidad más amplia de ciencia y tecnología, crearon un conjunto de estándares técnicos orientados a facilitar el acceso de la comunidad científica a información que se encontraba bajo resguardo de la NASA en forma de datos duros, dispersos y carentes de procesamiento alguno, con la finalidad de facilitar la investigación y el conocimiento científico. Con el paso del tiempo, este conjunto de estándares fue referido colectivamente como “datos abiertos” (Weinstein and Goldstein, 2012).

Como era de esperarse, fueron la aparición y creciente uso del internet y las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), los factores que dispararon la consciencia y demanda colectivas de información en posesión del gobierno en formatos que permitan su reutilización por los particulares con la finalidad de agregar algún valor a la misma, ya sea para fines económicos, sociales, científicos o culturales. Dos aspectos destacan en este creciente movimiento, los cuales nos resultan de gran utilidad para identificar las coincidencias y diferencias respecto del paradigma de Gobierno Abierto. El

primero de ellos es que la emergencia del movimiento de Datos Abiertos es previa a la irrupción de las TIC (discutiremos más adelante cómo también el Gobierno Abierto puede existir sin las TIC). El segundo, es que el movimiento de Datos Abiertos ha concentrado su atención en información políticamente incontrovertible y cuyo principal atributo es su potencial de reutilización por particulares, independientemente de los fines ulteriores a los cuales se oriente dicha reutilización. Dicho de otra forma, el movimiento de Datos Abiertos careció en sus orígenes de toda vocación transformacional de la vida pública.

Apreciados colegas como Nathaniel Heller (fundador de Global Integrity y actual integrante del Comité Directivo del *Open Government Partnership*) han advertido sobre los riesgos de que los gobiernos se autonombren “campeones del Gobierno Abierto” por el simple hecho de abrir portales de datos carentes de toda relevancia público-social y de todo potencial transformador de la gestión pública en apego a principios como los de integridad y rendición de cuentas (Heller, 2011). Por ello, autores como Yu y Robinson (2012) afirman que el movimiento de Datos Abiertos existe, puede existir y hasta debiera existir de forma independiente al muy “politizado” movimiento de Gobierno Abierto, el cual no hará más que inhibir la

EL ELEMENTO
DIFERENCIADOR
CLAVE ENTRE
MOVIMIENTOS COMO
EL DE DATOS ABIERTOS
Y EL DE GOBIERNO
ELECTRÓNICO RESPECTO
AL PARADIGMA DE
GOBIERNO ABIERTO ES
QUE MIENTRAS QUE
LOS DOS PRIMEROS
SON MERAMENTE UNA
CUESTIÓN DE GESTIÓN,
EL GOBIERNO ABIERTO
ES UNA CUESTIÓN
DE PODER.

publicación de datos abiertos por parte de funcionarios públicos ante el temor a la crítica.

Sin embargo, Weinstein y Goldstein (*op. cit.*) argumentan, en sentido opuesto, que el hecho de que estos dos movimientos *puedan* coexistir de forma independiente no quiere decir que deban hacerlo, ya que ambos tienen un amplio potencial de retroalimentación sinérgica. El Gobierno Abierto puede ser potenciado por la utilización de Datos Abiertos cuando los principios del segundo (información en formatos reusables) son aplicados a información políticamente sensible y/o de alta relevancia público-social que posee el potencial de incidir en la forma en la que un gobierno aborda los asuntos públicos e interactúa con sus gobernados. Esto, a su vez, dotaría al movimiento de Datos Abiertos de una base cívica más allá del círculo cerrado de innovadores tecnológicos que suelen promoverla y, eventualmente, promoverá más y mejores datos abiertos.

Una segunda fuente de confusiones sobre lo que es el Gobierno Abierto es pensar que éste es una extensión o una “fase superior” del Gobierno Electrónico (GE) o *e-government*, como muy atinadamente lo describe Oszlak (*op. cit.*). El GE consiste básicamente en el uso intensivo y exclusivo de las TIC en el sector público para mejorar su eficiencia tanto en sus transacciones internas

(intra e intergubernamentales), como externas, es decir, aquellas que lo vinculan con los ciudadanos y la empresa privada, ya sea en la prestación de servicios públicos o la realización de trámites, o simplemente en su interacción y comunicación cotidianas. Para ello, se vale de la base tecnológica desarrollada por el sector privado, aunque algunas aplicaciones responden únicamente a las necesidades únicas del propio gobierno.

De acuerdo con Wikipedia, el Gobierno Electrónico busca “lograr un mayor dinamismo y personalización en la relación entre el Estado y las personas [...] consiste en una automatización de las respuestas que brinda la administración ante una creciente demanda y exigencia de inmediatez por parte de una sociedad que cada vez se encuentra más informatizada [...] es por esto que la administración comienza a adoptar nuevos mecanismos de interacción que mediante sistemas informáticos cada vez más desarrollados, son capaces de brindar respuestas a un número indeterminado de personas que sin necesidad de desplazarse obtienen las soluciones buscadas”.⁴

En este sentido, el Gobierno Electrónico comparte con el Gobierno Abierto la aspiración de mejorar el desempeño del gobierno y la calidad de la interacción entre éste y los ciudadanos. Sin embargo, existen diferen-

cias oceánicas que bien vale la pena destacar. La más relevante radica en el horizonte valorativo y principios que sustentan a uno y otro. En última instancia, el Gobierno Electrónico prioriza como principio y horizonte valorativo la eficiencia transaccional del gobierno sin que ello implique, necesariamente, cambio alguno en el conjunto más amplio de valores y principios normativos que rigen el desempeño del sector público y la forma en la que éste se relaciona con los ciudadanos.

En este orden de ideas, el elemento diferenciador clave entre movimientos como el de Datos Abiertos y el de Gobierno Electrónico respecto al paradigma de Gobierno Abierto es que mientras que los dos primeros son meramente una cuestión de gestión, el Gobierno Abierto es una cuestión de poder (López, 2013). Su aspiración central no es la mera reforma de la administración pública en apego a principios de eficacia y eficiencia (a los cuales incluye), sino la necesidad de reformar el propio ejercicio gubernativo del gobierno hacia modelos más abiertos, participativos y colaborativos con los ciudadanos a los cuales está llamado a servir. El Gobierno Abierto aspira a modificar los patrones de interacción gobierno-sociedad que determinan la forma en la que se definen los problemas públicos, se priorizan, se abordan para su resolución, se valoran los efectos de las intervencio-

nes públicas y se aprende de ello (González, *op. cit.*). Implica, pues, un cambio en la relación de poder gobierno-sociedad en favor de patrones más horizontales de interacción: un desplazamiento del cada vez más arcaico modelo Estado-céntrico en la gestión de las políticas públicas hacia un modelo cada vez más socio-céntrico (Oszlak, *op. cit.*).

GOBIERNO ABIERTO: MÁS ALLÁ DE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Quizá la confusión conceptual más común (y por mucho la más entendible) es reducir el Gobierno Abierto a la noción de transparencia gubernamental. Sin duda la transparencia es la piedra angular del Gobierno Abierto pero no lo agota. A continuación explicaremos la estrecha relación histórica y conceptual de ambos términos, así como sus diferencias fundamentales.

Desde la perspectiva histórica, el término “Gobierno Abierto” emerge en EE.UU. en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, marcado por las luchas cívicas en favor de mayor transparencia y rendición de cuentas gubernamental, que culminan con la histórica promulgación de la Ley Federal de Libre Acceso a la Información (FOIA, por sus siglas en inglés), por parte del presidente Lyndon B. Johnson en 1966 (Weinstein y Goldstein, *op. cit.*).

En 1955, el Congreso norteamericano creó el Subcomité Especial sobre Información Gubernamental (el también llamado *Moss Committee*), responsable de canalizar la energía cívica en favor de mayor transparencia y transformarla en una agenda de trabajo legislativa que eventualmente se cristalizó en la promulgación de la FOIA. Fue justamente en el marco de los trabajos de este Subcomité, que el término “gobierno abierto” fue acuñado en un artículo publicado en octubre de 1957 en la revista *George Washington Law Review*, firmado por Wallace Parks bajo el título “El principio de Gobierno Abierto: Aplicando el Derecho a Saber desde la Constitución” (Yu y Robinson, 2012).⁵

Coincido con mi apreciado colega y paisano Rafael Valenzuela (Martínez y Valenzuela, 2012), cuando afirma que en aquel contexto, el término “gobierno abierto” fue utilizado como símbolo de la lucha en favor de la transparencia y, para todo efecto práctico, como su sinónimo. En este texto seminal del término, gobierno abierto se refiere a la necesidad de “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano con el objetivo de combatir el secreto gubernamental y reducir la opacidad burocrática: transparencia pura y dura.

La transparencia, como principio normativo, se refiere al atributo de la administración pública que permite al

público conocer con claridad el conjunto de reglas, regulaciones y procedimientos que la sustentan, así como las decisiones que se toman al cobijo de éstas y sus respectivas consecuencias. En virtud de las formas de organización burocrática que caracterizan a la administración pública, la compleja realidad antes descrita es plasmada por ésta en medios escritos (documentos), los cuales al ser cuidadosamente estructurados, organizados y resguardados se constituyen en el corpus de la llamada “información pública”. El supuesto que subyace es que dicha información refleja la realidad burocrática y que la garantía de acceso a la misma por parte de cualquier persona es la condición básica de su transparencia.

Sin embargo, como atinadamente afirma Giandomenico Majone, “las burocracias no nacieron transparentes”, razón por la cual dicho atributo debe ser deliberada y cuidadosamente construido y desarrollado en la administración pública. Ese ha sido el núcleo de las batallas cívicas que han animado al movimiento en favor de la transparencia gubernamental alrededor del mundo. Primero, se logró el reconocimiento formal del derecho que toda persona posee a acceder libremente a la información en resguardo del gobierno (el llamado Derecho de Acceso a la Información-DAI). Posteriormente, se han ido construyendo las instituciones, los

procedimientos y las prácticas de gestión llamadas a garantizar la generación y disponibilidad de la información que captura y refleja a la administración pública misma.

Al igual que el Gobierno Abierto, la transparencia es tanto una cuestión de poder como una cuestión de gestión. Posee una clara aspiración redistributiva del poder hacia el ciudadano al dotarlo de un derecho que lo empodera ante los enormes y complejos aparatos estatales. La información es poder y la transparencia busca que su acceso esté mejor distribuido entre el gobierno y los ciudadanos. Es también una cuestión de gestión en tanto que la realización efectiva del DAI reclama aparatos burocráticos no solo mandados a ser transparentes, sino también capaces de serlo. Ello demanda el desarrollo de un conjunto de procedimientos, estándares, sistemas y prácticas adecuadamente diseñados y exitosamente implementados para dicho propósito.

Son estas poderosas convergencias las que hacen de la transparencia la piedra angular y condición necesaria del Gobierno Abierto. Sin embargo, transparencia no equivale a Gobierno Abierto por múltiples razones. En varios sentidos, el Gobierno Abierto emerge como una respuesta a las limitaciones de la transparencia para realizar los horizontes normativos de transformación de la

gestión pública que le fueron asignados en su etapa seminal (muchos de ellos injustificadamente).

En sus etapas iniciales, la transparencia gubernamental fue asumida por las burocracias con amplias resistencias, bajo un enfoque procesal, pasivo y minimalista: dime qué información requieres para darte lo que considero que más se acerca a ello y solo en la cantidad necesaria. Este enfoque colocaba sobre el ciudadano la responsabilidad de saber (o suponer) cuál era la información que se encontraba en resguardo del gobierno, bajo qué formato existía y hasta el nombre que recibía el documento deseado en la jerga burocrática. Y aun si el interesado resultaba ser un “superciudadano” capaz de todo lo anterior, debía esperar no pocas semanas para encontrarse con la información deseada.

Como era de esperarse, dicho enfoque comenzó a mostrar muy pronto sus limitaciones transformadoras de la administración pública y de empoderamiento ciudadano. De muy poco le sirve al ciudadano conocer información gubernamental que:

- No es sustantiva (acerca de quién, cómo y por qué se toman decisiones relevantes y cuáles son sus consecuencias);
- No se vincula complementariamente a procesos de rendición

- de cuentas (cuáles son las consecuencias de decisiones tomadas);
- Es proporcionada de forma unidireccional (del gobierno al ciudadano), y ésta no cataliza un diálogo y una retroalimentación del ciudadano al gobierno;
- Es proporcionada en un lenguaje burocrático y complejo, solo asequible para un pequeño grupo de iniciados en la materia;
- No es proporcionada de forma oportuna;
- Es proporcionada en formatos de difícil acceso y utilización por parte de los usuarios, y
- Carece de valor para ser aprovechada por los usuarios en sus actividades cotidianas, sean éstas económicas, sociales, cívicas o culturales.

Con el gran tino que lo caracteriza, mi apreciado colega Jonathan Fox (2008) acuñó un término que describe a este tipo de transparencia: “transparencia opaca”. Resultaba cada vez más clara la necesidad de que la transparencia se asumiera con un enfoque diametralmente opuesto si se deseaba obtener los frutos esperados: uno proactivo, dialógico y maximalista. Dicho de otra forma, trascender a la transparencia como un mandato legal que satisficiera un derecho individual, y abordarla también como una política pública

que resulta instrumental para resolver tanto problemas público-sociales, como las limitaciones y taras propias de la administración pública en su funcionamiento.⁶ Este es justamente el horizonte normativo que sustenta al Gobierno Abierto y que lo diferencia de la noción de transparencia.

En el tránsito del término de Gobierno Abierto (originalmente equiparado a la transparencia) hacia los principios normativos y atributos relacionales y administrativos que hoy en día sintetiza, influyen también otros procesos sociales, políticos y económicos distintivos de las postrimerías del siglo XX y albores del actual (Cruz-Rubio, 2015), a saber:

- a. La emergencia y amplia socialización y uso de las TIC que han fortalecido las condiciones de conectividad entre las personas y de estas con el gobierno.
- b. Las presiones ciudadanas por una mayor transparencia, rendición de cuentas y espacios de participación en la gestión pública, así como la emergencia de nuevos movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil con una clara vocación de incidencia pública (Olvera, 2004).
- c. Las tendencias de reforma de la administración pública inspiradas en paradigmas como el de

EL GOBIERNO
ABIERTO ES AL MISMO
TIEMPO UNA CUESTIÓN
DE GESTIÓN [...],
UNA CUESTIÓN
DE PODER [...],
Y EN CONEXIÓN,
UNA CUESTIÓN
DE GOBERNANZA
DEMOCRÁTICA.

“Gobernanza” y la “Nueva Gestión Pública” que abogan en favor de modelos más horizontales de relacionamiento gobierno-sociedad en la gestión de los asuntos públicos (Aguilar, 2006; Mayntz, 2000).

En el caso de México debemos destacar un factor más que le es propio y único en la experiencia comparada internacional y el cual catalizó la emergencia del movimiento de Gobierno Abierto: el diseño institucional, desempeño y visionario empuje del órgano garante de acceso a la información pública (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI), fundado en el año 2003 y renombrado en 2015 como Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), al dotársele de mayores atribuciones y alcance nacional. Fue el IFAI/INAI quien hizo suyas las preocupaciones sobre las limitaciones de la transparencia arriba descritas desde mucho antes del multicitado “Memorando Obama de Gobierno Abierto”.

Durante la década pasada, el IFAI/INAI en ejercicio pleno de su autonomía y atribuciones como órgano público de control democrático, agregó y canalizó las voces y demandas de una pujante comunidad de prácticas orientadas a abordar las limitaciones del enfoque pasivo-procesal-minimalista con el que la burocracia mexicana

na acogió la transparencia en sus inicios: generó iniciativas como el “IFAI Comunidades”,⁷ estableció estándares y protocolos de apertura proactiva de información, introdujo el uso amplio y masivo de las TIC para dichos fines, y propició la apertura de espacios de interacción gobierno-sociedad. Aunque con resultados mixtos, su trabajo pionero en estas materias le valió el reconocimiento internacional y a nadie nos sorprendió en la comunidad de práctica cuando el IFAI/INAI fue invitado por el presidente Obama en el año 2011 a formar parte del Comité Directivo fundador del movimiento global que hoy conocemos como *Open Government Partnership*. Ahí, el IFAI/INAI preside desde entonces el Grupo de Trabajo de Acceso a la Información a escala global.

ENTONCES, ¿QUÉ SÍ ES GOBIERNO ABIERTO?

El recorrido de clarificación y precisión conceptual hasta ahora emprendido inició con el concepto seminal de Gobierno Abierto propuesto por la administración Obama. Posteriormente, discutimos por qué, aunque los incluye, el Gobierno Abierto es algo más que datos abiertos, gobierno electrónico, TIC y transparencia. Finalmente, propusimos que el Gobierno Abierto es al mismo tiempo una cuestión de gestión (aspira a mejorar la eficiencia, eficacia y capacidad

de respuesta de la administración pública), una cuestión de poder (aspira a establecer modelos más horizontales gobierno-sociedad en el abordaje de los asuntos públicos), y en conexión, una cuestión de gobernanza democrática (aspira a realizar las dos tareas previas en arreglo a principios normativos como los de transparencia, rendición de cuentas y participación —aspectos con un claro efecto sobre la calidad de la democracia y la legitimidad del gobierno).

Ha llegado el momento de internarnos en las arenas movedizas de lo que sí es Gobierno Abierto, o al menos, de lo que la literatura académica y la experiencia empírica nos dicen que es. En el terreno académico, uno de los ejercicios más completos y útiles de conceptualización del Gobierno Abierto es el realizado por Cruz-Rubio

(*op. cit.*), quien agrupa y analiza las definiciones de Gobierno Abierto hasta ahora existentes en la literatura para identificar sus elementos comunes y, posteriormente, ofrecer una definición propia del concepto tras llegar a la conclusión de que Gobierno Abierto es aún un paradigma en construcción. Cruz-Rubio identifica que el Gobierno Abierto es definido a partir de dos énfasis distintos pero complementarios: por un lado, quienes le definen como un nuevo paradigma relacional gobierno-sociedad que configura un tipo particular o modo de gobernanza, y por el otro, quienes lo definen como un medio o estrategia gubernamental para alcanzar sus fines públicos. Debido a su gran utilidad didáctica, reproduzco abajo las tablas clasificatorias de su ejercicio.

Esquema 1. Definiciones de Gobierno Abierto como modelo relacional y paradigma de gobernanza

“UN TIPO EMERGENTE DE ORGANIZACIÓN” (LATHROP Y RUMA, 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”.

“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 las burocracias estatales”.

“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”.

“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”.

“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”.

Fuente: Cruz-Rubio, op. cit.

Tabla 1. Resumen comparado de elementos distintivos del concepto de Gobierno Abierto como modelo relacional y paradigma de gobernanza

	¿Qué es el GA?	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	Estimular 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. 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 Innovación pública.	Transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración.

Fuente: Cruz-Rubio, op. cit.

Esquema 2. Definiciones de Gobierno Abierto como medio o estrategia gubernamental

"UN MODO DE ACTUACIÓN" (OCDE, 2006)

"¿Qué significa el término gobierno abierto? Tres son las características más relevantes que tiene que presentar una administración para poder calificarla de abierta:

- Transparencia: que las acciones y los individuos responsables de las mismas estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas.
- Accesibilidad: que los servicios públicos y la información sobre los mismos sean fácilmente accesibles por los ciudadanos.
- Receptividad: que sea capaz de responder a nuevas demandas, ideas y necesidades".

"UN MODO DE ACTUACIÓN" (CALDERÓN Y LORENZO, 2010)

"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".

"UNA ESTRATEGIA INNOVADORA" (NOVECK, 2011)

"Gobierno abierto es una estrategia innovadora para cambiar cómo funciona el gobierno. Esto se logra mediante el uso de las redes de tecnología para conectar al público con el gobierno usando datos abiertos. [...] El resultado final son instituciones más eficaces y democracia más sólida".

"UN MEDIO O INSTRUMENTO" (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011)

"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".

“UN MODO DE ACTUACIÓN” (CABO, 2013)

“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”.

Fuente: Cruz-Rubio, op. cit.

Tabla 2. Resumen comparado de elementos distintivos del concepto de Gobierno Abierto como medio o estrategia gubernamental

	¿Qué es el GA?	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 aumenta la capacidad de respuesta del gobierno ante nuevas demandas.		Transparencia. Accesibilidad. 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. Multidireccionalidad. Colaboración. 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.	Aprovecha el potencial y la energía de los sectores de la sociedad.	Transparencia. Diálogo. Participación. Deliberación. 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. Transversalidad. Colaboración.

Fuente: Cruz-Rubio, *op. cit.*

El concepto Gobierno Abierto también se construye por quienes lo hacen posible desde la experiencia cotidiana, particularmente por los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que participan en el *Open Government Partnership*. En el marco de dicha iniciativa global, cada país debe desarrollar y presentar cada dos años un Plan Nacional de Acción (PNA) con compromisos concretos, cuya realización contribuya a una mayor apertura gubernamental y, en el proceso, a la resolución más efectiva y sostenible de los complejos problemas públicos de la vida asociada que cada país enfrenta. Dicho plan debe ser co-creado entre el gobierno y las OSC que participan y animan la iniciativa en el país. En dichos planes, algunos países ofrecen definiciones de Gobierno Abierto que en cada caso sustentan su plan y a la cual alinean sus compromisos de gobierno abierto.

Ramírez-Alujas y Dassen (2016) realizan un muy clarificador y útil ejercicio de agrupamiento y análisis de las distintas definiciones de Gobierno Abierto que ofrecen los países de América Latina y el Caribe en sus respectivos y más recientes PNA de *Open Government Partnership*. Ellos identificaron que seis de los 14 países participantes de dicha región ofrecen una definición “ancla” de Gobierno Abierto para sus respectivos planes. Para el caso de México, incluyo también la realizada por el INAI en su “Modelo Teórico de Gobierno Abierto”, ya que es el primer órgano garante de acceso a la información a nivel global que ha recibido un mandato institucional de promoción y conducción de políticas públicas de Gobierno Abierto con alcance nacional,⁸ y que en una etapa inicial ha concentrado sus trabajos en los órdenes estatales y municipales del país (ver Esquema 3).

Esquema 3. Definiciones de Gobierno Abierto por seis países de la región de América Latina y el Caribe en sus respectivos PNA y otros documentos oficiales

CHILE

- Una política pública de carácter transversal en el Estado chileno, cuyo propósito es fortalecer y mejorar la institucionalidad y gestión de los asuntos públicos a partir de promover y consolidar la aplicación de los principios de la transparencia y acceso a la información pública, y los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas. Todo ello en el contexto del proceso de modernización de las instituciones públicas en curso, cuya finalidad es avanzar hacia un Estado al servicio de todos y a mejorar la calidad de vida de la población.

EL SALVADOR

- Lograr una gestión pública ética, abierta, transparente y efectiva en la lucha contra la corrupción, que reconozca a la población como protagonista en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y en el control de los recursos públicos.

GUATEMALA

- Gobierno abierto es la doctrina política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia, y esto debe ir unido a la creación de espacios permanentes de participación ciudadana y colaboración ciudadana.
- [...] Somos un Gobierno que brinda información, un Gobierno que rinde cuentas, que abre sus puertas e invita a participar a todos los sectores, académicos, empresariales, y sociedad civil, fomentando la innovación en el marco de la transparencia [...]

MÉXICO

- Definición del PNA: Gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer nuestra democracia. Se trata de crear un ecosistema que posicione al gobierno como plataforma de innovación. Gobierno abierto se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permita la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos que se suscriban al desarrollo del país.

- Definición INAI: El Modelo de GA del INAI parte de una definición normativa del concepto, el cual se entiende como un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales, en cuyo trabajo convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.

PARAGUAY

- Busca instaurar un cambio de paradigma en la interacción Gobierno y Sociedad teniendo en cuenta valores como transparencia, colaboración, participación, responsabilidad, transversalidad y empoderamiento ciudadano [...] El gobierno abierto hace alusión al desarrollo de una nueva cultura de diálogo y convivencia basada en el establecimiento de mecanismos y espacios permanentes que permitan la interacción ciudadana con el gobierno.

URUGUAY

- Modelo de gobernanza que plantea el desafío de proponer a la ciudadanía nuevas formas de relacionamiento con el Estado, que implican mantener el ejercicio de derechos y obligaciones ciudadanas clásicas y completarlos con ejercicios participativos y colaborativos permanentes, acercando al ciudadano a la administración.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez-Alujas y Dassen (op. cit.) e INAI (2016).

Como se puede observar, existen grandes convergencias en este conjunto de definiciones respecto a la clasificación realizada por Cruz-Rubio en tanto que se le concibe al Gobierno Abierto como un paradigma relacional gobierno-sociedad que configura un tipo particular o modo de gobernanza (como los casos de México-PNA, Paraguay y Uruguay), así como un medio o estrategia gubernamental para alcanzar sus fines públicos (Chile, México-INAI y El Salvador). Destacan

además dos énfasis novedosos: la definición particular de Gobierno Abierto como “política pública” (o una plataforma para la producción de las mismas) realizada por Chile y México-INAI, así como el énfasis de México-PNA en el Gobierno Abierto como un medio para fortalecer la calidad de la democracia.

Un ejercicio similar con los tres países desarrollados que han ocupado la Presidencia del Comité Directivo de *Open Government Partnership*, EE.UU., Reino Unido y Francia, arro-

ja importantes coincidencias. Por un lado, EE.UU. y Reino Unido enfatizan la definición de Gobierno Abierto como piedra angular de un tipo particular de gobernanza (la democrática) y de relacionamiento gobierno-sociedad (más horizontal, que empodera y sirve me-

jor al ciudadano); mientras que Francia destaca la dimensión del Gobierno Abierto como estrategia gubernamental para contribuir al bien común, en arreglo a su núcleo de principios normativos (transparencia, participación y colaboración).

Tabla 3. Definiciones de Gobierno Abierto en los más recientes PNA de los tres países desarrollados que han ocupado la Presidencia del Comité Directivo de *Open Government Partnership*

País	Concepto	Plan de Acción Nacional (NAP)
Estados Unidos	Gobierno Abierto es una piedra angular de la democracia que promueve el trabajo, tanto a nivel nacional como internacional, la transparencia, el empoderamiento de los ciudadanos, la lucha contra la corrupción y, en última instancia, transforma la manera en que el gobierno sirve y se compromete con su gente. Los principios fundamentales de Gobierno Abierto son: la transparencia, la apertura, la rendición de cuentas y la mejora de los servicios públicos.	2015-2016
Francia	Gobierno Abierto se basa en tres principios: 1. La integridad de los funcionarios públicos; 2. La apertura de las decisiones públicas en aras del mejoramiento de las decisiones colectivas; 3. La apertura de las acciones públicas, con el fin de involucrar al Estado, la sociedad civil y las autoridades públicas en la construcción del bien común. En resumen, el Gobierno Abierto promueve la transparencia y la apertura de la acción pública basada en la participación y la colaboración entre el sector público y la sociedad civil.	2015-2017

SI LA TRANSPARENCIA
IMPLICABA
"ABRIR LAS VENTANAS"
DEL GOBIERNO
AL ESCRUTINIO DE LA
SOCIEDAD,
EL GOBIERNO ABIERTO
IMPLICA TAMBIÉN
"ABRIR LAS PUERTAS"
DEL GOBIERNO
A LA SOCIEDAD.

País	Concepto	Plan de Acción Nacional (NAP)
Reino Unido	Un Gobierno Abierto es la idea simple pero potente de que los gobiernos y las instituciones funcionan mejor para los ciudadanos cuando son transparentes, responsables y vinculantes. No es un conjunto de principios, sino los bloques de construcción de una sociedad más democrática, equitativa y sostenible. Los principios fundamentales del Gobierno Abierto crearán mejores gobiernos que serán: 1. Más responsables y sensibles al sentir social; 2. Más receptivos a nuevas ideas y con mejores condiciones para aplicarlas; 3. Mejor posicionados para aprovechar el talento, la experiencia y la energía de los ciudadanos, la sociedad civil y las empresas para crear una sociedad más fuerte y mejor para todos.	2016-2018

Fuente: Elaboración propia.

Esta breve revisión conceptual nos sugiere que el Gobierno Abierto se está configurando cada vez más como un paradigma gubernativo-administrativo que, desde un conjunto de valores y prescripciones normativas asociados a la democracia participativa (tales como la transparencia, la rendición de cuentas, la participación, el empoderamiento ciudadano, la deliberación y el diálogo), busca (i) reorientar la actuación del gobierno en la resolución de los problemas públicos en favor de esquemas más horizontales, dialógicos y deliberativos con los ciudadanos; (ii) a partir de la producción y provisión proactiva de información y la apertura de espacios y prácticas de interacción,

colaboración e innovación (animados por el uso de las TIC); (iii) orientados a aprovechar los cuantiosos recursos, información y capacidades en manos sociales y privadas; (iv) para alcanzar soluciones más eficaces y sostenibles a los problemas de la vida asociada, y (v) a la vez que revitalizar la legitimidad y confianza de la acción pública en contextos democráticos.

Si la transparencia implicaba “abrir las ventanas” del gobierno al escrutinio de la sociedad, el Gobierno Abierto implica también “abrir las puertas” del gobierno a la sociedad para acceder a los lugares mismos en donde se toman, implementan y evalúan las políticas públicas (Martínez

y Valenzuela, op. cit.). En conexión, el Gobierno Abierto posee una dimensión político-gubernativa en tanto que aspira a replantear las relaciones de poder gobierno-sociedad hacia modelos más horizontales de interacción que tienden a empoderar al ciudadano frente al complejo aparato estatal. Posee una dimensión administrativa en tanto que aspira a establecer renovadas formas de organización y actuación gubernamental orientadas a superar las limitaciones y taras propias de la jerárquica e insular administración pública para aprovechar la energía y recursos sociales y privados. Es preeminentemente normativo en la medida en la que asume que las acciones previas deben guiarse por un conjunto de valores que no solo son condición de eficacia, sino de revitalización de la democracia misma.

El anterior ejercicio analítico, aunque revelador, está aún muy lejos de cerrar la discusión teórico-conceptual sobre Gobierno Abierto. Es un paradigma en construcción que amerita una mayor y más profunda exploración y desarrollo analítico para desplegar el potencial que sus proponentes y promotores (entre los cuales me encuentro) consideran que posee. Destaco tres áreas que desde mi experiencia en la conducción de la plataforma global de *Open Government Partnership* resultarían de alta relevancia analítica y utilidad práctica.

En primer término, la necesidad de avanzar en la configuración y sustentación de la dimensión administrativa del Gobierno Abierto, quizá como una filosofía propia y sinérgica con otras actualmente existentes. Esto permitiría sustentar y guiar la reforma y modernización de la administración pública en arreglo a los principios y valores que sustentan el Gobierno Abierto y que resultan diametralmente distintos a los que inspiran otras filosofías imperantes (como el caso de la Nueva Gestión Pública). No me cabe la menor duda que esto brindaría el herramental normativo y práctico que hoy requieren los muchos entusiastas del Gobierno Abierto en las burocracias y los liderazgos políticos de los setenta países que hoy integran la *Open Government Partnership* para impulsar su potencial transformacional. Tampoco dudo de su utilidad para los siete organismos multilaterales que se han sumado a dicha iniciativa⁹ y que hoy lidian con las vicisitudes asociadas a la generación de apoyos técnicos y financieros a los países que desean avanzar sus reformas de Gobierno Abierto.

La buena noticia es que no partimos de cero. Cruz-Rubio (op. cit.) aboga por una definición de Gobierno Abierto como una filosofía político-administrativa y nos brinda los fundamentos básicos para ello. Con base en Hood y Jackson (1997), define una filosofía

administrativa como “... un conjunto de doctrinas con justificaciones relativamente coherentes acerca de quiénes, qué y cómo administrativos”, es decir, acerca de qué debe hacerse, y de quiénes y cómo deben hacerlo, a fin de atender a unos valores o principios determinados.

De forma paralela pero complementaria, mi muy apreciado colega Rafael Valenzuela (Martínez y Valenzuela, *op. cit.*), realiza un muy sugerente análisis de cómo el Gobierno Abierto dialoga, coincide y difiere con tres filosofías administrativas con valores diversos entre sí, a saber, la Nueva Gestión Pública, la Administración Pública Tradicional y el Nuevo Servicio Público (NSP). Concluye que el Gobierno Abierto posee grandes convergencias y sinergias con el tercero y grandes divergencias con los dos primeros. El NSP se inspira en la teoría política democrática y responde a tradiciones más humanistas de la administración pública que enfatizan las nociones de interés público, derechos civiles y empoderamiento del ciudadano en tanto poseedor de derechos (en contraposición a su concepción como “cliente” en razón de su capacidad de consumo). Las sinergias potenciales entre el Gobierno Abierto y el NSP resultan evidentes. Ojalá pronto podamos ver más trabajos analíticos desarrollados sobre la base de estas prometedoras construcciones seminales.

La segunda área que amerita una mayor y más profunda exploración y construcción analítica es la dimensión político-gubernativa del Gobierno Abierto. Ésta se beneficiaría de una mayor problematización y eventual decantación sobre las condiciones y atributos del régimen político-institucional que hacen posible el “empoderamiento ciudadano” y la “participación cívica”, así como de sus correlatos, los principios de “colaboración” e “innovación social”. Requerimos también una mayor elaboración sobre los alcances y tensiones entre dichas prácticas. Es el campo de conocimiento e investigación sobre *Sociedad Civil y Estado* el que más ha tardado en incorporarse al entusiasmo global por el Gobierno Abierto y, por tanto, el más inexplorado e incipiente.

Llama mi atención el acercamiento acrítico que la academia especializada en gestión pública y las TIC le han otorgado a la preeminencia del principio de colaboración gobierno-sociedad en el Gobierno Abierto, sin tomar en consideración que ésta no está exenta de tensión y conflicto (consustanciales a toda práctica de ejercicio y expansión de derecho), y que incluso en las dosis razonables y saludables, son los catalizadores necesarios de los procesos de innovación social. Tampoco se han analizado las limitaciones (e indeseabilidad) de la aplicación del principio

... EL TIPO DE
RELACIONAMIENTO
ÓPTIMO GOBIERNO-
SOCIEDAD CIVIL PARA
GENERAR
VALOR PÚBLICO
DEBE TENER UNA
APROXIMACIÓN
CONTINGENTE QUE
SE ADAPTE A CADA
SITUACIÓN Y QUE NO
SOLAMENTE ES
PRODUCTO DE
UNA RELACIÓN DE
COLABORACIÓN
Y CO-CREACIÓN
GOBIERNO-SOCIEDAD.

de colaboración gobierno-sociedad civil en contextos de regímenes políticos pre-democráticos y/o pre-republicanos que se experimentan en países participantes de *Open Government Partnership* como Azerbaiyán, Hungría y Turquía, o bien, en extensas regiones (estados, municipios) de países latinoamericanos (México incluido). Una de mis prioridades en el Comité Directivo de *Open Government Partnership* ha sido el reconocimiento formal de que en dichos contextos no hay práctica de Gobierno Abierto posible bajo dicho principio. Afortunadamente, el Comité Directivo aprobó una política que busca preservar el espacio de la sociedad civil para actuar libremente, la cual considera medidas inmediatas y urgentes ante su vulneración por parte de gobiernos. Esta política ha sido aplicada ya a los casos de Azerbaiyán y Hungría.¹⁰

Se ha asumido también la existencia de una relación armónica entre los principios de colaboración gobierno-sociedad civil y de rendición de cuentas del gobierno hacia la sociedad. Nada más alejado de la realidad, dichos principios están en constante tensión (y en ocasiones en mutua exclusión), en las relaciones gobierno-sociedad civil. He sostenido en otros espacios (González, 2008), que el tipo de relacionamiento óptimo gobierno-sociedad civil para generar valor público debe tener una aproximación contingente que se adapte a

cada situación y que no solamente es producto de una relación de colaboración y co-creación gobierno-sociedad.

En ocasiones el tipo de relacionamiento óptimo para la generación de valor público implica procesos de tensión creativa, en el cual la sociedad civil ejerce un rol de demanda-control sobre el gobierno para que éste haga o deje de hacer cosas que de otra manera no haría a falta de conveniencia o incentivos, incluso si dicha actuación resultaría socialmente deseable y conveniente (González, *op. cit.*). Éste es el fundamento de múltiples experiencias de innovación social e institucional que buscan resolver los problemas que erosionan la calidad institucional de la administración pública (y de paso, su legitimidad y confianza) y limitan el Gobierno Abierto, tales como la opacidad, la corrupción, la impunidad y el clientelismo. En conexión, abogo por la preeminencia del principio de “participación” (sustentado en la información y deliberación), ya que de forma contingente a la situación y al contexto, la participación derivará en procesos de colaboración/co-creación o de exigibilidad/rendición de cuentas, ambos igual-

mente indispensables para la generación de valor público en la relación sociedad civil-gobierno.

En este caso, la utilidad teórica pero sobre todo práctica del análisis del Gobierno Abierto desde el campo de conocimiento sobre sociedad civil y Estado, le brindaría a mis colegas de la sociedad civil organizada (incluidos sus donantes), el herramental normativo y práctico que requieren los centenares de organizaciones que hoy integran, participan y animan activamente el *Open Government Partnership* en los setenta países del orbe que lo integran. Estoy convencido que apreciados y admirados colegas como Alberto Olvera podrían realizar aportaciones relevantes al paradigma de Gobierno Abierto desde este campo de conocimiento.

Finalmente, el tercero de los campos analíticos que demanda mayor exploración y construcción analítica del Gobierno Abierto es aquel que reflejaría su agenda programática de cambio transformacional en la sociedad y en el gobierno mismo: el relativo a su relación con la disciplina de las políticas públicas. Si argumentamos que el Gobierno Abierto es un paradigma gubernativo-administrativo que aspira a reorientar la actuación del gobierno en la resolución de los problemas públicos (en arreglo a

un conjunto de valores y prescripciones normativas), ésta es una discusión que no podemos obviar. ¿Cómo se efectúan en la práctica gubernativa los retadores horizontes de apertura y de resolución de problemas públicos bajo los esquemas informacionales-participativos-deliberativos-colaborativos que plantea el Gobierno Abierto? ¿En qué consisten estos cursos de acción? ¿Cuáles son sus objetivos y medios utilizados para alcanzarlos? ¿Cuáles son los atributos institucionales, organizativos y gerenciales de la administración pública que los harían posible? Estas preguntas perfilan una prometedora y amplia área de exploración cuya utilidad práctica para todos los actores agregados en el *Open Government Partnership* está fuera de toda duda en tanto que apela la causa que los une, que no es generar elucubraciones conceptuales sobre el Gobierno Abierto, sino generar prescripciones programáticas que le permitan a los países participantes hacer realidad la promesa del Gobierno Abierto, en beneficio de las personas a cuyas causas sirven tanto gobiernos como OSC. A ello dedicaremos algunas reflexiones iniciales la siguiente sección.

Gobierno
Abierto

CAPÍTULO
II

GOBIERNO ABIERTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ¿UN MEDIO O UN FIN?

TRADUCIR EL PARADIGMA DE GOBIERNO ABIERTO (GA) EN PRÁCTICA GUBERNATIVO-ADMINISTRATIVA ES UNA TAREA Harto Compleja de Efectuar.

Primero, porque su realización demanda del Estado un conjunto de atributos político-institucionales propicios: no hay transparencia sin la garantía del derecho de acceso a la información; no hay deliberación pública sin la garantía del derecho a la libertad de expresión y de prensa; no hay participación ciudadana sin la garantía del derecho a la libre asociación y participación en los asuntos públicos; y sin ninguno de los anteriores, no hay posibilidad alguna de aprovechar los cuantiosos recursos, información y capacidades en manos sociales y privadas por medio de esquemas de colaboración e innovación gobierno-sociedad. En suma, no hay Gobierno Abierto posible sin el reconocimiento normativo de derechos fundamentales e instituciones que los hagan realidad y establezcan en la sociedad.¹¹ No hay Gobierno Abierto si no se cumple con un conjunto básico de atributos democráticos al cual Luis E

Aguilar (2006) resume bajo el concepto de calidad institucional.¹²

El Gobierno Abierto demanda también de un conjunto de atributos político-administrativos propicios: no hay acceso a la información posible sin la capacidad de la administración pública de producir información relevante y de ofrecerla proactiva y oportunamente al público en los formatos adecuados; no hay deliberación pública y participación ciudadana sin canales y prácticas de comunicación de doble vía gobierno-sociedad; no puede existir co-creación e innovación gobierno-sociedad en ausencia de especialización funcional y técnicas propicias en la administración pública. En suma, no hay Gobierno Abierto posible en ausencia de un conjunto básico de capacidades y competencias directivas, organizativas, operativas, técnicas y tecnológicas de la administración pública. No hay Gobierno Abierto si no se cumple con un conjunto básico de habilidades y competencias gerenciales, es decir, sin calidad administrativa.

EL GOBIERNO ABIERTO
SE PRESENTA COMO
UN PARADIGMA QUE
ASPIRA A IMPACTAR
AMBAS DIMENSIONES,
LA CALIDAD
INSTITUCIONAL
Y LA CALIDAD
ADMINISTRATIVA DE
LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y, COMO
RESULTADO,
REVITALIZAR LA
LEGITIMIDAD
Y CONFIANZA
CIUDADANA EN LA
ACCIÓN PÚBLICA.

La precariedad en ambas (calidad institucional y calidad administrativa), suele expresarse en los rasgos impresentables y nocivos de la administración pública que tanto irritan a los ciudadanos y les hacen perder la confianza en la autoridad pública, tales como la opacidad, la corrupción, el patrimonialismo, el clientelismo, el trato parcial y selectivo; o bien, la baja cobertura y calidad de los bienes y servicios públicos, así como su endémica incapacidad para resolver los problemas más apremiantes de la vida asociada.

De acuerdo con la discusión teórico-conceptual que dimos en la sección previa, el Gobierno Abierto se presenta como un paradigma que aspira a impactar ambas dimensiones, la calidad institucional y la calidad administrativa de la administración pública y, como resultado, revitalizar la legitimidad y confianza ciudadana en la acción pública. En su dimensión político-gubernativa, el Gobierno Abierto prescribe un conjunto de valores y principios que deberán sustentar y guiar la actuación gubernamental tales como la transparencia, la rendición de cuentas, el empoderamiento ciudadano y la participación. Presenta también a éstos como la condición necesaria para la efectución de sus prescripciones gubernativo-administrativas orientadas a alcanzar soluciones más eficaces y sostenibles a los problemas de la vida

asociada, tales como (i) el establecimiento de esquemas más horizontales, dialógicos y deliberativos con los ciudadanos; (ii) a partir de la producción y provisión proactiva de información y la apertura de espacios y prácticas de interacción, colaboración e innovación (animados por el uso de las TIC), y (iii) orientados a aprovechar los cuantiosos recursos, información y capacidades en manos sociales y privadas.

En consecuencia, la agenda programática del Gobierno Abierto comprende iniciativas/políticas que ven al Gobierno Abierto tanto como un medio como un fin en sí mismo. En contextos en donde la calidad institucional de la administración pública presenta algunos rasgos o áreas de precariedad, la agenda programática del Gobierno Abierto tenderá a poblarse de iniciativas/políticas que asumen al Gobierno Abierto como un fin en sí mismo, es decir, orientadas a lograr condiciones propicias de apertura gubernamental. En contextos en donde la calidad administrativa presenta limitaciones, la agenda programática del Gobierno Abierto tenderá a poblarse de iniciativas/políticas que asumen al Gobierno Abierto como un medio, es decir, como un esquema particular (y diferente a otros) de producción de políticas públicas y soluciones eficaces, incluyentes y sostenibles a los problemas más apremiantes de la vida asociada en áreas di-

versas (salud, educación, alimentación, agua, sanitación, seguridad pública, etc.).

Cuando la agenda programática del Gobierno Abierto se compone de iniciativas/políticas que lo definen como un fin en sí mismo, su aspiración final es la reorganización del aparato estatal en arreglo a los valores y principios que lo sustentan: nuevas instituciones o renovación de las existentes, nuevas normas que garantizan derechos, nuevos canales de interacción gobierno-sociedad; en suma, iniciativas que aspiran a alcanzar una calidad institucional robusta. Cuando la agenda programática del Gobierno Abierto se compone de iniciativas/políticas que lo definen como un medio, su aspiración final es la reorientación de las políticas públicas (en sí mismas) de salud, educación, alimentación, etc., en arreglo a los valores y principios del Gobierno Abierto; en suma, iniciativas que aspiran a alcanzar una calidad administrativa robusta.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL GOBIERNO ABIERTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS ABIERTAS EN MÉXICO

Siguiendo a Cruz-Rubio (*op. cit.*), cuando el Gobierno Abierto es concebido como un fin se configuran políticas públicas para el Gobierno Abierto, mientras que cuando es utilizado como un medio para alcanzar un fin ulterior, se configuran *políticas públicas abier-*

tas. Dichas modalidades no son mutuamente excluyentes en tanto que una política para el Gobierno Abierto puede desarrollarse como una política pública “abierta”. Consideremos dos casos arquetípicos de esta clasificación: la creación del Sistema Nacional de Transparencia (SNT) y del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México. Ambos sistemas buscan robustecer la calidad institucional de la administración pública mexicana en arreglo a principios fundamentales de Gobierno Abierto. El SNT busca la realización efectiva de la transparencia y del Derecho de Acceso a la Información en todos los poderes y los órdenes de gobierno; mientras que el SNA busca una efectiva rendición de cuentas que prevenga, controle y castigue los abusos administrativos y la corrupción.

Ambas iniciativas fueron desarrolladas de forma “abierta” de principio a fin. En su origen, ambas fueron impulsadas por la sociedad civil organizada y retomadas por los partidos políticos y el poder legislativo para ser procesadas legislativamente en el Congreso. El caso del SNA fue incluso impulsado bajo la figura de “Iniciativa Ciudadana”, cuya regulación mandataba a obtener el soporte de al menos 140 mil ciudadanos para ser considerada por el Congreso. El grupo de organizaciones impulsoras logró recabar 640 mil firmas de la sociedad mexicana en apo-

yo a la iniciativa. En ambos casos las iniciativas de reforma, primero constitucional y luego de leyes secundarias, fueron co-creadas entre distintas comisiones del Senado de la República, integrantes de organizaciones de la sociedad civil y académicos especializados en las materias. El proceso de co-creación estuvo marcado por momentos (alternados y concurrentes) de colaboración y co-creación, así como de exigibilidad-control desde la sociedad a los legisladores.¹³ En ambos casos, el resultado ha sido reformas robustas y con amplia legitimidad política y social.

Sin embargo, los medios no siempre acompañan a los fines. Muchas de las políticas públicas para el Gobierno Abierto en México no se efectuaron bajo una modalidad “abierta”. Cantú, Fuentes y Merino (2011) documentan cómo diversas reformas orientadas a restablecer aspectos cruciales de la dimensión político-institucional de la administración pública mexicana, en ausencia de una visión de conjunto y de prácticas participativas en su diseño, terminaron por generar un conjunto desarticulado y hasta contrapuesto de normas e instituciones que derivaron en los resultados opuestos a los originalmente deseados, producto de “la resistencia burocrática [...], la fragmentación y la desconexión entre las instituciones dedicadas a la rendición de cuentas, así como de la cre-

ciente complejidad de los sistemas de gestión que se derivan de ellas” (p. 49).

Por otro lado, existen políticas públicas que, aunque no buscan atender misionalmente los valores del Gobierno Abierto para robustecer la calidad institucional de la administración pública, incorporan los principios de actuación del Gobierno Abierto en las mismas con el afán de hacerlas más robustas y efectivas al aprovechar las perspectivas y recursos (de información, capacidades, etc.) en manos ciudadanas. Los ejemplos son muchos y muy variados. Desde una perspectiva muy concreta y localizada destaco el trabajo realizado por el *Laboratorio de la Ciudad de México* y la organización *PIDES Innovación Social* utilizando los principios y esquemas colaborativos gobierno-sociedad en su iniciativa “Cruce Seguro”. Fue lanzada como resultado del primer accidente fatal de un ciclista del programa público del gobierno de la Ciudad de México “Ecobici” en el año 2014, en uno de los cruceros viales más saturados de la ciudad, el de Avenida Chapultepec con las calles Sonora y Lieja. Ambas instituciones catalizaron un proceso colaborativo entre autoridades, especialistas y vecinos de la zona para identificar las estrategias más adecuadas para prevenir accidentes en el cruce, así como el tipo de información y protocolos que debían generarse para ello.¹⁴

EL GOBIERNO ABIERTO
ES AL MISMO
TIEMPO UNA CUESTIÓN
DE GESTIÓN [...], UNA
CUESTIÓN DE PODER
[...], Y EN CONEXIÓN,
UNA CUESTIÓN
DE GOBERNANZA
DEMOCRÁTICA.

Otras experiencias relevantes de Gobierno Abierto como esquema de producción de servicios y políticas públicas abiertas son el caso del Servicio de Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social, co-creado con Transparencia Mexicana (Bohórquez, Flores y García, 2015); así como el caso del uso de datos abiertos para reducir la mortalidad materna (Calderón y Rivera, 2015). Desde una perspectiva nacional, destaco el actual proceso de co-creación del Plan Nacional de Acción (PNA) 2016-2018 de Gobierno Abierto que ha sido lanzado por el Comité Tripartita (CT) nacional de Gobierno Abierto (integrado por el Gobierno Federal, el INAI y una representación de la coalición de OSC participantes en Gobierno Abierto). Con la finalidad de que el PNA tenga impactos concretos en los problemas de la vida asociada que más afectan e importan al ciudadano, el CT decidió alinear la estructura del diseño del PNA mexicano a los Objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 de Naciones Unidas que resultaron relevantes a partir de un proceso de consulta abierta. Durante varias semanas, representantes del gobierno federal, académicos y OSC han estado co-creando iniciativas que, atendiendo los valores y principios del Gobierno Abierto, tengan el potencial de, por ejemplo, reducir brechas y vulnerabilidades sociales que explican los altos

niveles de pobreza y desigualdad en México; o bien, que permitan reducir las brechas de género que persisten en el país.

Sin embargo, la iniciativa más avanzada y sistemáticamente construida que se inserta de forma deliberada en la categoría de políticas públicas abiertas en México, es la que está siendo impulsada por el INAI, en el marco del Sistema Nacional de Transparencia, con sus homólogos estatales y los gobiernos de los estados. La Ley General de Transparencia (que regula la reforma constitucional de 2014 que crea el SNT), dispone en su artículo 59 que el INAI y sus homólogos estatales deben coadyuvar, con los sujetos obligados y la sociedad civil organizada, a construir mecanismos de colaboración y promoción de acciones de apertura gubernamental. A diferencia de iniciativas como Open Government Partnership, que son voluntarias, en el caso del INAI-SNT existe un mandato de ley a los órganos garantes de acceso a la información para impulsar el Gobierno Abierto de la mano de los sujetos obligados.

En cumplimiento a dicho mandato, el INAI ha puesto en marcha un cuidadoso proceso de desarrollo teórico-conceptual y metodológico llamado a sustentar y regular una Política Nacional de Gobierno Abierto, inclusiva de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno, sobre los cuales el INAI y sus homólogos estatales poseen jurisdicción. En la

dimensión teórico-conceptual, el INAI se dio a la tarea de desarrollar, a partir de un proceso participativo y deliberativo, las bases teóricas que sustentarían las políticas de Gobierno Abierto para los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, las cuales cristalizó en el llamado “Modelo de Gobierno Abierto del SNT”.¹⁵ En dicho modelo se opta claramente por una definición de Gobierno Abierto como medio, es decir, como un instrumento para el desarrollo de políticas abiertas orientadas a resolver problemas públicos de índole diversa, a saber:

El presente modelo parte de una definición normativa de Gobierno Abierto que entiende este concepto como: un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social (pp. 11-12).

Inspirada en estas bases conceptuales, se lanzó en 2015 una primera experiencia piloto con gobiernos estatales a la que han denominado como “Iniciativa de Gobiernos Abiertos Subna-

cionales en México”. Al mes de octubre de 2016, 23 de las 32 entidades fedrativas habían formalizado su participación en la iniciativa.¹⁶ De ellas, en 11 se habían instalado los Secretariados Técnico Locales (conformados por el órgano garante, el gobierno estatal y una representación de sociedad civil);¹⁷ y en siete de éstas se había co-creado y publicado el primer Plan de Acción Local de Gobierno Abierto.¹⁸ Para guiar la implementación de los procesos locales, y basado en la experiencia mexicana en *Open Government Partnership*, el INAI impulsó una guía metodológica que consiste de seis fases básicas y la cual prescribe las acciones que habrán de realizarse en cada una de ellas por los distintos actores participantes bajo los principios que animan al Gobierno Abierto (Álvarez, 2015).

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL GOBIERNO ABIERTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS ABIERTAS EN EL OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP

En el caso del *Open Government Partnership* también podemos encontrar una aproximación programática al Gobierno Abierto como medio y como fin. Partamos primero de las prescripciones iniciales que la Alianza dio a los países para elaborar sus respectivos Planes Nacionales de Acción (PNA). Éstas prescribían el desarrollo de “compromisos” de Gobierno Abierto en cinco grandes áreas programáticas

o “Desafíos”, a saber, (i) Mejora de los servicios públicos, (ii) Aumento de la integridad pública, (iii) Gestión eficaz de los servicios públicos, (iv) Creación de comunidades seguras y (v) Aumento de la responsabilidad empresarial. A su vez, los compromisos programáticos desarrollados bajo esta clasificación de “Desafíos”, debían guiarse atendiendo a uno o más de los siguientes “Valores” de Gobierno Abierto, a saber, (i) Acceso a la información, (ii) Participación ciudadana, (iii) Rendición de cuentas y (iv) Tecnología e innovación para la apertura.

El diseño original de las áreas programáticas/desafíos propuestos por *Open Government Partnership* sugiere una clara tendencia a concebir al Gobierno Abierto como un medio, es decir, como un esquema de gestión para producir políticas públicas orientadas a resolver problemas de la vida asociada bajo los valores y esquemas deliberativo-colaborativos que animan el Gobierno Abierto. De las cinco áreas, solamente la de “Aumento de la integridad pública” podría contener acciones que articularan misionalmente los valores del Gobierno Abierto como, por ejemplo, la creación o fortalecimiento del órgano superior de fiscalización de un país, la creación de un órgano independiente de prevención y combate a la corrupción o el establecimiento de una fiscalía autónoma para perseguir los delitos de corrupción, entre otros.

Sin embargo, la reinterpretación realizada por los colegiados de gobierno-sociedad civil responsables del desarrollo de los PNA en los distintos países participantes muy pronto mostró que había una necesidad mayor a la originalmente prevista por el *Open Government Partnership* para considerar al Gobierno Abierto también como un fin en sí mismo. El número y diversidad de iniciativas orientadas a profundizar y fortalecer las condiciones de apertura en los países fue significativo en los primeros PNA, particularmente en los países latinoamericanos y africanos, en donde resultaba difícil obviar los importantes rezagos en la calidad institucional que prevalecen en importantes áreas de sus administraciones públicas.

Oszlak (2014) realizó un revelador ejercicio de clasificación de los compromisos de Gobierno Abierto de 26 países de *Open Government Partnership*, entre ellos todos los latinoamericanos, del cual emergieron siete categorías con tipos diversos de compromisos. De ellas, tres integraban misionalmente los valores del Gobierno Abierto, a saber:

1. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Aquí se ubicaban, por ejemplo, la promulgación de leyes para garantizar y regular el Derecho de Acceso a la Información.

2. Incrementar la transparencia de la gestión pública. Se incluía la creación formal de mecanismos de rendición de cuentas horizontal y vertical hasta ese momento inexistente en algunos de los países participantes, así como el fortalecimiento de mecanismos anticorrupción.
3. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal. Comprendía la promulgación de leyes para garantizar y regular el derecho a la participación, así como la creación formal de espacios de participación ciudadana, deliberación y co-creación gobierno-sociedad.

De esta forma, los países participantes en *Open Government Partnership* reinterpretaron los valores del Gobierno Abierto no solamente como principios rectores, sino también como necesarias áreas programáticas para impulsar la agenda del Gobierno Abierto en sus territorios. Se podría argumentar, sin embargo, que esta reinterpretación podría obedecer a la natural “curva de aprendizaje” de los primeros PNA en donde los países se dieron a sí mismos ciertas “licencias creativas” para elaborarlos, en razón de cierta falta de conocimiento y/o experiencia en la iniciativa. Para descartar esta hipótesis, con la ayuda

siempre impecable de mis colegas de GESOC,¹⁹ me di a la tarea de realizar un análisis del universo de compromisos contenidos en los más recientes PNAs de TODOS los países participantes de *Open Government Partnership* al cierre de julio de 2016, para clasificarlos en dos grandes categorías: por un lado, aquellos compromisos que incorporan misionalmente los valores del Gobierno Abierto para fortalecer la calidad institucional de la administración pública y, por tanto, lo consideran como un fin en sí mismo, lo que aquí hemos denominado *políticas para el Gobierno Abierto*. Por otro lado, aquellos que conciben al Gobierno Abierto como un medio para encontrar soluciones más eficaces, incluyendo y sostenibles a los diversos problemas de la vida asociada y que aquí hemos denominado como *política pública abierta*.

Como lo muestra la Tabla 4, los hallazgos confirman la tendencia inicialmente encontrada por Oszlak. Del total de 1,093 compromisos analizados, el 31.9% clasifica bajo la categoría de política pública para el Gobierno Abierto, mientras que el 68.1% pertenecen a la categoría de política pública abierta. Al desagregar esta información por continente (Tabla 5) se pueden percibir diferencias interesantes entre los énfasis que cada región realiza a la agenda programática de *Open Government Partnership* en sus respectivos PNA desde los lentes clasificatorios propuestos. De

esta forma, los países africanos dedican el 43.1% de sus compromisos a mejorar la calidad institucional de sus administraciones públicas, mientras que los países asiáticos solamente el 18.7%. Destaca el 36.2% de los compromisos que los países europeos dedican al mismo fin. Aquí habrá que considerar la entusiasta recepción que el Gobierno Abierto ha tenido en los países de la Europa del Este. Llama la atención también la proporción de compromisos que los países de las Américas (incluyendo EE.UU. y Canadá) dedican a fortalecer la calidad institucional de sus administraciones públicas: 28.8%, cifra por debajo de la media global.

Valdría la pena mencionar algunos ejemplos interesantes de políticas públicas de ambos tipos que la revisión realizada arrojó. Por ejemplo, en la categoría de *políticas públicas* para el *Gobierno Abierto*, destacan los casos de Colombia y República Checa. El primero con la creación del “Observatorio de Lucha contra la Corrupción” propuesto por Colombia como parte de su Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto 2012. A lo largo de estos años, el Observatorio se ha encargado de generar indicadores sobre sanciones penales, sanciones disciplinarias, sanciones fiscales y sanciones contractuales, incorporando además el Índice de Gobierno Abierto desarrollado por la Procuraduría General de Colombia. Actualmente el Observatorio se en-

cuentra en el proceso de crear indicadores de transparencia y anticorrupción.²⁰ Por su parte, República Checa incluyó en su Plan Nacional de Acción 2014 la adopción de una nueva Ley de Servicio Civil, la cual fue puesta en vigor en enero de 2015. Esta ley incluye los mecanismos y principios fundamentales de la función pública, los límites de interacción entre los funcionarios y la burocracia nacional, un nuevo sistema de reclutamiento (basado en filtros de desempeño estrictos), así como nuevos tabuladores de sueldos y salarios, entre otros.²¹

En la categoría de *políticas públicas abiertas* destaco los casos de Jordán y Ghana. El primero comprometió en el año 2014 el establecimiento de normas y procedimientos para la prestación de servicios públicos para fomentar la eficiencia, calidad e imparcialidad de los servicios públicos del país. Hasta el último semestre de 2015, 48 de estos manuales han sido publicados en los portales abiertos de las instituciones de gobierno correspondientes del país.²² Por otra parte, Ghana asumió el compromiso de establecer un portal de datos abiertos bajo la iniciativa llamada *Ghana Open Data Initiative* (GODI) la cual fue lanzada en 2014 y que sirve como repositorio de bases de datos de diferentes ministerios dentro del país. Actualmente, cuentan con 133 bases de datos abiertas, en las que se incluyen datos de migración, agricultura y salud.²³

Tabla 4. Clasificación de compromisos de los PNA como política pública para el Gobierno Abierto y Política Pública Abierta

Compromisos de Política Pública para el Gobierno Abierto	Porcentaje	Compromisos de Política Pública Abierta	Porcentaje	Total
349	31.9%	744	68.1%	1093

Fuente: Elaboración propia.²⁴

Tabla 5. Clasificación de compromisos de los PNA como política pública para el Gobierno Abierto y Política Pública Abierta, desagregados por continente

Continente	Compromisos de Política Pública para el Gobierno Abierto	Porcentaje	Compromisos de Política Pública Abierta	Porcentaje	Total
África	31	43.1%	41	56.9%	72
América	122	28.8%	302	71.2%	424
Asia	23	18.7%	100	81.3%	123
Europa	170	36.2%	300	63.8%	470
Oceanía	3	75.0%	1	25.0%	4
Total	349	31.9%	744	68.1%	1093

Fuente: Elaboración propia

Vale la pena enfatizar que los datos aquí ofrecidos y analizados sobre ambos tipos de políticas (políticas públicas para el Gobierno Abierto y políticas públicas abiertas) son de tipo descriptivo y no hacen más que reflejar y confirmar, desde el diseño de los PNA, la existencia de una concepción y orientación programática diversa de Gobierno Abierto en los diferentes países y regiones del mundo. No nos dice nada aún sobre su pertinencia, corrección de diseño, implementación o impacto agregado de uno y otro tipo de compromisos de Gobierno Abierto. Por ejemplo, resultaría interesante conocer si alguna de las dos categorías concentra, de acuerdo con los criterios desarrollados por el Mecanismo de Revisión Independiente de *Open Government Partnership*, más compromisos con potencial transformador que la otra, o bien, si alguna categoría concentra compromisos con mayor nivel de realización y cumplimiento que otra. Ojalá que pronto veamos un mayor y más profundo trabajo analítico (y no solo de estadística descriptiva), utilizando los datos generados por el *Open Government Partnership*.

Gobierno
Abierto

CAPÍTULO III

CONCLUSIONES

DESDE LOS MODESTOS ALCANCES DE UNA OBRA DE DIVULGACIÓN, NOS PROPUSIMOS NO MÁS (PERO TAMPOCO MENOS) QUE DAR RESPUESTA A DOS PREGUNTAS TAN BÁSICAS COMO COMPLEJAS: ¿QUÉ ES EL GOBIERNO ABIERTO? Y ¿EN QUÉ CONSISTE EL GOBIERNO ABIERTO COMO POLÍTICA PÚBLICA? EMPRENDIMOS UN RECORRIDO DE CLARIFICACIÓN Y PRECISIÓN CONCEPTUAL QUE NOS PERMITIÓ ARRIBAR A ALGUNAS CONCLUSIONES (PARCIALES DESDE LUEGO) SOBRE LA NATURALEZA, ALCANCES, ÁREAS GRISES Y TENSIONES DEL CONCEPTO. Reconocimos que nos encontramos aún lejos de cerrar la brecha abierta por la administración Obama en el año 2009 entre el uso del término de Gobierno Abierto y su plena y robusta construcción conceptual. Sin embargo, tomamos el riesgo de definir el concepto y ofrecimos algunas pistas sobre las áreas de conocimiento y las agendas de construcción analítica que podrían resultar no solo conceptualmente esclarecedoras, sino también de gran utilidad práctica para el creciente grupo de entusiastas del Gobierno Abierto en setenta países del mundo, entre las cuales destacamos cuatro, a saber:

La necesidad de avanzar en la configuración y sustentación de la dimensión administrativa del Gobierno

Abierto, quizá como una filosofía propia y sinérgica con otras actualmente existentes. Esto permitiría sustentar y guiar la reforma y modernización de la administración pública en arreglo a los principios y valores que sustentan el Gobierno Abierto.

- La sustentación de la dimensión político-gubernativa del Gobierno Abierto. Ésta se beneficiaría de una mayor problematización y eventual decantación sobre las condiciones y atributos del régimen político-institucional que hacen posible el “empoderamiento ciudadano” y la “participación cívica”, así como de sus correlatos, los principios de “colaboración” e “innovación social”.
- El análisis del Gobierno Abierto desde el campo de conocimiento sobre sociedad civil y Estado para profundizar sobre las tensiones e incluso omisiones hasta ahora existentes en la literatura sobre los principios de participación y colaboración, en contextos político-institucionales complejos.

- Finalmente, el campo analítico del Gobierno Abierto que reflejaría la agenda programática de cambio transformacional en la sociedad y en el gobierno mismo: el relativo a su relación con la disciplina de las políticas públicas.

Posteriormente, nos sumergimos en la dimensión programática del Gobierno Abierto para analizar las distintas rutas que este paradigma gubernativo-administrativo está tomando en México y el mundo bajo la nada sencilla aspiración por partida doble de incidir de forma significativa en mejores estadios de calidad institucional y de calidad administrativa de la administración pública, en tanto que la precariedad de ambas suele expresarse en los rasgos impresentables y nocivos que tanto irritan a los ciudadanos y les hacen perder la confianza en la autoridad pública, tales como la opacidad, la corrupción, el patrimonialismo, el clientelismo, el trato parcial y selectivo; o bien, la baja calidad de los bienes y servicios públicos, así como su endémica incapacidad para resolver los problemas más apremiantes de la vida asociada.

Desde esta perspectiva, echamos luz sobre la existencia de una concepción y orientación programática diversa de Gobierno Abierto en los países participantes del *Open Government Partnership*, en la cual coexisten al mismo

tiempo y con intensidades similares iniciativas que conciben al Gobierno Abierto tanto como un fin en sí mismo (bajo la forma de *políticas públicas* para el Gobierno Abierto), como un medio para mejorar la eficacia, legitimidad y sostenibilidad de las intervenciones gubernamentales para resolver los problemas más apremiantes de la vida en sociedad en áreas tan diversas como la salud, la educación, la pobreza o el medio ambiente (bajo la forma de *políticas públicas abiertas*).

Si las administraciones “no nacieron transparentes” (como argumentaba Majone), menos aún nacieron abiertas. Traducir el paradigma de Gobierno Abierto en la práctica gubernativo-administrativa imperante será una tarea harto compleja de efectuar. Nos encontramos aún en etapas embrionarias del desarrollo conceptual y programático del Gobierno Abierto. Precisamos de un mayor y más sofisticado trabajo de sustentación teórico-conceptual e investigación empírica que nos lleve al siguiente nivel. Desde el punto de vista conceptual hemos abogado aquí por el abordaje del Gobierno Abierto desde otros campos de conocimiento como los de “Estado y sociedad civil”, “gestión pública” y por supuesto, “políticas públicas”. Sin el concurso de éstos, el Gobierno Abierto está condenado a la nada honrosa medianía transformacional.

SI LAS
ADMINISTRACIONES
“NO NACIERON
TRANSPARENTES”
(COMO ARGUMENTABA
MAJONE), MENOS
AÚN NACIERON
ABIERTAS. TRADUCIR
EL PARADIGMA DE
GOBIERNO ABIERTO
EN LA PRÁCTICA
GUBERNATIVO-
ADMINISTRATIVA
IMPERANTE SERÁ
UNA TAREA HARTO
COMPLEJA DE
EFECTUAR.

Gobierno Abierto

NOTAS

- ¹ Disponible en: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment
- ² El Memorando instruía al entonces jefe de la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés), Peter Orzag a publicar una Directiva de Gobierno Abierto que orientara a la APF en la toma de acciones específicas para implementar lo principios de Transparencia, Participación y Colaboración establecidos en el Memorando Presidencial. El documento completo puede consultarse en <https://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>
- ³ Este es el número de países que se han sumado a *Open Government Partnership* al mes de julio del año 2016. El listado completo de los países y organismos multilaterales participantes en *Open Government Partnership* se puede localizar en el sitio www.opengovpartnership.org
- ⁴ Wikipedia, acceso realizado el 15 de julio de 2016.
- ⁵ El título original en inglés es: "The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution".
- ⁶ Existe una muy amplia literatura que enfatiza la necesidad de trascender la dimensión jurídico-normativa de la transparencia (centrada en la garantía del DAI) en favor del desarrollo de la transparencia como política pública si se desea alcanzar estadios de transparencia en la administración pública capaces de hacer efectivo un derecho, pero también capaces desplegar su potencial transformador de la vida en sociedad y de la propia administración pública. Destaco en particular las aportaciones de Mauricio Merino (2008), Fung (2007) y Jonathan Fox (2008).
- ⁷ El Proyecto IFAI-Comunidades buscaba identificar mecanismos para la apropiación del DAI, con especial atención a aquellos grupos desprovistos de poder o influencia en la asignación de recursos y definición de políticas públicas para que estos cuenten con instrumentos para mejorar sus condiciones de vida.

⁸ La nueva Ley General de Transparencia (que regula la reforma constitucional de 2014 que crea el Sistema Nacional de Transparencia), dispone en su artículo 59 que el INAI y sus homólogos estatales deben coadyuvar, con los sujetos obligados y la sociedad civil organizada, a construir mecanismos de colaboración y promoción de acciones de apertura gubernamental. Dicha atribución busca abordar y eventualmente superar las limitaciones antes analizadas del enfoque pasivo-procesal-minimalista con el que la burocracia mexicana acogió la transparencia en sus inicios.

⁹ Estos son el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el PNUD, la OCDE, la OEA y la CEPAL.

¹⁰ La Política de Respuesta es un mecanismo que busca establecer responsabilidades y consecuencias en caso de que alguno de los países participantes emprenda políticas y acciones contrarias a los principios de la Declaración de Gobierno Abierto que afecten el espacio de la sociedad civil organizada para actuar libremente y ha sido ya aplicada en dos casos: Azerbaiyán y Hungría. En el primero, el Comité Directivo aprobó degradar el estatus del país en la Alianza estableciendo estándares básicos de restablecimiento del espacio de la sociedad civil organizada para actuar libremente en el país como condición para su reingreso como participante pleno de la misma, a la vez que conformó un grupo de trabajo para ofrecer todo el apoyo que el gobierno requiera para ello.

¹¹ Esta es la razón por la cual *Open Government Partnership* desarrolló tres instrumentos orientados a regular las condiciones político-institucionales básicas que los países que desean participar en la iniciativa deben poseer y preservar: los Criterios de Elegibilidad de los países, la Declaración de Gobierno Abierto y la Política de Respuesta ante retrocesos en los dos primeros. Los primeros buscan establecer un conjunto de estándares básicos de condiciones de apertura que harían posible que un país pueda establecer procesos de gobierno abierto en arreglo a los principios del mismo y con la amplia participación de la sociedad civil. La Declaración de GA debe ser firmada por los gobiernos y enfatiza el compromiso de éstos con la preservación y promoción de los derechos y libertades que garantizan el espacio de la sociedad civil para actuar en el país. La Política de Respuesta es un mecanismo que busca establecer responsabilidades y consecuencias en caso de que alguno de los países participantes emprenda políticas y acciones contrarias a los principios de la Declaración de GA. Es importante mencionar que el *Open Government Partnership* acaba de lanzar un proceso de evaluación y consulta global que, en parte, busca revisar y actualizar los tres instrumentos.

- ¹² Luis F. Aguilar (2006) se refiere a este conjunto de atributos del Estado como los elementos fundamentales que determinan su "calidad institucional", de forma distinta pero complementaria a aquellos que determinan la calidad administrativa de la administración pública.
- ¹³ Entre las múltiples ocasiones que se alternaban e incluso concurrían acciones de cooperación/co-creación con acciones de exigibilidad-control en ambos procesos destacan, para el caso del SNT, las acciones de exigibilidad de parte de las OSC articuladas en el Colectivo por la Transparencia bajo el lema "Transparencia Ya", al ser "congelada" por la Cámara de Diputados durante un período de casi siete meses la minuta de reforma constitucional aprobada en el Senado de la República que creaba el Sistema Nacional de Transparencia y que aquél debía procesar como cámara co-legisladora. Dicha minuta era el producto de un proceso de co-creación Senado-sociedad civil sin precedentes en México. En el caso del SNA, concurrían acciones de co-creación de las normas, con acciones de exigibilidad hacia los senadores para que aceptaran medidas como la que buscaba mandar la publicación de las versiones completas de las declaraciones patrimoniales, de conflicto de interés y de impuestos de funcionarios públicos, la llamada "ley 3 de 3".
- ¹⁴ La información detallada de la iniciativa puede encontrarse en <http://www.pidesinnovacion.org/Iniciativas/cruce-seguro/>
- ¹⁵ El documento se puede consultar en <http://inicio.inai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/Modelo%20Te%C3%B3rico%20de%20Gobierno%20Abierto.pdf>
- ¹⁶ Las entidades son: Oaxaca, Durango, Morelos, Veracruz, Jalisco, Baja California, Tlaxcala, Coahuila, Zacatecas, San Luis Potosí, Campeche, Chihuahua, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Querétaro, Ciudad de México y Sonora.
- ¹⁷ Las entidades son: Oaxaca, Durango, Morelos, Veracruz, Jalisco, Baja California, Tlaxcala, Coahuila, Zacatecas, San Luis Potosí y Campeche.
- ¹⁸ Las entidades son: Durango, Morelos, Veracruz, Oaxaca, Tlaxcala, Coahuila y Zacatecas.

¹⁹ La OSC que co-fundé en el año 2006 y que ha sido una de las precursoras del movimiento de Gobierno Abierto en México y cuya Dirección Ejecutiva estaré dejando a finales de 2016 al haber cumplido mi ciclo directivo de 10 años. En particular agradezco el invaluable apoyo de Alfredo Elizondo, Carlos Hernández y Mariana Molina para el procesamiento y análisis de los más de mil compromisos de los más recientes PNA de los países participantes de *Open Government Partnership*.

²⁰ Para más información sobre la iniciativa se puede consultar su portal oficial: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/index.aspx>

²¹ Para más información sobre la iniciativa se puede consultar su portal oficial: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_czech_en.pdf

²² Para más información sobre la iniciativa se puede consultar su portal oficial: <http://mopsd.gov.jo/en/Pages/Top%20Nav/Achievements/Service-Delivery-Improvement-and-Simplification-of-Procedures-.aspx>

²³ Para más información sobre la iniciativa se puede consultar su portal oficial: <http://data.gov.gh/>

²⁴ Fuente: Base de datos con el conjunto de compromisos de los PNA del universo de países participantes de *Open Government Partnership* (se retoma solamente el último Plan de Acción vigente para cada país). Disponible en: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1xMP9c1uDycjQ37dJnBv2juOU2h6XwHC3t1rh7sLQ3TI/edit?usp=sharing>

Gobierno Abierto

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Álvarez, Francisco (2015), La iniciativa de gobiernos abiertos subnacionales en México, en Bojórquez, J., Luna. I. (coord.), *Gobierno abierto y el valor social de la información*, UNAM, ITAIP, México, en: http://www.ivai.org.mx/documentos/fadh/Gobierno_abierto_en_el_Estado_de_Veracruz_ITAIP.pdf
- Bohórquez, E., Flores, M., García, R. (2015), La calidad de las guarderías del IMSS, en Bojórquez, J., Luna. I. (coord.), *Gobierno Abierto y el valor social de la información*, UNAM, ITAIP, México, en: http://www.ivai.org.mx/documentos/fadh/Gobierno_abierto_en_el_Estado_de_Veracruz_ITAIP.pdf
- Calderón, A., Rivera, G. (2015), Abrir datos para reducir la mortalidad materna, en Bojórquez, J., Luna. I. (coord.), *Gobierno Abierto y el valor social de la información*, UNAM, ITAIP, México, en: http://www.ivai.org.mx/documentos/fadh/Gobierno_abierto_en_el_Estado_de_Veracruz_ITAIP.pdf
- Cantú, J., Fuentes, B., Merino, M. (2011), La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas, en López, S., Merino, M., Morales, L., *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, CIDE, RRC, ASF, México.
- Cruz-Rubio, César (2015), ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Núm. 8, marzo-agosto.
- Fox, J. (2008), Transparencia y rendición de cuentas, en Ackerman, J., *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI, IJ, UNAM, México.
- Fung, A., M. Graham y D. Weil (2007), *Full Disclosure, The Perils and Promise of Transparency*, Nueva York: Cambridge University Press.
- González, A. (2015), Preámbulo, en Bojórquez, J., Luna. I. (coord.), *Gobierno abierto y el valor social de la información*, en: http://www.ivai.org.mx/documentos/fadh/Gobierno_abierto_en_el_Estado_de_Veracruz_ITAIP.pdf

- (2008), *Gobernar por ¿resultados?*, en González , A. (coord.), *Implicaciones de la Política de Evaluación del desempeño del Gobierno Mexicano*, Gestión Social y Cooperación, A.C., México.
- Government of France (2015). *France National Action Plan 2015-2017*, en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/2015%2007%2009_Plan%20gouvernement%20ouvert%20EN%20Version%20Finale_0.pdf
- Government of the United Kingdom (2016). *UK Open Government National Action Plan 2016-18*, en: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/UK%20Open%20Government%20National%20Action%20Plan%202016-18.pdf>
- Heller, N., (2011), *Is Open Data a Good Idea for the Open Government Partnership?*, Global Integrity.
- Hood, C.C. y Jackson, M. (1997), *La argumentación administrativa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- INAI, (2016), *Modelo de Gobierno Abierto. Documento teórico*, INAI, México, en: <http://inicio.inai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/Modelo%20Te%C3%B3rico%20de%20Gobierno%20Abierto.pdf>
- López, R. (2013), *Gobierno Abierto en Latinoamérica: análisis de los procesos y las iniciativas*. Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional CLAD, Montevideo, Uruguay; 29 de octubre- 1 de noviembre de 2013.
- Mayntz, R. (2000), *Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'*, *Instituciones y Desarrollo*, Núm. 7.
- Merino, M. (2008) "La transparencia como política pública", en Ackerman, J., *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Siglo XXI, México.

- Obama, Barack (2009), *Memorando de Transparencia y Gobierno abierto*, White House, EE.UU., en: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment
- Orszag, Peter (2009), *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, Open Government Directive, EE.UU., en: <https://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>
- Oszlak, O. (2014), *Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, en Oszlak, O., Kaufman, E., *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*, IDRC CRDI, RedGEalc, OEA, en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/kaufman-oszlak.pdf>
- -- (2015), *Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos*, en Bojórquez, J., Luna. I. (coord.), *Gobierno Abierto y el valor social de la información*, UNAM, ITAIP, México, en: http://www.iva.org.mx/documentos/fadh/Gobierno_abierto_en_el_Estado_de_Veracruz_ITAIP.pdf
- Parks, Wallace (1957), *The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution*, revista *George Washington Law Review*, EE.UU.
- Ramírez-Alujas, A., y Dassen, N. (2016), *Vientos de cambio II: Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, BID, en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7621/Vientos-de-cambio-II-Avances-y-desafios-de-las-politicas-de-gobierno-abierto-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- United States Government (2015). *Third Open Government National Action Plan for the United States of America*, en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/final_us_open_government_national_action_plan_3_0_0.pdf
- Valenzuela, Rafael, (2012), *El fortalecimiento de las Capacidades Institucionales como vía para implementar un Gobierno Abierto*, en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5496102.pdf>

- Weinstein, J., Goldstein, J. (2012), The Benefits of a Big Tent: Opening Up Government in Developing Countries. A Response to Yu & Robinson's The New Ambiguity of "Open Government", 60 *UCLA Law Review Discourse*, 38.
- Wikipedia (2016), *Gobierno electrónico*, en: https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_electr%C3%B3nico.
Revisado el 15 de julio del 2016
- Yu, H., Robinson, D. (2012), The New Ambiguity of "Open Government", 59 *UCLA Law Review Discourse*, 38.