

GOBIERNO ABIERTO:
UN PARADIGMA PARTICIPATIVO EN LA GESTIÓN PÚBLICA ACTUAL.

Augusto Guillermo Girao
augustogirao7@yahoo.es
Universidad Católica de Córdoba, Argentina
Doctorando en Política y Gobierno

Área temática: Administración pública y políticas públicas

“Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013”

Abstract:

La doctrina contemporánea de un Gobierno Abierto incluye hablar sobre Transparencia, Participación y Colaboración (Obama, 2009); tres ejes fundamentales para el fortalecimiento de un sistema democrático. El Gobierno Abierto representa una forma de comunicación permanente y transparente entre gobierno y ciudadanía para el desarrollo de una buena gobernanza. El presente trabajo busca realizar un análisis del desarrollo de este instrumento en la administración pública de hoy y revisar algunas experiencias y casos en su implementación.

Gobierno abierto:

Un paradigma participativo en la gestión pública actual.

Los esfuerzos del gobierno abierto se enmarcan en el propósito de fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar la participación y el compromiso cívico, y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones públicas bajo principios de equidad, integridad y transparencia.

BID, 2012

En el siglo XXI una de las principales divisiones entre las naciones no incluirá la otrora brecha entre Norte versus Sur, o Este versus Oeste, o disputas religiosas o de cualquier otra categoría. Sino que la principal división será entre si son sociedades abiertas o cerradas

[Extracto del discurso de Hillary Clinton, Secretaria de Estado Norteamericano, durante el último encuentro Open Government Partnership (2012)].

“La verdadera revolución no puede temer a las masas, a su expresividad, a su participación efectiva en el poder. No puede negarlas, no puede dejar de rendirles cuenta. De hablar de sus aciertos, de sus errores, de sus equívocos, de sus dificultades”.

Paulo Freire.

“Ha llegado el momento de formar una nueva alianza entre la tecnología y los gobiernos pues las TIC tienen grandes efectos sobre el desarrollo: ayudan a superar las barreras de aislamiento social, económico y geográfico, aumentan el acceso a la información y la educación; posibilitan que los pobres participen en mayor cantidad de decisiones que afectan sus vidas”.

PNUD, 2001

1. A modo de introducción

Durante las últimas décadas, los gobiernos han buscado, en diferentes modelos, encontrar la forma de dar solución a las diversas demandas y necesidades de los ciudadanos y así poder estar más cerca de ellos, edificando de esta manera una auténtica gobernabilidad democrática. Es en este sentido que, tanto el gobierno como la ciudadanía, vienen a constituir un problema privilegiado, un terreno fértil, para un exhaustivo análisis político. Esto, si se entiende por gobernabilidad a la capacidad del establecimiento de la relación entre gobierno y gobernados mediante un rol activo de los últimos en la esfera pública para el logro de la resolución de las demandas y conflictos de una forma legítima y eficaz con miras al bien común (Guillermo, 2013). Sin embargo, en la actualidad podemos apreciar la otra cara de la moneda, puesto que los problemas de la capacidad gubernamental se desvanecen en una aguda crisis que erosiona tanto el sistema político en general como la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes, quebrando ese estado de equilibrio dinámico, en palabras de Camou (2001), que existe entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz. Esta relación conflictiva ha sido motivo de muchos estudios, teniendo en el instrumento de la participación el enlace ideal para la solución de este dilema. Es precisamente mediante la inclusión de los ciudadanos, que se busca lograr un rol activo en la esfera pública y de esta manera crear espacios participativos en el ámbito gubernamental, puesto que la democracia representativa moderna se ha venido legitimando en base a la noción de que la ciudadanía debe tomar parte, de alguna manera, en los asuntos públicos. La participación acerca al gobierno con la ciudadanía, empodera a los ciudadanos a conducir los proyectos políticos y prioridades así como también prevé las acciones de las diversas autoridades (políticos) en el manejo de la cosa pública, involucra a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, etc., todo ello con la finalidad de edificar una auténtica gobernabilidad, la misma que implica a una serie de actores que se involucran en la elaboración e implementación de la política pública. Como se puede ver, la contribución de los ciudadanos reside en su compromiso cívico y político por medio del cual, ellos exigen un mayor grado de responsabilidad de la clase política en la solución de las demandas. A ello va unido esta iniciativa de Gobierno Abierto u *Open Government*, un cambio sustancial en las administraciones de hoy por medio de la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración. “El Gobierno Abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados”. (Oszlak, 2012).

Los numerosos esfuerzos realizados para el mejoramiento de la administración pública datan desde los inicios de la creación de internet. Podemos señalar como una iniciativa el informe *“From Red tape to Results Creating a Government that Works Better & Costs Less Report”*, Informe de la National Performance Review, llevado a cabo por Al Gore en el año 1993 durante la Administración del Presidente Clinton; en ese estudio se establecieron los parámetros para el cambio hacia un modelo de gobierno electrónico en base a cuatro principios organizados en torno a medidas concretas para su implementación. Estos principios son: reducción de la burocracia, poner a los clientes en primer lugar, capacitar a los empleados para obtener resultados y el corte a lo básico.

En la actualidad, el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), han creado la apertura de diversos espacios para el mejor desarrollo de la gobernanza democrática. El ideal de un Gobierno Abierto, se puede decir, está estrechamente relacionado con el avance de la tecnología de las últimas décadas, suscitadas por la expansión de Internet. Muchas definiciones de Gobierno Abierto reconocen la importancia de la dimensión tecnológica en su desarrollo. Si se quiere definir lo que es un Gobierno Abierto, se propone como una forma de organización que por medio del uso de la tecnología y los canales de comunicación posibilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos para de esta manera poder dar solución eficaz a los diversos problemas y demandas de la ciudadanía en general. En este escenario, el papel de Internet, las tecnologías y la cultura digital han sido clave para la actual combinación de elementos que refundan la idea de Gobierno Abierto. Por un lado, porque en nuestros días el entorno digital constituye la infraestructura de base que facilita y hace posible un acceso más fluido a la información y la gestión del conocimiento, y por el otro, debido a los valores subyacentes en los patrones de interacción que promueve la cultura digital: prácticas abiertas, transparentes, participativas y colaborativas. Todo ello es condición necesaria pero no suficiente para la construcción de gobiernos abiertos. (BID, 2012)

Las ventajas que nos ofrecen las redes sociales en la gestión de lo público es un gran potencial para la buena gobernanza. Uno de los primeros en reconocer la ventaja de las tecnologías de la información en la gestión pública fue Robert Dahl (1989). Este autor propuso la idea de un *“mini-populus”*, el cual consistiría en la creación de grupos o instituciones representativas las mismas que estarían conformadas por mil ciudadanos elegidos al azar quienes a su vez deliberarían sobre un determinado tema público durante más de un año haciendo uso de las telecomunicaciones. Terminado ese tiempo, darían sus conclusiones. Lo que se buscaría es acercar los principales problemas políticos a los ciudadanos.

2. Orígenes del Open Government

Para referirnos a los orígenes del *Open Government*, muchos estudiosos lo asocian al Siglo de las Luces, (La Ilustración), donde los pensadores de esa época consideraron de suma importancia el derecho a la información porque creyeron que la transparencia era esencial para que existiera una buena relación entre la autoridad y los ciudadanos. Como concepto, tiene su origen en la administración anglosajona, donde está relacionado directamente con la libertad de acceso por parte del ciudadano a la información que tiene el gobierno. (Calderón y Lorenzo, 2010). Los primeros mecanismos de transparencia se registraron en la Ley sueca sobre libertad de prensa en 1766. En los Estados Unidos tenemos a la *Freedom of Information Act* o Ley de Libertad de Información (FOIA). Esta Ley, promulgada en 1966, manifiesta que toda persona tiene derecho a solicitar acceso a los registros y a la información de las agencias federales, siempre que tales registros no estén protegidos por una exención o exclusión de la FOIA. Es un gran paso para acercarse al Gobierno Abierto. A ello le seguirían Dinamarca (1970), Noruega (1971), Francia (1978), Australia y Canadá (1982), Hungría (1992), Reino Unido (2000), México y Japón (2002), India y Alemania (2005) y Uruguay (2010), constituyendo de esta manera, un gran avance de la disponibilidad de la información gubernamental al ciudadano. Un Gobierno Abierto refuerza la confianza ciudadana en sus representantes y en las instituciones públicas participando todas sus decisiones y acciones por medio de los diversos canales de comunicación, colocando al ciudadano como centro de la gestión estatal.

Muchas iniciativas en torno al *Open Government* se han dado, siendo una de las primeras la iniciativa española a nivel local del municipio del Jun en Granada, el lugar del nacimiento de la *Teledemocracia Activa*, declarado así en el año 2001. Una forma innovadora de participación pública donde gobernantes y gobernados son iguales. También podemos mencionar el famoso Memorando de Obama sobre “Transparencia y Gobierno Abierto”, (2009), en donde resalta los tres pilares fundamentales: la transparencia, la participación y la colaboración.

En septiembre de 2011, en el marco de la 66 Asamblea General de las Naciones Unidas, llevada a cabo en la ciudad de Nueva York, se creó la Asociación de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), una iniciativa multilateral impulsada por los gobiernos de Estados Unidos y Brasil, que tiene como objetivo obtener compromiso concreto de los gobiernos para promover la transparencia, dar más poder a los ciudadanos, combatir la corrupción, y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. Para ser miembro de la OGP, los países deben adoptar una Declaración de alto nivel. A esta Declaración de fecha 20 de septiembre se sumaron los siguientes países: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y los Estados Unidos. El 17 y 18 de abril de 2012 se llevó a cabo en Brasilia la Primera Sesión Anual de la Sociedad de Gobierno Abierto, el que cuenta ahora con 55 integrantes. Entre los países adheridos a la Declaración del 17 de abril, se encuentran Canadá, Italia, Colombia, Perú, España, Países Bajos, Uruguay, Dinamarca, República Dominicana, Grecia por mencionar algunos.

3. Definiendo el Open Government

Dado que se trata de un concepto que está en permanente evolución, se puede apreciar la existencia de diversos enfoques en torno a su definición. Un Gobierno Abierto es entendido como aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (J. Llinares, 2007). Iñaki Ortiz, en el blog *Administradores en red* (2008), define el concepto de Gobierno Abierto como un modelo de administración en el que lo relacional cobra principal protagonismo. Una administración “open” se abre a la ciudadanía, pero también a las demás administraciones, y a otras organizaciones colaboradoras. Una administración “open”, según su postura, es una administración en red; red que se encuentra formada por todos los actores de la sociedad civil. Wikipedia define el término de la siguiente manera: El 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, esto debe ir unido a la creación de espacios permanentes de participación ciudadana y colaboración ciudadana. (Wikipedia, 2012). Hablar de Gobierno Abierto es hablar de una evolución de nuestro sistema democrático de convivencia y valores, basado en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los gobiernos, así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio de derecho de sufragio cada cuatro años. (Calderón y Lorenzo: 2010). Moore (2011) manifiesta que un Gobierno Abierto se centra exclusivamente en la consecución de objetivos a través de una mayor eficiencia, una mejor gestión, la transparencia, información y participación ciudadana y la mayoría de las veces aprovecha las nuevas tecnologías para alcanzar los resultados deseados. Esto está trayendo los enfoques de negocio, tecnologías de negocios, para el gobierno. (J. Moore, 2011). Por otro lado, se define como una filosofía centrada en el ciudadano y la estrategia que cree que los mejores resultados suelen ser impulsados por asociaciones entre los ciudadanos y el gobierno, en todos los niveles. En conclusión es un ideal que todo gobierno democrático debe seguir bajo los tres principios enunciados (transparencia, participación y colaboración) y de la mano de las TICs para lograr una gobernabilidad para todos.

El modelo de Gobierno Abierto se puede entender como una especie de transición del modelo de democracia representativa a la democracia participativa, aprovechando el potencial que ofrecen las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, (TICs) para comunicarnos con los ciudadanos. Para que exista un Gobierno Abierto, es condición necesaria e imprescindible que se cumplan dos requisitos: por un lado, el acceso libre, abierto y gratuito a los datos (open data), y por otro lado, que haya una libertad y los mecanismos necesarios para la participación y acción de los ciudadanos (open action), (A. Corojan y E. Campos: 2011). Con la apertura de la información y el acceso de la ciudadanía a ella, se logra la transparencia deseada, se fomenta la participación ciudadana en los asuntos públicos, se mejoran los niveles de confianza gubernamental, etc.

El gobierno actual expone nuevas oportunidades, permitidas y facilitadas por las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), para dar cabida a los valores de los ciudadanos: por ejemplo, la accesibilidad a la información y los servicios, la eficiencia y la eficacia de la prestación de servicios, la transparencia y la rendición de cuentas en la operación y la administración (Lathrop y Ruma, 2010). El papel de las TICs es esencial y fundamental para la apertura del gobierno, aunque la tecnología no puede dar cuenta de todos los cambios recientes en el gobierno (Dawes, 2008). Las TICs han creado nuevas posibilidades de responder a los desafíos de la gestión pública, sea para conocer mejor las necesidades de los ciudadanos, mejorar el funcionamiento interno de las administraciones públicas o prestar servicios públicos a costos más bajos y de mejor calidad. (Díaz-Moure, 2010). Pero la condición básica para que la tecnología incida sobre la cultura es que exista voluntad política para difundir e imponer sus aplicaciones, con todas las consecuencias que ello implica. Esta afirmación merece una aclaración. La mayoría de las aplicaciones tecnológicas son rápidamente adoptadas por el mercado y los usuarios, sin necesidad de someterlos a compulsión alguna. Pero en el caso que nos ocupa, estamos hablando de abrir la caja negra del Estado y de instar a los funcionarios a que escuchen a los ciudadanos, respondan a sus propuestas, los acepten como coproductores y admitan que deben rendirles cuenta, además de responder a sus críticas y observaciones. Se trata de nuevas reglas de juego en la relación gobierno-ciudadanía. Y si bien podemos aceptar, provisoriamente, que la tecnología permitiría esa interacción, también debemos admitir que para que los funcionarios políticos y los administradores permanentes se muestren dispuestos a funcionar bajo estas nuevas reglas, hace falta una enorme dosis de voluntad política desde el más alto nivel intergubernamental para imponerlas. (Oszlak, 2012).

Está claro que a los políticos profesionales les irritan las apelaciones genéricas que tan frecuentemente se hacen en pro de una democracia más participativa, en la que los ciudadanos intervengan en los procesos deliberativos, sin ofrecer indicaciones mínimamente precisas sobre cuestiones como quién participa, cómo, dónde, en qué cuestiones (¿también en las decisiones?). Parece inevitable que, fuera de los consejos abiertos de núcleos municipales muy pequeños, habrá que contar con alguna organización que fije la agenda, presente y modere los debates, etc. Asimismo, descalifican como infantiles y peligrosas las apelaciones a la Teledemocracia o a la vía Internet. También el referéndum es descartado desdeñosa y genéricamente. Pero es que, además, sostienen que estas apelaciones a una mayor participación ciudadana en la deliberación presupone lo que no existe ni se puede inventar: unos ciudadanos informados y con vocación civil. (Rubio Carracedo, 2007: 164-165). Por otra parte, gracias al uso de las nuevas tecnologías y poniéndolas al alcance de todos, es posible afirmar que se podrán realizar todos estos cambios descritos anteriormente y de esta forma afianzar una cultura democrática.

Así como se ha aperturado la evolución en el uso de nuevas herramientas para la inclusión de la ciudadanía, también se observa una serie de problemas para su desarrollo, entre ellos podemos señalar: (Guillermo, 2011).

- El desconocimiento de la población en el uso de los nuevos instrumentos y herramientas de tecnología moderna (redes sociales).
- La información poco atractiva brindada por el gobierno al público usuario, la que resulta en su mayoría de veces difícil de asimilar.
- La disponibilidad de tiempo que cuentan los ciudadanos.
- La externalización de los servicios públicos en manos de entes privadas, lo que en muchos casos dificulta la labor de transparencia.
- La falta de accesibilidad a internet de determinadas zonas y los altos costos.

En base a lo esbozado, se puede manifestar que es voluntad de los gobiernos de turno y solo de ellos incorporar las TICs u obstaculizar su desarrollo en la gestión pública que como se puede apreciar bajo este nuevo paradigma de Gobierno Abierto busca profundizar el sistema democrático basado en la transparencia en la gestión, facilitando espacios de participación y colaboración de la ciudadanía en los asuntos gubernamentales. Entonces como objetivo, un Gobierno Abierto tiene la misión de transformar la administración en un sistema facilitador en la solución de las demandas societales en colaboración y participación con la ciudadanía.

La implicancia de la ciudadanía en los asuntos de gobierno, es considerada como una respuesta a la actual problemática que afronta la democracia, en donde se puede apreciar la fragilidad de las instituciones políticas, la crisis de legitimidad del sistema político, la desafección política de la ciudadanía, etc. Es importante señalar que la participación contribuye a afianzar la democracia, a evitar la corrupción y, porque es un derecho que todo ciudadano tiene mediante el ejercicio de su rol de protagonista del proceso político, ser veedor de los problemas imperantes en su localidad. (Guillermo: 2011). La eficacia de la actuación administrativa aumenta si es permeable a las opiniones de los agentes sectoriales y de la ciudadanía, propiciando la participación de ambos grupos en la determinación y aplicación de la prestación de servicios. La disponibilidad de más información y una mayor transparencia de actuación son elementos vitales para entablar un debate público bien orientado y para incrementar la confianza del ciudadano en el funcionamiento de la acción administrativa, tanto cuando se examinan las prioridades de gasto como cuando se formulan los programas de actuación. (Sancho, 1999). Es necesario entender al Gobierno Abierto como un proceso que va más allá de la “digitalización de la burocracia”, la reducción de trámites y la descentralización de servicios públicos, y constituye una plataforma para repensar el rol del Estado con un enfoque pro ciudadano, a través del cual se pueden abrir espacios de participación y colaboración entre el sector público, la sociedad civil y el sector privado. (BID, 2012).

“En una sociedad desesperada, los débiles aceptan la función de verdugos”.

Mensaje escrito en una banner en las protestas del movimiento 15 de Mayo
(Mayo de 2011)

4. Principios de un Gobierno Abierto

Los principios de un Gobierno Abierto vienen a ser:

4.1. Transparencia

Hablamos de transparencia, cuando los gobiernos ponen al alcance de la ciudadanía la información referente a la gestión realizada por el ente público, es decir, la apertura y publicación de datos. El ciudadano puede tener acceso a la información de los órganos públicos para consultarla, revisarla y analizarla. Dicha información debe ser legible y fácil de entender. De acuerdo con De Ferranti (2009), la transparencia se refiere a "la disponibilidad y mayor flujo para el público de información de calidad pertinente, relevante, comprensible, oportuna y confiable relacionadas a las actividades del gobierno"

La iniciativa de normas que encaminen y garanticen la facultad de acceso a la información pública ha cobrado notoriedad en los últimos años. La apertura de plataformas de datos abiertos por diversos países está consolidando el camino hacia una administración más transparente. Mientras exista mayor transparencia, existirá mayor empoderamiento de la ciudadanía porque mientras esté más informado el ciudadano tendrá mayor capacidad para fiscalizar a sus autoridades y mayor incentivo para participar en la vida política. La transparencia viene a constituir el primer pilar de todo Gobierno Abierto, el ciudadano tiene derecho a exigir la rendición de cuentas de sus autoridades, accediendo a la información pública de una manera sencilla y rápida; de esta manera se permite la participación del público en los asuntos gubernamentales. La rendición de cuentas viene a constituir la parte más importante de la transparencia. Es una forma de administración transparente hacia los ciudadanos que cobra gran importancia en la innovación de los gobiernos en la actualidad, labor que debe ir acompañada de valores como la veracidad en la publicación de la información. En la actualidad se ha consolidado esta definición con el *open data*, es decir, la apertura de los datos públicos sin transformarlos y poniéndolos a disposición de la ciudadanía para que los reutilice.

Siguiendo a Sancho (1999) se identifica los principios básicos que todo sistema de información debe ofrecer:

- La información ha de ser accesible, esto es, acompañada de unos mecanismos adecuados para hacer efectivo el derecho de acceso.
- La información ha de ser utilizable, lo que significa la utilización de un formato de fácil transformación en función de las necesidades concretas del demandante de la información.
- La localización de la información ha de posibilitar su búsqueda y recuperación en el momento que el usuario la necesite.

4.2. Participación

En lo referente a la participación, nos referimos a la implicancia de los ciudadanos de manera real, activa y efectiva en la toma de decisiones, asumiendo responsabilidades para el beneficio de la comunidad en general. Basado en el modelo de la polis ateniense, la primera forma de gobernabilidad democrática es la democracia participativa, la cual no distingue entre los gobernantes y ciudadanos (Held: 1996). Por medio de este instrumento democrático, los ciudadanos se involucran directamente en la toma de decisiones sobre sus derechos y ahora con la aparición de las nuevas tecnologías se ha reforzado esta práctica democrática. Antes la participación de la sociedad civil se daba por medio de asociaciones comunales, gremios o sindicatos teniendo a un intermediario entre la sociedad y el gobierno. Pero con el auge de Internet, la situación ha cambiado, ya que permite una mayor interacción entre gobierno-gobernados generando mejores oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de su comunidad. Es decir, participar no solo en las propuestas sino también en las soluciones dando ideas y aportaciones. El grado de permeabilidad del sector público a través de la instauración de sistemas de participación puede ser considerado un indicador del grado de control político que el ciudadano ejerce sobre las acciones de los decisores públicos. (Aguilar, 1994). La apertura de los gobiernos a la participación es un reto de las administraciones de turno, podemos manifestar que en la actualidad estamos ante la presencia de un nuevo modelo de contrato social donde la participación del ciudadano es el eje principal para el desarrollo de una buena gobernanza. Hoy es más fácil que los ciudadanos brinden su opinión sobre cualquier tipo de temas. El gobierno debe promover la creación de espacios participativos para lograr una efectiva implicancia de la ciudadanía en los asuntos públicos. Tales espacios participativos como las redes sociales, son importantes plataformas para la interacción de tal forma que puedan recoger las propuestas, solicitudes referentes a las demandas y problemática por resolver y darle una adecuada solución.

Como valor para la sociedad, la participación está vinculada de muchas maneras al gobierno democrático -racionalidad, control, capacidad de respuesta, flexibilidad, resolución de conflictos legitimidad, por nombrar sólo unos pocos- que con razón se puede considerar como uno de los pilares centrales de gobierno. El grado en que cada ciudadano decida hacer uso de las oportunidades abiertas por el impacto de este valor en las instituciones socio-políticas es un problema completamente diferente. (Kaase & Marsh, 1979a:30).

4.3. Colaboración

Finalmente llegamos al tercer pilar de todo Gobierno Abierto, la colaboración. Cuando hablamos de colaboración, nos referimos al ejercicio de trabajo realizado conjuntamente entre las instituciones y los ciudadanos con el fin de desarrollar ideas y potenciales que ayuden al mejoramiento de la gestión gubernamental, utilizando para ello las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs). Noveck (2009) argumenta que la colaboración es una forma de participación democrática que difiere en aspectos importantes de las prácticas tradicionales de participación y de deliberación, que a menudo tienen lugar en circunstancias desconectadas de la toma de decisiones. La

deliberación a menudo se convierte en una oportunidad para el intercambio de opiniones, en lugar del contexto para determinar el curso de acción específico. Si bien hay beneficios al asegurar que los diversos puntos de vista se incorporan a la acción del gobierno. También argumenta que la colaboración como una forma contemporánea de la democracia participativa une a los individuos con experiencia, junto con quienes toman las decisiones en el gobierno para crear las soluciones a ser implementadas. Se trata de aprovechar el conocimiento y potencial del ciudadano para generar alternativas de solución a los problemas y demandas sociales, que el gobierno por sí solo no puede resolver. Noveck llama a esto “*Democracia colaborativa*” la cual enfatiza el trabajo compartido de instituciones gubernamentales y redes de participantes, e implica una robusta coordinación de estructuras que hacen posible dividir roles y tareas. (Noveck, 2009). Analistas como Antoni Gutiérrez-Rubí, proponen añadir como complemento al principio de colaboración la *co-creación*, como elemento necesario para que la ciudadanía sea creadora de iniciativas y acciones que mejoren la Administración y ofrezcan nuevos servicios ciudadanos. (A. Corojan y E. Campos: 2011). Hoy en día, el uso de las tecnologías es considerado un valor fundamental para el desarrollo de herramientas que permitan la consolidación de la relación gobierno-ciudadano bajo un régimen de colaboración y cooperación entre ambos.

Cusba (2012) manifiesta que el proceso de colaboración en el ámbito de lo público sigue entonces una ruta incremental en la cual, a medida en que los ciudadanos y privados se involucran en las tareas de gobierno y en proyectos complejos, la apertura gana aceptación en los organismos gubernamentales. De esta manera, la colaboración abierta produce efectos sinérgicos de múltiples partes que colaboran y los resultados se observan en ahorro de tiempo y costos, mayor calidad y mayor innovación en los servicios públicos y en la formulación de políticas y normas.

PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ABIERTO

PRINCIPIO	OBJETIVO
TRANSPARENCIA	Rendición de cuentas (<i>accountability</i>) por parte de las instituciones.
PARTICIPACIÓN	Ideas, prácticas, experiencias, necesidades.
COLABORACIÓN	Eficacia a través del trabajo conjunto entre la ciudadanía y las instituciones.

Fuente: Corojan, A. y Campos, E. (2011).

5. Entre el “E-Government” y el “Open Government”

Para llegar a lo que es el término de “Gobierno abierto”, anteriormente los estudiosos se referían al gobierno electrónico (*e-government*) para referirse al potencial que ofrecían las herramientas tecnológicas en la administración pública. Sin embargo, habría que aclarar una controversia hoy en día en la denominación de gobierno electrónico o administración electrónica (*e-gov*) y gobierno abierto u *open government* (*O-gov*).

5.1. E-Government (*Egov*)

El *E-Government* es definido por el Banco Mundial como “el uso de las tecnologías de información y comunicaciones para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del Gobierno”. Castoldi (2002:112) lo define como aquel que incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías informáticas, en particular Internet, que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más transparente que el actual. Y por último, tenemos la definición de Gobierno Electrónico incluida en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, en el marco de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Santiago de Chile, (2007) donde se define como “El uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) en los órganos de la Administración Pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos.” El campo del gobierno electrónico se ha centrado más en el uso de la tecnología dentro de las actividades de rutina llevadas a cabo por los organismos públicos: la prestación de servicios públicos, la calidad y la rentabilidad de las operaciones básicas del gobierno, compromiso ciudadano y la consulta, las normas legislativas para llevar a cabo estos procesos, etc. Entonces podríamos definir al E-Government como el uso de las TICs para el mejoramiento de los servicios administrativos ofrecidos a los ciudadanos.

5.2. O-Government (*Ogov*)

En cambio, un Gobierno Abierto u *Open Government* es colocar el resultado por delante del proceso, es abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de la administración y abandonar el concepto administrado por el de ciudadano. (Calderón y Lorenzo: 2010). Es el uso de las TICs para una comunicación abierta y permanente entre la administración y sus ciudadanos, fomentando la transparencia, la participación y colaboración.

Anteriormente las formas participativas se basaban en el sufragio, la participación a nivel local, la participación a nivel de grupos de interés, etc. Otras formas de participación mayoritaria no eran posibles por la ausencia de las tecnologías mencionadas. Sin embargo, en plena época de expansión de las TICs, esas barreras han

sido abiertas, propiciando la apertura del sistema democrático a través de la transparencia, la participación y la colaboración lo que conlleva a una sólida relación entre el gobierno y sus ciudadanos. La idea de "Gobierno Abierto" está reforzada por el optimismo sobre lo que puede lograrse en la administración por medio del uso de las nuevas tecnologías, y contribuir al código fuente de su software ", parafraseando a Lathrop y Ruma (2010). Gobierno Abierto hoy en día significa el gobierno donde los ciudadanos tienen acceso a la información, documentos y procedimientos, pero también pueden convertirse en participantes de una manera significativa. Se trata de un gobierno democrático, una comunidad abierta que promueve la pluralidad, la diversidad de toda índole y para que todo ello se logre se necesita ciudadanos abiertos a los nuevos cambios.

En el libro “*Open Government: Gobierno abierto*” (Calderón y Lorenzo: 2010), se muestra en forma resumida los cambios que debe realizar toda administración para integrarse a la idea de Gobierno Abierto.

HACIA UN GOBIERNO ABIERTO

Cambio cultural:

Es imprescindible entender cuál es el objetivo de la administración y de todos los que trabajan en ella. El verdadero objetivo de la Administración es servir al ciudadano y el ciudadano debe estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.

Cambio en los procesos:

Los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, y por lo tanto deben re-ingeniarse todos los procesos para conseguir que así sea. Si los procedimientos no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan en nada, hay que eliminarlos o cambiarlos.

Cambio en la organización:

Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.

Cambio en las formas de relación:

Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación on-line, de la obligación a la presencia física, a las facilidades de relación, etc.

Fuente: En base a Calderón y Lorenzo, (2010): *Open Government: Gobierno Abierto*

6. Algunas experiencias innovadoras

Después de tratar el origen y evolución del Gobierno Abierto así como una aproximación al concepto, pasaremos a revisar las experiencias más innovadoras en su implementación. Muchos países han puesto en marcha diversas reformas para su implementación en sus administraciones públicas. Entre ellas tenemos las experiencias de Estados Unidos, Reino Unido, España, por mencionar algunos.

6.1. Estados Unidos

Muchas iniciativas entorno al *Open Government* se han dado, siendo una de las pioneras el famoso Memorando de Obama sobre “**Transparencia y Open Government**”, (2009), en donde hace un llamado a su administración a realizar recomendaciones para establecer un sistema donde resalte la transparencia, la participación y la colaboración. Y que a la letra dice lo siguiente:

“Mi administración está comprometida a crear un nivel sin precedentes de apertura en el gobierno. Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y la eficacia en el gobierno”.

Presidente Barack Obama, 21 de enero de 2009

En este documento, se plasma los tres pilares de un Gobierno Abierto:

La transparencia: Un gobierno debe ser transparente. La transparencia promueve la rendición de cuentas y proporciona información a los ciudadanos sobre lo que su gobierno está haciendo.

La participación: Un gobierno debe ser participativo. La participación pública aumenta la eficacia del Gobierno y la mejora de la calidad de sus decisiones.

La colaboración: Un gobierno debe ser colaborativo. La colaboración involucra activamente a los ciudadanos en la labor de su gobierno.



<http://www.whitehouse.gov/open>

En diciembre de 2009, se lanzó un segundo memorando para los Jefes de Departamentos Ejecutivos y Agencias llamado “Directiva de Gobierno Abierto”. En este documento se definen cuatro pasos para concretar la estrategia y dar un sentido de coherencia a las acciones emprendidas, que son:

1. Publicar información del Gobierno en línea.
2. Mejorar la Calidad de la Información del Gobierno.
3. Crear e institucionalizar una cultura de Gobierno Abierto.
4. Crear un marco normativo apropiado para el Gobierno Abierto.

El acceso a la información y la publicación de datos han sido claves en la política de Gobierno Abierto del presidente Obama. Es así que su administración lanza a finales de mayo de 2009 el *Data.gov.us*, teniendo como propósito aumentar el acceso público a bases de datos de alto valor y que sean legibles, generados por el poder ejecutivo del gobierno federal. *Data.gov*, un portal de información del gobierno accesible a la ciudadanía.



<http://ww.data.gov/>

6.2. Reino Unido

En el Reino Unido para impulsar la doctrina de Gobierno Abierto se puso en marcha el sitio web *Data.gov.uk*. Esta plataforma fue lanzada públicamente en enero de 2010, con el objetivo de facilitar el acceso a la información pública a los ciudadanos. Al hacer estos datos fácilmente disponibles significa que será más fácil para las personas tomar decisiones y sugerencias acerca de las políticas gubernamentales basadas en la información detallada. Esto implica que tienen que ser: fáciles de encontrar, fáciles de licenciar y fáciles de reutilizar.

El enfoque de esta aplicación se basa en:

Trabajando con la Web;

- Mantener las cosas simples: nuestro objetivo es hacer más pequeños los posibles cambios que harán que la web funcione mejor;
- Trabajar con el grano: no estamos buscando para reconstruir el mundo. Somos conscientes de que algunas cosas toman tiempo, mientras que otros se puede hacer con relativa rapidez. Todo tiene su propio tiempo y ritmo;
- Uso de estándares abiertos, código abierto y los datos abiertos: estos son los elementos básicos de un sistema modular sostenible y
- La construcción de comunidades, y trabajar con ya través de ellos (tanto dentro como fuera del gobierno).

Data.gov.uk es una parte fundamental de la labor del Gobierno en materia de transparencia y es dirigida por el Consejo de Transparencia. La Aplicación *Data.gov.uk* está siendo liderada por la Transparencia y el equipo de Compromiso Digital en la Oficina del Gabinete, trabajando en todos los departamentos del gobierno para asegurar que los datos se liberan de una manera oportuna y accesible. Este trabajo está siendo apoyado por Sir Tim Berners-Lee y el profesor Nigel Shadbolt.



<http://ww.data.gov.uk>

6.3. España

En España, las iniciativas hacia un Gobierno Abierto se han dado en tres ámbitos: estatal, autonómico y local. A nivel estatal podemos mencionar el Proyecto *APORTA*, lanzado en 2009, el cual asume el compromiso de la Administración general del Estado para el fomento de la apertura y reutilización de la información del sector público en España, para ello se apertura el sitio web <http://datos.gob.es>.

A nivel autonómico, cabe destacar las iniciativas del País Vasco por medio de los proyectos *Irekia* y *Open Data Euskadi*, en Cataluña destaca *Dades Obertes*, y en Navarra *Open Data Navarra*, por mencionar algunos. En el caso de *Irekia*, es un proyecto en el ámbito de las administraciones españolas, lanzado en 2010 e impulsado por la Dirección de Gobierno Abierto y Comunicación e Internet, de la Presidencia del Gobierno Vasco. Conforme a su portal <http://www.irekia.euskadi.net/>, se define como un canal de comunicación directa entre la ciudadanía y la Administración a través de Internet y se basa en los tres principios fundamentales de todo Gobierno Abierto. Por otro lado, el *Open Data Euskadi* nace como el primer portal de datos abiertos de España, lanzado en abril de 2010 a través de su portal <http://opendata.euskadi.net/>, teniendo como objetivos generar valor y riqueza, generar transparencia y facilitar la interoperabilidad entre administraciones.

A nivel local, podemos señalar como modelo emblemático el *municipio del Jun*. Una localidad granadina que el 27 de diciembre de 1999, se convirtió en la primera a nivel mundial en declarar el acceso a Internet y la Sociedad de la Información como un derecho universal de todos sus ciudadanos. También fue pionera en la celebración del primer pleno interactivo municipal a nivel mundial, celebrado el 28 de junio de 2001, bajo el lema “Derecho a Internet para todo el mundo”, declarándosele el lugar natal de la Teledemocracia. También fue el primero en realizar el voto electrónico remoto no presencial de forma simultánea a través del teléfono móvil e internet. El *O-Gov* se denominó en ese entonces Democracia activa. El Jun viene a constituirse como un modelo de gobierno abierto eficaz.

El alcalde del Municipio de Jun, José Antonio Rodríguez, creador de este sistema, manifiesta que debe existir una herramienta de comunicación directa con quien gobierna, para ello hace uso de su blog personal. Allí se puede observar mediante una cámara web, la labor que realiza el alcalde, las negociaciones, reuniones, etc.; las 24 horas del día. Es una forma de atender mejor al ciudadano, mediante la cual si un ciudadano nos comunica por internet que se ha quemado el farol frente a su casa, en la mañana del día siguiente hay un electricista cambiándolo, señala el burgomaestre. (Guillermo: 2011). Por medio de este sistema se da una administración más transparente con la participación y colaboración ciudadana en la solución de las diversas demandas de la población en general.



<http://www.jun.es/>

CONCLUSIONES

A modo de conclusión podemos señalar que el paradigma de Gobierno Abierto se encuentra en permanente evolución en la actualidad. El esfuerzo por innovar las administraciones públicas tratando de ejercer una gestión transparente con la participación y colaboración de los ciudadanos es el objetivo de toda administración abierta. Para consolidar ello, diversos modelos se han puesto en marcha con resultados positivos en la mayoría de los casos. A ello proponemos un modelo de cambio en la forma de actuar en la clase gobernante, un cambio que venga de los propios políticos a través de la imagen que muestren, su accionar y forma de servir al pueblo. Primero, la confianza de la ciudadanía resulta un elemento primordial para las democracias, ya que evalúa la capacidad del gobierno para atender sus demandas, si los gobernantes cumplen sus promesas, esto ayudaría a restaurar la confianza pública en el gobierno. Segundo, la transparencia en la gestión por medio de la emisión de los datos e informaciones públicas reforzadas por leyes de informaciones vigorosas, resulta vital, porque para tener una ciudadanía participativa, hay que ser transparente. Tercero, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas y la colaboración entre gobierno y ciudadanía por medio de una cultura de diálogo vienen a constituir los principios de la democracia del siglo XXI y por último podría añadir la capacitación del recurso humano y la expansión de las TICs. (Guillermo: 2012). El uso de las nuevas tecnologías disminuye las distancias, acorta las brechas y posibilita la apertura de espacios de participación de los ciudadanos, haciendo sentir su voz, expresando sus ideas, exigiendo y evaluando el accionar de sus gobernantes. Una serie de diversos nuevos instrumentos de comunicación han aparecido en la escena por ejemplo las redes sociales como Facebook, twiter, blogs, wikis, etc. los cuales cambiarán la forma de gobernar. Es tal la importancia que han tomado las TICs, que podemos señalar que las protestas en la denominada Primavera Árabe, tuvieron como principales protagonistas y gestores a jóvenes cercanos a las tecnologías de la comunicación, siendo este factor decisivo para el logro de la revolución.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, F. (1994). *El dilema de la participación ciudadana: acción colectiva y gobierno municipal*. Madrid. Concejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2011), *Open Government Partnership*. 66 sesión, disponible en línea: <http://www.opengovpartnership.org/about>
(Fecha de consulta 26 de mayo de 2012).
- CALDERON, C. y LORENZO, S. (2010), *Open Government / Gobierno abierto*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- CAMOU, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. México: FLACSO, IIS UNAM - Plaza y Valdés.
- CASTOLDI, P. (2002), “*El Gobierno Electrónico como un nuevo paradigma de Administración*”. En PRUDENTIA IURIS, N° 55. Buenos Aires, Universidad Católica Argentina
- CLAD (2007), *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santiago de Chile, 10 de noviembre.
- COROJAN, A. y CAMPOS, E. (2011), *Gobierno abierto: Alcance e implicaciones*, Fundación Ideas, Madrid.
- CUSBA, E. (2012). *Colaboración: El gobierno en doble vía con las personas*. En G. Concha, & A. Naser, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (págs. 115-132). Santiago de Chile: CEPAL.
- DAHL, R. (1989). *La democracia y sus críticos*. Ed. Paidós. Pág. 408-409. Barcelona.
- DASSEN, N. & CRUZ VIERA, J. (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. BID. Washington D.C.
- DAWES, S. S. (2008), “*The evolution and continuing challenges of e-governance*”. *Public Administration Review*, 68 (Supplement 1), S86-S102
- DÍAZ-MOURE, L. (2010): “*La formación on line como modalidad de enseñanza para desarrollar competencias en el marco de la gobernanza*”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 47, Junio, pp. 167-190.
- EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT (2009), *Open Government Directive*, disponible en línea:
www.whitehouse.gov/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf.
(Fecha de consulta 18 de mayo de 2012)

- FERRANTI, D.M.D. (2009), *How to improve governance: a new framework for analysis and action*. Brookings Institution Press.
- GUILLERMO GIRAO, A. (2011), “*Participación ciudadana en las democracias actuales*”. Revista Portuguesa de Ciencia Política. Número 1. Pág. 23-29
- GUILLERMO GIRAO, A. (2012), “*La relación entre el ciudadano y gobierno y sus implicancias para los procesos de gobernanza*”. En CD del VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Quito, 12 al 14 de junio”
- GUILLERMO GIRAO, A. (2013). *Gobernabilidad: Una aproximación actual al concepto*. Revista Portuguesa de Ciencia Política. Número 2.
- HELD, D. (1996). *Models of democracy*. Stanford University Press.
- KAASE, M. & MARSH, A. (1979a). “*Political Action: a Theoretical Perspective*”, en BARNES, S. H. y KAASE, M. (1979). (Eds.). *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, California, Sage. P. 30.
- LATHROP, D. & RUMA, L. (2010), *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly Media, Inc.
- LLINARES, J (2007), *Open Government: La idea*, disponible en línea:
<http://www.javierllinares.es/?p=476>
 (Fecha de consulta 3 de junio de 2012)
- MOORE, J. F. (2011), *Open Government*. Blog Government in the lab, disponible en línea:
<http://govinthelab.com/government-in-the-lab-open-government/>
 (Fecha de consulta 25 de mayo de 2012)
- NOVECK, B. (2009). *Wiki government. How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington DC: Brooking Institution Press.
- OBAMA, B. (2009), *Memorandum on Transparency and Open Government (OGD)*, Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC, disponible en línea:
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf
 (Fecha de consulta 22 de mayo de 2012)

- ORTIZ DE ZARATE, A. (2012), Ponencia “Gobierno abierto para una sociedad corresponsable”, Presentación para el *Máster en Dirección Pública del Instituto de Estudios Financieros*, disponible en línea:
<http://www.slideshare.net/lorza/gobierno-abierto-para-una-ciudadana-corresponsable>
(Fecha de consulta 29 de mayo de 2012)
- ORTIZ, I. (2008), *Open Government: el concepto*, Blog Administraciones en red, disponible en línea:
<http://eadminblog.net/2008/06/24/open-government-el-concepto/>.
(Fecha de consulta el 15 de mayo de 2012.)
- OSZLAK, O. (2012). *Gobierno abierto: Promesas y Desafíos*. Revista Voces en el Fénix. Año 3, Núm. 18. Plan Fénix. Buenos Aires.
- PORTAL WEB DEL AYUNTAMIENTO DEL JUN (1994), disponible en línea:
<http://www.ayuntamientojun.org/>
(Fecha de consulta 6 de junio de 2012)
- PORTAL WEB DE GOBIERNO ABIERTO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. (2009), disponible en línea:
<http://www.data.gov/>
(Fecha de consulta 18 de junio de 2012)
- PORTAL WEB DE GOBIERNO ABIERTO DEL PAÍS VASCO. (2010), disponible en línea:
<http://www.irekia.euskadi.net/>, y <http://opendata.euskadi.net/>
(Fecha de consulta 2 y 3 de junio de 2012)
- PORTAL WEB DE GOBIERNO ABIERTO DEL REINO UNIDO. (2010), disponible en línea:
www.data.gov.uk
(Fecha de consulta 20 de junio de 2012)
- PORTAL WEB DE LA FOIA, (FREEDOM OF INFORMATION ACT), disponible en línea:
<http://www.foia.gov/index.html>
(Fecha de consulta 12 de mayo de 2012).
- RUBIO CARRACEDO, J. (2007). *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Editorial Trotta.

- SANCHO, D. (1999). *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*. Cap. 6. Pág. 2. Tecnos. Madrid.
- SECRETARIA DE ESTADO Y TELECOMUNICACIONES PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN-SETSI (2008), Proyecto APORTA, disponible en línea:

www.aporta.es/ y ahora <http://datos.gob.es>.

(Fecha de consulta 18 de junio de 2012)
- Vice President Al Gore. (1993), *From Red tape to Results Creating a Government that Works Better & Costs Less Report*, Report of the National Performance Review. U.S. Government Printing Office. Washington D.C. Sept 7.