

e estudios/Working Papers

(WP-2012-19)

Título

Gobierno Abierto: ¿Las nuevas ropas del Emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica

Autor(es):

Ramírez-Alujas, Álvaro V.

Cargo/Adscripción:

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas [GIGAPP]. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG).



Recibido: 01/08/2012

Aceptado: 01/09/2012

Publicado: 01/09/2012



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Gobierno Abierto: ¿Las nuevas ropas del Emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica

Ramírez-Alujas, Álvaro V.

Resumen/Abstract:

En los últimos años, el concepto de gobierno abierto se ha extendido con fuerza y se ha instalado en la agenda política mundial de manera sorprendente. Sin embargo, se trata de una idea y un modelo en fase de construcción cuya ambigüedad y falta de definición consensuada puede perjudicar significativamente las potencialidades que se le atribuyen, como nuevo paradigma que permita construir capacidades para asumir adecuadamente los desafíos del siglo XXI, sobre la base de llevar a la práctica los principios de la transparencia y apertura, la participación y la rendición de cuentas en los asuntos públicos. El artículo discute los orígenes y alcances del concepto y propone una definición operacional. Además, y tomando el caso de la recientemente creada “Alianza para el Gobierno Abierto” (Open Government Partnership - OGP), se propone un marco de referencia para evaluar los planes de acción que los países latinoamericanos han comprometido al incorporarse a dicha iniciativa. En esta perspectiva, el análisis comparado de los planes de acción permite extraer lecciones y aprendizajes que pueden contribuir a potenciar y consolidar los esfuerzos por “abrir” los gobiernos en la región, desde una visión ligada al concepto de gobernanza abierta y colaborativa. Finalmente, se reflexiona sobre la posibilidad que bajo la etiqueta del gobierno abierto se promueva una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la gestión pública para los próximos años en Latinoamérica. /In recent years, the concept of open government has expanded strongly and is installed in the global political agenda in surprising ways. However, this is an idea and a model under construction whose ambiguity and lack of consensus definition can significantly impair the potential attributed to him, as a new paradigm that can build capacity to properly face the challenges of XXI century, on the basis for implementing the principles of transparency and openness, participation and accountability in the public affairs. The article discusses the origins and scope of the concept and proposes an operational definition. Furthermore, taking the case of the newly formed Open Government Partnership (OGP), proposes a framework for evaluating the action plans that Latin American countries have committed to join the initiative. In this perspective, the comparative analysis of action plans allows get lessons and learnings that can help strengthen and consolidate efforts to “open” governments in the region, from a vision linked to the concept of open and collaborative governance. Finally, we examine the possibility that under the label of open government can be promoted a new agenda for government reform and modernization of public administration in the coming years in Latin America.

Palabras clave/Keywords

Gobierno abierto, reforma del Estado, gestión pública, gobernanza

Extracto curricular/Author Information:

Álvaro V. Ramírez-Alujas (Chile). Fundador e investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas [GIGAPP] del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG). Coordinador de la Campaña Internacional de Access Info Europe “Open Government Standards”: <http://www.opengovstandards.org/>
Email: alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org - alvaro.ramirez.alujas@gmail.com Twitter: <http://www.twitter.com/redmatriz>

Gobierno Abierto: ¿Las nuevas ropas del Emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica

Ramírez-Alujas, Álvaro V.

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación doctoral que el autor se encuentra desarrollando actualmente y se circunscribe al debate sobre la idea de gobierno abierto y su aplicación en el contexto latinoamericano.

I. Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?

Hoy como nunca antes en la historia, la necesidad de promover y consolidar iniciativas ligadas al concepto de gobierno abierto responden al urgente imperativo por restaurar los espacios de confianza, reciprocidad, trabajo conjunto y responsabilidad que configuran desde siempre el ideario constitutivo de las democracias modernas. La falta de transparencia, la opacidad en la gestión de los asuntos públicos y la ausencia de canales de apertura y dialogo fluido entre gobernantes y gobernados, han pasado factura a un diseño y arquitectura institucional que, dadas las actuales circunstancias, la crisis reciente y el profundo cambio de época que experimentamos, da muestras incontestables de su fragilidad, obsolescencia, inoperancia y colapso frente a unas demandas sociales cada vez más complejas y variadas, y una ciudadanía que transita en espacios alternativos de articulación y coordinación bajo emergentes modelos de interacción, cuyo medio catalizador lo encontramos en la nueva cultura digital, en el uso intensivo de las nuevas tecnologías y redes sociales, y en prácticas disruptivas ligadas a la Galaxia Internet y el nuevo ecosistema que sustenta la llamada sociedad red (Castells, 2009).

Pero ¿Qué es el gobierno abierto? ¿Qué supone? ¿Cuál es su origen, implicancias y alcances? Conviene detenernos a observar la evolución histórica que ha tenido este concepto que si bien no es nada nuevo, como veremos más adelante, ha irrumpido de manera provocadora en el actual contexto y se ha venido posicionando como un eje fundamental en la tarea por reinventar la política, el quehacer de los gobiernos y sus burocracias de la mano del uso intensivo de las tecnologías y redes sociales, a partir de una nomenclatura que articula nuevos valores y patrones de comportamiento en la sociedad, la irrupción ciudadana por lograr acceder a una posición de mayor protagonismo en los asuntos públicos (ciberactivismo y ciudadanos en red, *netizens*) y emergentes prácticas cívicas (en términos de actitudes y aptitudes) que configuran el sedimento de la llamada cultura digital. Todo ello ha contribuido

no solo a recuperar los fundamentos clásicos de la idea de gobierno abierto en una versión remozada, amplificada y viable, sobre todo desde el punto de vista de la implementación técnica y las plataformas tecnológicas disponibles para dicho fin, sino que ha logrado promover y posicionar un movimiento global sin precedentes que aglutina a una serie de comunidades dispersas en torno a la idea de apertura, transparencia, integridad, etc.

Dicho esto y parafraseando a Fung y Weil (2010), nos podemos plantear un par de interrogantes que contrastan con nuestra reflexión previa: *¿Cuáles son los problemas para los que el gobierno abierto representa la solución?* O si se comparte el diagnóstico presentado: *¿Qué argumentos nos pueden ayudar a sostener que el gobierno abierto es una respuesta adecuada para esos problemas? ¿Se trata de una moda más, de un esfuerzo cosmético (al cambiar para que todo siga igual) o es realmente una posibilidad que alberga la esperanza de poder responder a los desafíos que se le imputan como origen y fundamento?* Históricamente, la idea de gobierno abierto se relaciona al progresivo avance y aprobación de marcos legales sobre libertad de información, acceso a datos públicos, libertad de expresión y prensa, entre otros. Por ello, en su acepción original está estrechamente vinculado con el concepto de FOIA (*Freedom of Information Act*): normas que garantizan el acceso a los datos en poder del Estado. En ellas se establece un proceso legal para ejercer el derecho a saber por el que se podrán hacer las solicitudes de información en poder del gobierno, para ser recibidas gratuitamente o a un costo mínimo, salvo excepciones estándar¹.

A fines de los años ´70 del siglo pasado, se reposicionó el debate sobre la idea de gobierno abierto sobre todo en el Reino Unido. Tal y como lo plantean Chapman y Hunt, el gobierno abierto en su concepción seminal hace referencia a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad burocrática. Ello se complementa con el supuesto de la existencia de capacidades que los ciudadanos poseen para exigir un gobierno plenamente responsable por sus acciones y para evaluar la validez de las medidas que adopta en un contexto democrático (Chapman y Hunt, 1987).

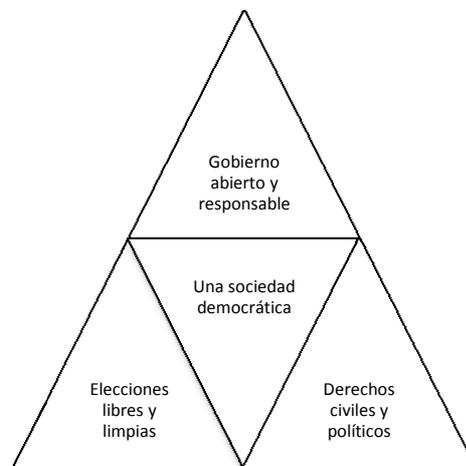
Como vemos, la matriz conceptual que sostiene la evolución y desarrollo de la idea de gobierno abierto viene precedido por el foco prioritario en el derecho de acceso a la información pública, tanto en su dimensión de promoción de la transparencia en los asuntos públicos y decisiones políticas como en la esfera de considerar la información como insumo fundamental para valorar, exigir y evaluar el desempeño de los gobernantes y de las instituciones públicas en general.

¹ Desde que los Estados Unidos aprobara la Ley de Libertad de Información (*Freedom of Information Act* - FOIA) en 1966, se han multiplicado con rapidez los esfuerzos en otros lugares del mundo (considerando que fue Suecia en el año 1776 el primer país en impulsar una norma en este ámbito). Dinamarca y Noruega aprobaron leyes equivalentes en 1970; Francia y los Países Bajos, en 1978; Australia, Canadá y Nueva Zelanda, en 1982; Hungría, en 1992; Irlanda y Tailandia, en 1997; Corea del Sur, en 1998; Reino Unido, en 2000; Japón y México, en 2002; la India y Alemania, en 2005; Chile en 2009. Hoy en día más de 90 países cuentan con leyes y marcos normativos que regulan el acceso a la información pública y que, en muchos casos, constituyen un pilar fundamental en los esfuerzos por promover y configurar estrategias de gobierno abierto institucionalmente arraigadas y técnicamente viables.

II. El debate teórico y el contraste empírico: El gobierno abierto como sustento de las modernas democracias representativas [y más allá].

De acuerdo a Weir y Beetham, los principales componentes o elementos constitutivos en una democracia representativa son: a) un proceso electoral libre y limpio; b) un gobierno abierto, transparente y responsable; c) la garantía de unos derechos y libertades civiles y políticas; y d) una sociedad democrática o “civil” (Weir y Beetham, 1999:10). Dicho marco de referencia es presentado como una pirámide democrática en que cada elemento es necesario para el todo (Figura 1).

Figura 1. La Pirámide Democrática



Fuente: Adaptado de Beetham y Boyle (1999:10).

En particular, la referencia hacia la necesidad de contar con un gobierno abierto y responsable es un punto de partida clave para poder configurar una visión actualizada sobre dicho concepto en nuestros días. De allí que el planteamiento sea que un gobierno abierto y responsable supone contar con cuatro características principales² (Beetham y Boyle, 1996:65):

1. *La comunicación por el propio gobierno de información objetiva sobre sus políticas:* en qué hechos se basan, sus consecuencias en la práctica, sus costes, etc.;
2. *El acceso de los ciudadanos y de la prensa a los documentos gubernamentales,* tanto directa como indirectamente a través del parlamento;

² Los autores reconocen la necesidad de contar con leyes de acceso o libertad de información como elemento fundamental (“La democracia es en principio contraria al secreto en cualquier servicio gubernamental”) pero al mismo tiempo son cautelosos al plantear que el concepto de gobierno abierto es mucho más que ello: incluye la posibilidad de exigir de los ministros que justifiquen y debatan sus políticas en público y la medida en que el gobierno tiene la obligación de consultar al público para la formulación y ejecución de su política [...] La “apertura” consiste en la buena disposición tanto a escuchar como a facilitar el acceso a informaciones exactas (Beetham y Boyle, 1996:67).

3. *La apertura de las reuniones al público y a la prensa* (actas de organismos públicos); y
4. *La consulta sistemática por el gobierno a los principales interesados en la formulación y ejecución de determinada decisión política y la publicación de las informaciones y opiniones recogidas al respecto.*

De manera complementaria, se alude a las siguientes dimensiones para referirse a un gobierno responsable (Beetham y Boyle, 1996:38/68):

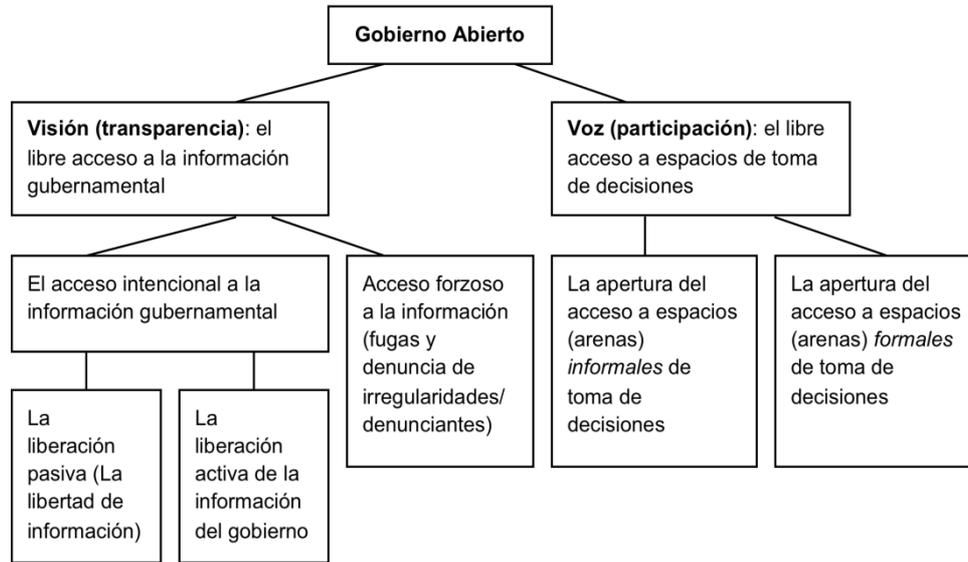
1. *Responsabilidad jurídica*: ante los tribunales por el cumplimiento de la ley por parte de todos los funcionarios públicos (el “imperio de la ley”);
2. *Responsabilidad política*: ante el parlamento y el público por la justificación de la política y las iniciativas del gobierno (esta responsabilidad depende de la independencia del gobierno respecto de otros órganos e instituciones, como el poder legislativo y el judicial);
3. *Responsabilidad financiera*: el gobierno responde de que la recaudación fiscal se gaste únicamente para los fines aprobados por la asamblea legislativa y del modo más eficaz en función de los costes.

Y además de dichas responsabilidades y posibilidad de aplicar el principio de control popular sobre el gobierno, se afirma que un gobierno democrático debe también ser sensible, tanto por los requisitos formales de consulta como por su propia apertura, a la expresión de la opinión pública en sus distintas formas. Todos estos elementos son esenciales para comprender el actual desarrollo que ha tenido el concepto en los últimos años.

En un artículo reciente, Meijer et al (2012) aluden a la limitación conceptual de reducir el gobierno abierto solo para describir iniciativas fundadas en disponer información pública en Internet: no es sólo acerca de la apertura en términos de información (*la visión*), sino también sobre la apertura en términos interactivos (*voz*), todo lo cual facilitaría una ciudadanía activa (Meijer et al, 2012:10). Ello va ligado a la popularidad que ha cosechado el concepto en la élite política más vanguardista y en los directivos públicos, por la amplia variedad de beneficios potenciales que se le atribuyen como son la eficiencia, la reducción de la corrupción y una mayor legitimidad del gobierno.

El punto de partida y la matriz de análisis de estos autores (Figura 2) se sustenta en la identificación de la transparencia y la participación como dos bloques de construcción que sustentan la apertura y que permitirían el desarrollo de un enfoque sofisticado para un campo fragmentado de estudio como es hasta ahora el gobierno abierto: La visión ligada a desarrollar una mejor comprensión de los cambios en el acceso a la información gubernamental (transparencia); y la voz en términos del acceso a la toma de decisiones y a participar del proceso político más allá de la arena electoral.

Figura 2. Visión y voz como dimensiones de un gobierno abierto



Fuente: Adaptado de Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012:14).

En este esquema, la *visión* (apertura de datos públicos y transparencia) es condición fundamental para sostener la *voz* (a través de la participación y la colaboración). De allí la relevancia que las redes sociales digitales tienen hoy en día como *plataformas para facilitar conversaciones a gran escala y en tiempo real*, sobre temas gravitantes en la agenda pública (a través del llamado Gobierno 2.0). A nuestro entender, las políticas públicas en este contexto serían entramados que podemos distinguir como *flujos conversacionales [abiertos]* que sustentan aquello que es relevante de ser incorporado en la definición de la agenda pública y que promueve actuar en consecuencia (*gestionar*).

En ese marco, una de las conclusiones es que el gobierno abierto debe estar basado en una estrategia de comunicación adaptada al campo de los (potenciales) usuarios (Meijer et al, 2012:18). Ello supondría la creación de una relación sinérgica entre visión y voz: Los ciudadanos que deseen participar recibirían la información que necesitan en plazos prudentes que le permitan actuar en congruencia mientras que a los ciudadanos que no tienen las oportunidades de voz, se les conceden las facilidades para vigilar los procesos de participación. En cualquier caso y más allá del debate académico que suscita este enfoque interpretativo, plantea una cuestión que es fundamental frente a un escenario fragmentado y persistentemente ambiguo: el gobierno abierto es demasiado importante como para dejarlo solo en manos de los *“expertos en tecnología”*. Se requiere de un esfuerzo transversal, diversificado y multidisciplinario que articule a científicos sociales y profesionales con experiencia en derecho, economía, ciencias políticas y administración pública. Ello contribuiría a formular políticas y diseñar estrategias mucho más adecuadas, que combinen en su justa medida los principios y valores que sostienen los esfuerzos por promover el gobierno abierto desde un enfoque sistémico, multidimensional y que pueda abonar el terreno para el

encuentro virtuoso entre las ideas que lo sustentan y las herramientas tecnológicas y operativas que le pueden dar vida y materializar de manera concreta su puesta en marcha.

II.1. Un avance paralelo y complementario: La visión y evolución del gobierno abierto en la perspectiva de la OCDE.

En su informe del año 2003 la OCDE ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de gobierno abierto, concebido como plataforma de base para implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública lo que contribuye a mejorar la política pública, a luchar contra la corrupción y a incrementar la confianza de la sociedad en la Administración. En su concepción y propósito original, aludía a la necesidad del gobierno y la administración pública para conectar de manera más fluida con la sociedad civil en el marco de lograr una mayor implicación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas y promover el buen gobierno: *“informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas”* (OCDE, 2003). Más tarde, se plantearía que un gobierno abierto se refiere *“a la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades”* (OCDE, 2005).

Bajo dicho marco de referencia, un gobierno abierto es aquel en el que las empresas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los ciudadanos pueden *“saber cosas”* - obtener información relevante y comprensible - ; *“conseguir cosas”* - obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno, y *“crear cosas”* - participar en el proceso de toma de decisiones³. Del mismo modo, los principios de *buen gobierno* - la transparencia y la rendición de cuentas; la justicia y la equidad, la eficiencia y la eficacia, el respeto del imperio de la ley, y los altos estándares de comportamiento ético – representan la base sobre la cual construir un gobierno abierto (OCDE, 2005). En la actualidad, existen marcos jurídicos relativos a la idea de gobierno abierto en gran parte de los países miembros de la OCDE, y en ellos se considera: a) La legislación sobre el acceso a la información y libertad de prensa; b) La legislación sobre privacidad y protección de datos; c) Las leyes sobre procedimientos administrativos; d) La legislación sobre Defensores del Pueblo (Ombudsman); y e) Las leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores (Ramírez-Alujas, 2011).

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

1. *(R)establecer una mayor confianza en el gobierno.* La confianza es un resultado del gobierno abierto que puede reforzar su desempeño en otros aspectos. Además, si los ciudadanos confían en el gobierno y en sus

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

políticas específicas, pueden estar más dispuestos a contribuir (mediante tasas e impuestos por ejemplo) para apoyar y financiar esas políticas.

2. *Garantizar mejores resultados al menor coste.* El co-diseño y ejecución de políticas, programas y (provisión de) servicios con los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil ofrece el potencial para explotar un depósito más amplio de ideas y recursos.
3. *Elevar los niveles de cumplimiento.* Hacer que la gente sea parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la reforma y puede ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas.
4. *Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas* mediante la reducción del umbral para el acceso a los procesos de decisión que enfrentan las personas como barreras para la participación.
5. *Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas.* El compromiso de la ciudadanía y del gobierno abierto son cada vez más reconocidos como motor de la innovación y la creación de valor en el sector público, privado y social.
6. *Mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos que de otra forma se enfrentan a barreras para participar.* La participación ciudadana puede garantizar que las políticas sean más específicas y atiendan a sus necesidades, eliminando desgastes potenciales.

Por tanto, y en el marco de lo desarrollado por la OCDE, se trataría de una política pública de múltiples facetas dirigidas a mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública, un ingrediente esencial para la gobernabilidad democrática, la estabilidad social y el desarrollo económico. Dicho esfuerzo alberga el compromiso de impulsar:

- Un *gobierno transparente y accesible* (que las acciones de los responsables públicos e instituciones estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas, y la capacidad para los ciudadanos de acceder a información comprensible, obtener servicios y realizar transacciones en cualquier momento y lugar);
- Un *gobierno responsable y que rinde cuentas* (por sus acciones y omisiones)
- Un *gobierno sensible y receptivo* (a las posibilidades de consulta, participación e interacción permanente con los ciudadanos y sus demandas)

Y ello tendría un impacto directo en tres niveles:

- *Legitimidad democrática.* Un gobierno abierto ayuda a hacer más clara y confiable la relación contractual entre gobernantes y gobernados.
- *Estabilidad social.* Ayuda a que algunas decisiones gubernamentales que podrían considerarse a priori “impopulares” sean mejor aceptadas, y comprendidas, por la sociedad, lo que reduce su impacto negativo en términos de estabilidad social.

- **Desarrollo económico.** Contribuye a incrementar el desarrollo económico de dos maneras: mediante la promoción del gasto público inteligente e innovador y mediante la reducción de acceso privilegiado a la información, permitiendo así la competencia de mercado libre y justa.

Finalmente, para la OCDE el término ha evolucionado desde una mirada basada en las tres dimensiones relevantes mencionadas que apelan a contar con una Administración Pública *transparente, accesible y receptiva - con capacidad de respuesta y responsable* (OCDE, 2006) a un enfoque donde se le considera como *plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público* (OCDE, 2010).

En síntesis, nos referimos al compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados, estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia), como contrapunto a las necesidades de que sean responsables y rindan cuentas (*accountability*), y de que prevengan y eviten la corrupción. Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad y, por qué no, también en el mercado, organizaciones de voluntariado y sin fines de lucro (Ramírez-Alujas, 2010).

II.2. Repensando el gobierno abierto para el siglo XXI: La propuesta de Obama en Estados Unidos y su proyección en el mundo.

Para cerrar nuestra síntesis, resulta del todo inevitable el hacer mención a la propuesta que reposicionó el debate sobre el tema en años recientes: la promulgación del *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* del 21 de enero de 2009, con el que el Presidente Obama le dio un nuevo empuje al movimiento de la mano del uso intensivo de la tecnología como instrumento catalizador de los esfuerzos por avanzar en la apertura de los gobiernos de cara a los desafíos del nuevo milenio. Los tres pilares básicos (Obama, 2009) que sustentan esta (nueva) aproximación son:

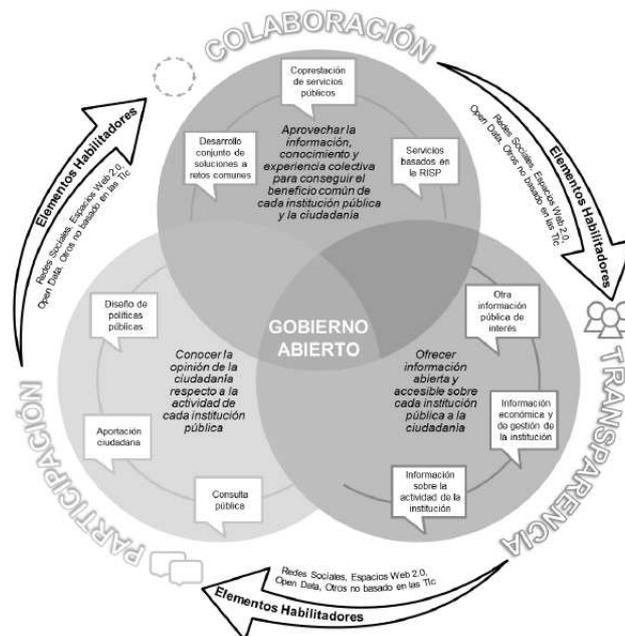
1. **Transparencia.** Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social;
2. **Participación.** Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos

espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos;

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

Este marco de referencia ha servido de ejemplo para que distintos países hayan comenzado a adoptar parámetros similares en el camino de construir un modelo de gobierno abierto adaptado a las particulares realidades presentes en cada sociedad. Sobre esa base muchos gobiernos han venido impulsando sus estrategias, como destaca un próximo estudio en la materia, de donde extraemos el esquema de desarrollo que han elaborado como síntesis explicativa del modelo (Figura 3) (ONTSI, 2012).

Figura 3. Esquema de desarrollo de gobierno abierto



Fuente: Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), Ministerio de Industria, Energía y Turismo – Gobierno de España [Mimeo, 2012]

Finalmente, es necesario relevar que el concepto de gobierno abierto constituye una plataforma conceptual mucho más amplia y anclada en un tejido de valores fundamentales del sistema democrático que va mucho más allá del carácter eminentemente funcional y operacional que sustenta las iniciativas de *gobierno electrónico* o *administración digital*. En el actual debate, es fácil encontrar argumentos que sostienen desde una perspectiva reduccionista, que solamente se trataría de una etapa superior de consolidación de los esfuerzos por llevar las TIC al sector público para mejorar los servicios y prestaciones, y en

paralelo, lograr metas de eficacia, eficiencia y calidad, lo que restringe la urgente necesidad por repensar el espacio de lo público, inclusive superando las fronteras de lo meramente estatal hacia la sociedad y los ciudadanos en particular. Es necesario establecer que el *gobierno abierto no es sinónimo de gobierno electrónico*, aun cuando éste último sea un factor que contribuya al desarrollo del primero, por la vía de mejorar las prestaciones mediante el uso intensivo de las tecnologías y Webs institucionales pero que, en muchas ocasiones, ha terminado por digitalizar la burocracia y no generar cambios en las prácticas de gestión, cayendo en la trampa de hacer “*eficientemente lo incorrecto*” (Ramírez-Alujas, 2010:110-112). De allí que resulte relevante debatir sobre las claves que sostienen este emergente paradigma más allá de los procesos de cambio en el sector público, y como eje de una transformación más radical en materia de gestión política, fortalecimiento democrático y desarrollo institucional.

III. Un debate en tránsito y evolución: Hacia una definición operacional de gobierno abierto.

Recientemente, Yu y Robinson (2012) han generado un interesante debate sobre la “*nueva ambigüedad*” de la terminología en uso, al establecer una diferencia entre “las tecnologías que sustentan la apertura de datos” y “las políticas de gobierno abierto”, a partir de sugerir el entender bajo dos ópticas la idea de apertura de los datos de gobierno (o datos públicos) distinguiendo entre: a) apertura de “datos públicos” – *open (government data)* -; y b) datos de “gobierno abierto” – *(open government) data*. El primer enfoque reflejaría un énfasis en la implementación de la funcionalidad que las nuevas tecnologías de información ofrecen para poner las bases de datos del gobierno (políticamente neutrales) en el espacio público de una manera que sean susceptibles de usarse, reutilizarse y que ello puede vincularse a una serie de resultados concretos como son mejorar la prestación de servicios, promover y servir de base para la innovación o incrementar la eficiencia. El segundo enfoque da prioridad a un modo de gobierno (*gobernanza abierta*) caracterizado por la transparencia en su quehacer y en la toma de decisiones - en particular sobre cuestiones de interés público y factores críticos para el bienestar de la sociedad -, y la liberación de los datos gubernamentales (y la información en otros formatos también) como sustento en la promoción de los objetivos de apertura, escrutinio público, responsabilización y rendición de cuentas.

Todo ello para evitar confundir, simplificar en exceso o utilizar como sinónimos la idea y acciones ligadas a la “apertura de datos públicos” (*open data*) con la idea y promoción de acciones de “gobierno abierto” (*open government*), dada la falacia potencial que puede generarse cuando los gobiernos son capaces de atribuirse el éxito de exhibir una mayor transparencia, brindando únicamente tecnologías (plataformas o portales) y herramientas de soporte para el acceso a datos públicos. De allí que se proponga que las tecnologías ligadas a la apertura de datos son un elemento relevante en los esfuerzos por promover políticas de gobierno abierto pero constituyen solo una parte del ecosistema al que se aspira, algo así como una condición necesaria pero no suficiente. Ello significa, asumir en propiedad el valor

que supone trabajar con tecnologías, plataformas y acceso a usar y reutilizar datos públicos, que contribuyan a mejorar la vida cívica y generar nuevos servicios y aplicaciones (mediante terceros actores, *hackers* éticos, sector infomediario, etc.), pero también a reconocer sus limitaciones en el terreno de la lucha por reducir la opacidad en el gobierno: los desarrollos y herramientas tecnológicas aunque si ayudan, no necesariamente resuelven el dilema de la transparencia que los gobiernos deben adoptar frente a la sociedad, y por tanto, no se pueden sustituir iniciativas concretas e institucionales de rendición de cuentas mediante aplicaciones tecnológicas, portales o la simple provisión de datos públicos.

Desde esta perspectiva, hacer pública la información a través de iniciativas de apertura de datos es el comienzo, no el final de una cadena de resultados que vincula dicho proceso a una mejor gobernanza y a resultados de impacto en materia de desarrollo y bienestar para un país⁴. Por un lado, si la apertura conduce (o no) a un gobierno responsable depende del tipo de información y datos que se liberen: un gobierno puede ofrecer “datos abiertos” sobre temas políticamente neutrales (a los que llamaremos “*simpáticos*”), pero en el fondo pueden seguir actuando de manera opaca e irresponsable. Por otro lado, justamente la información y datos más “sensibles” políticamente (los “*antipáticos*”) ligados a declaraciones de interés y patrimonio (por posibles conflictos de interés de los políticos en diversos sectores de la economía), rendición de cuentas sobre gastos y ejecución presupuestaria u otros que posibilitan evidenciar focos potenciales de corrupción o malas prácticas, son los más propensos a ser mantenidos bajo restricciones, en secreto o liberados en formatos no reutilizables o incompletos (Dokeniya, 2012). De allí que la correspondencia entre iniciativas *open data* con marcos institucionales adecuados en materia de transparencia sea un punto neurálgico en el avance hacia verdaderos gobiernos abiertos.

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre los regímenes de transparencia con los que cuentan los países. Los sistemas de transparencia que son obligatorios y que están basados en la demanda o en leyes de derecho de acceso a la información - en lugar de sistemas voluntarios y orientados a la oferta solamente – pueden resultar más efectivos y robustos ya que crean la obligación legal, ya sea de forma proactiva o publicación (transparencia activa) o mediante solicitud o requerimiento (transparencia pasiva) para que la ciudadanía pueda penetrar más allá de las fachadas de las instituciones públicas y disponer de acceso directo a diversa información para dar seguimiento al gasto, las finanzas públicas, el desempeño, etc. Todo ello va de la mano con que poco o nada servirán estos sistemas si no se generan los incentivos adecuados para el cumplimiento de dichas normas y garantías (régimen de sanciones, mecanismos de apelación, órganos garantes independientes, por nombrar algunos aspectos relevantes en el actual debate).

⁴ Las iniciativas de transparencia tienen el potencial de liberar una *mina de oro* de información en diversos formatos, y de gran interés para académicos, empresas, y otras comunidades, pero si dicha *materia prima* (datos públicos) no permite el control sobre la toma de decisiones, la asignación presupuestaria, los gastos, el rendimiento, la contratación, o las demás funciones de gobierno, tendrá poco que ver con la mejora de la rendición de cuentas y la responsabilidad política que ello conlleva.

III.1. Gobierno abierto: Una propuesta operacional sobre su definición y ejes claves.

Nathaniel Heller (2012) de *Global Integrity*, ha propuesto un debate sobre los alcances que debieran consignarse en una definición operacional sobre lo que significa gobierno abierto en la práctica⁵. Partiendo de la premisa básica del crecimiento explosivo de iniciativas bajo la etiqueta de gobierno abierto en todo el mundo y en el contexto del camino que, en menos de un año, ha consolidado a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) como referente mundial en la materia, que hoy cuenta con 55 países oficialmente involucrados a través de compromisos concretos y planes de acción, dicha preocupación reviste importancia no solo en el sentido de los avances en los movimientos por promover datos abiertos y nuevas normas y dispositivos para fomentar la participación ciudadana, y potenciar emergentes espacio de colaboración entre los gobiernos y la sociedad, sino que además alude a evitar el riesgo de que estas iniciativas y los argumentos (dispersos) que las sostienen hasta ahora, no se desvanezcan en una retórica vacía y carente de soporte y fundamento que posibilite su desarrollo, sostenibilidad y proyección como espacio de cambio en la forma y el fondo que va configurando una nueva arquitectura de gobernanza en el nuevo milenio.

Cuadro 1. Componentes e iniciativas de gobierno abierto

Componente	Tipos de iniciativas
1. Transparencia y acceso a la información: Que los ciudadanos entiendan el funcionamiento de sus gobiernos.	Ello incluiría: iniciativas de libertad y acceso a la información; esfuerzos en materia de apertura de datos públicos y grandes datos, incluyendo portales de datos abiertos; transparencia en materia de presupuestos, compras y políticas públicas (por ejemplo, actas de reuniones, registros de votación, regulación del lobby, transparencia en el financiamiento político, etc.).
2. Participación pública e involucramiento ciudadano: Que los ciudadanos puedan influir en el funcionamiento de sus gobiernos mediante la participación en los procesos de diseño de políticas y la prestación de servicios y programas gubernamentales.	Se podrían incluir las iniciativas sobre e-servicios y gobierno electrónico; ventanillas únicas de servicio y espacios de interacción orientados al ciudadano; foros con actores relevantes y procesos de participación (como por ejemplo, los presupuestos participativos; los cabildos abiertos en los gobiernos locales, tanto en formato digital como presencial), entre otros.
3. Rendición de cuentas: Que los ciudadanos puedan exigir cuentas al gobierno por sus políticas y por los resultados y el rendimiento en la prestación de servicios públicos.	Acá se ubicarían mecanismos para la lucha contra la corrupción y la protección y representación de los derechos de los ciudadanos frente a la administración (con figuras como las auditorías de gobierno, los balances de gestión integral, la existencia de defensores del pueblo, entre otros), y además, iniciativas relativas a generar salvaguardias en materia de conflictos de interés, tráfico de influencias, etc.

Fuente: Adaptado a partir de Heller (*Global Integrity*, 2012)

⁵ Para mayor detalle sobre su planteamiento original se puede consultar su posteo *A Working Definition of "Open Government"* de Nathaniel Heller, del 22 de mayo de 2012. Disponible en: <http://integrilicio.us/2012/05/22/a-working-definition-of-open-government/>

En esencia, el gobierno abierto apelaría a considerar tres componentes fundamentales en cada uno de los cuales podemos ubicar una variada gama de iniciativas asociadas y de carácter complementario: 1) Transparencia y acceso a la información; 2) Participación pública e involucramiento ciudadano; y 3) Rendición de cuentas (Cuadro 1).

Sobre este marco de referencia, Heller plantea la salvedad de que ninguna de éstas iniciativas por sí sola (o en sí mismas) constituirían la conformación de un gobierno abierto. Lo relevante es la combinación virtuosa (y holística) entre ellas ya que solo de ese modo se puede sacar partido a todo el potencial que la promesa del gobierno abierto trae consigo. En síntesis y para superar la arriesgada dicotomía de reducir el gobierno abierto o bien a generalizar la idea de “abrir todo” o bien a limitarse a los procesos de apertura de datos públicos (open data), aparece plausible el distinguirlo como: *un gobierno que sea transparente y abierto a la ciudadanía, que a la vez requiere de una ciudadanía activa que sea capaz y esté dispuesta a participar de manera efectiva, y que todo ello debiera incluir una infraestructura de rendición de cuentas de base para garantizar la generación y obtención de valor público, y más allá.*

Por tanto, el gobierno abierto puede ser entendido como una plataforma para ejercer un nuevo tipo de gobernanza (abierto) que sustentada en los principios de la transparencia, participación y colaboración sitúa a las personas en el epicentro de la acción política y actúa como vía catalizadora del vínculo entre gobernantes y ciudadanos en un contexto donde la *confianza* y la *relación* son fundamentales, y cuya materialización se expresa a través del acceso a la información pública y datos abiertos, prácticas que permiten la ampliación de los espacios para la participación y emergentes dinámicas de colaboración entre los distintos actores en vías de generar valor público, valor social y bienestar colectivo.

Sobre estas ideas de base, revisaremos en el siguiente acápite la experiencia práctica que se ha venido desarrollando por promover y consolidar el gobierno abierto como nuevo paradigma de gobernanza y modernización de la gestión pública en todo el mundo y en particular, en Latinoamérica.

IV. La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA): Hacia una visión compartida y global en la construcción de una nueva agenda para fortalecer la democracia, transformar los gobiernos y reformar las administraciones públicas⁶.

La Alianza para el Gobierno Abierto (en adelante, AGA) es un esfuerzo global para mejorar el desempeño y la calidad de los gobiernos. Sus fundamentos se encuentran en que los ciudadanos desean gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas, con instituciones que robustezcan la participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y aspiraciones. Todo ello, requiere liderazgo y voluntad desde la esfera política, precisa de conocimiento tecnológico y necesita de un esfuerzo constante, así como de recursos para su

⁶ Gran parte del contenido y análisis de esta sección corresponden a un trabajo próximo a publicarse que el autor ha realizado recientemente para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en conjunto con Nicolás Dassen de la División de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS) del BID.

puesta en marcha. Sin embargo, lo más importante en este contexto es que requiere de la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil.

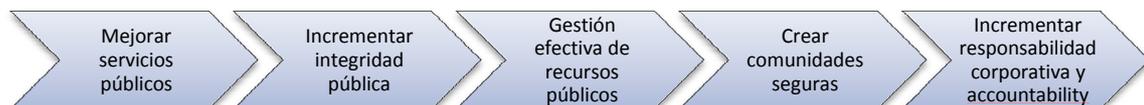
Considerando lo anterior, la AGA constituye una nueva iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Animados por un espíritu plural, colaborativo e inclusivo este esfuerzo cuenta con un Comité Directivo compuesto tanto por representantes gubernamentales como de organizaciones de la sociedad civil (OGP, 2012). En este contexto, para ser miembros de esta alianza, los países participantes deben confirmar su acuerdo en cumplir con las cinco expectativas comunes que le dan sustento. A saber:

- Suscribir la Declaración de Principios sobre un Gobierno Abierto⁷ y aprobarla al más alto nivel;
- Asumir compromisos concretos, como parte de un plan de acción para el país que se extiende más allá de las prácticas actuales en desarrollo;
- Elaborar e implementar un plan de acción concreto, desarrollado a través de un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas y con la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil;
- Comprometerse a un informe de autoevaluación independiente sobre el progreso del país en el cumplimiento de sus compromisos y plan de acción;
- Contribuir a la promoción del gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos y asistencia técnica, tecnologías y recursos, según corresponda.

IV.1. Los grandes desafíos de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Los compromisos de la AGA están alineados en torno a un conjunto de cinco grandes retos o pilares que enfrentan los gobiernos (Figura 4). En el primer año los países habrán de escoger al menos uno de estos grandes desafíos y desarrollarán compromisos concretos y puntuales para enfrentarlos.

Figura 4. Los 5 grandes desafíos de la Alianza para el Gobierno Abierto



Fuente: Adaptado de Open Government Partnership, 2012.

⁷ Para mayor detalle se puede consultar la “Declaración sobre Gobierno Abierto” (septiembre de 2011) cuyos cuatro ejes principales son: a) Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; b) Apoyar la participación ciudadana; c) Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos; y d) Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Fuente: <http://www.opengovpartnership.org/declaración-sobre-gobierno-abierto>

Estos desafíos se desglosan en:

1. **Mejoramiento de los servicios públicos:** Comprende toda la gama de servicios públicos a la población (salud, educación, justicia, agua potable, electricidad y telecomunicaciones, entre otros). Se busca promover la mejora e innovación en la prestación y gestión de los servicios públicos.
2. **Incremento de la integridad pública:** Implica esfuerzos por avanzar en ética pública, prevención y ataque a la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, así como promoción y afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
3. **Gestión más efectiva y eficiente de los recursos públicos:** Comprende asignación de recursos presupuestarios, financiamiento tanto interno como externo y aprovechamiento y conservación de recursos naturales, etc.
4. **Creación de comunidades más seguras:** Avances en seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil.
5. **Incremento de la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas por parte de las empresas:** Implica responsabilidad empresarial en temas tales como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y lucha anticorrupción.

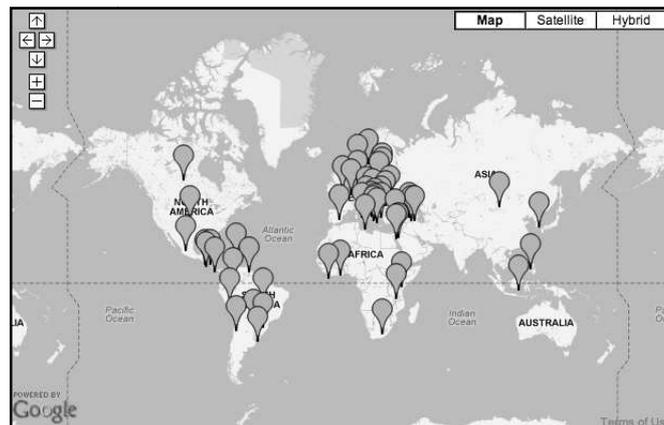
Todos los compromisos a ser incluidos en los planes de acción deberán reflejar y estar guiados por cuatro principios centrales de gobierno abierto:

1. **Transparencia:** La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental deben ser abiertos, completos, oportunos, gratuitos y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formato brutos, susceptibles de ser procesados, que puedan ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.
2. **Participación Ciudadana:** Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.
3. **Rendición de cuentas:** Supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos y/o críticas que se les planteen, y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.
4. **Innovación y Tecnología:** La idea de que los gobiernos han aceptado y hoy se adhieren a constatar la importancia de proveer a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a la nuevas tecnologías, y el relevante rol que ellas tienen en la innovación, así como la importancia de éstas para aumentar la capacidad de los ciudadanos en el uso que de ellas hacen.

IV.2. La Alianza para el Gobierno Abierto y el contexto Latinoamericano.

La convocatoria y el llamado a abrazar los principios del gobierno abierto han tenido una inusitada respuesta, entusiasmo y acogida en la región. De los 55 países⁸ (Figura 5) que actualmente integran la AGA, 14 son latinoamericanos. De ellos, a la fecha 9 cuentan con planes de acción y compromisos asumidos cuya evaluación de cumplimiento en su primera fase debiera desarrollarse próximamente, mientras que los otros 5 se encuentran en fase de formulación, concreción y/o formalización, dependiendo de cada caso⁹.

Figura 5. Compromisos de los Países [Alianza para el Gobierno Abierto]



Fuente: *Open Government Partnership*, 2012.

Este primer antecedente da cuenta de la importancia relativa que los gobiernos le han asignado en su agenda a la idea de gobierno abierto en el contexto latinoamericano. Sin embargo, es necesario indagar en mayor detalle sobre las iniciativas, compromisos y promesas que involucran los planes de acción que actualmente se encuentran en ejecución, de manera que podamos tener una visión transversal, confiable y en clave comparada sobre los esfuerzos que se están desplegando y las posibilidades de generar espacios de colaboración y

⁸ De los 55 países incorporados a la iniciativa 25 de ellos ya tienen compromisos concretos asumidos a través de planes de acción presentados y en actual ejecución, y 20 países se encuentran actualmente desarrollando sus planes de acción a partir del cumplimiento de los requisitos y criterios de elegibilidad a la alianza. Para mayor detalle se puede consultar: <http://www.opengovpartnership.org/countries>

⁹ Entre los países que cuentan con planes de acción en actual implementación se encuentran: Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay. En un punto intermedio encontramos a El Salvador y Paraguay que, si bien aparecen catalogados bajo la “fase de desarrollo” de sus compromisos, ya tienen publicados sus borradores en la Web de la alianza. Finalmente, los países que están en fase de formulación y desarrollo son: Costa Rica, Panamá, y Trinidad y Tobago.

cooperación entre los distintos países. Dicho ejercicio debe considerar que se trata de un territorio en el que no existen respuestas definitivas y donde se ha venido experimentando mediante diversas estrategias y dispositivos cuyo impacto y evaluación sigue siendo un tema pendiente dentro de la hoja de ruta impulsada por la AGA a nivel mundial.

Dado que no es objeto de este trabajo el realizar un análisis depurado y en detalle de cada uno de los planes de acción de los países latinoamericanos, y con el objetivo en mente de poder contrastar en términos amplios y en perspectiva comparada sus principales iniciativas, desarrollaremos una matriz sobre la base de los pilares (o grandes desafíos) que sustentan la AGA, destacando aquellas que se relacionen de manera más estrecha tanto a la idea y principios de gobierno abierto como a la pertinencia y originalidad relativa que ellas tienen para consolidar este nuevo paradigma en la región.

IV.3. La hoja de ruta hacia el gobierno abierto: Planes de acción, compromisos e iniciativas en Latinoamérica [Una visión comparada].

Para partir, hemos realizado un análisis de los planes de acción publicados - tanto de aquellos países que ya han formalizado sus compromisos como de los cuentan con borradores avanzados disponibles en la Web de la alianza, lo que nos da un total de 11 planes - y sobre esa base, hemos desglosado sus contenidos intentando generar una cierta taxonomía de iniciativas que, dada la información plasmada en cada uno de ellos, permitiera aglutinarlas dentro de los cinco pilares o desafíos que la AGA definió como estratégicos en la confección de los compromisos nacionales.

Es así como a continuación se presenta el resultado de dicha exploración preliminar donde se plasma el número total de iniciativas contenidas en los planes de acción de cada país de la muestra y en paralelo, se hace mención de la distribución de éstas de acuerdo a su correspondencia a cada uno de los cinco pilares o desafíos definidos como marco de referencia para la formulación del plan (Tabla 1).

Tabla 1. Síntesis global de planes de acción nacionales e iniciativas de gobierno abierto en Latinoamérica [en el marco de la AGA]

País / Nº de Iniciativas en Plan de Acción	Grandes Desafíos de Gobierno Abierto – Pilares Estratégicos [Número de iniciativas por ámbito de aplicación presentes en planes de acción AGA]				
	Mejoramiento servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de recursos públicos	Creación de comunidades más seguras	Incremento de la rendición de cuentas corporativa
Brasil (32)	4	22	5	--	1
Chile (19)	4	11	--	1	3
Colombia (27)	8	13	6	--	--
El Salvador (21)	9	10	--	--	2
Guatemala (3)	--	1	2	--	--
Honduras (20)	7	6	7	--	--
México (19)	4	9	3	--	3
Paraguay (15)	7	4	4	--	--
Perú (45)	9	19	--	--	17
República Dominicana (25)	7	12	2	--	3
Uruguay (18)	7	6	5	--	--

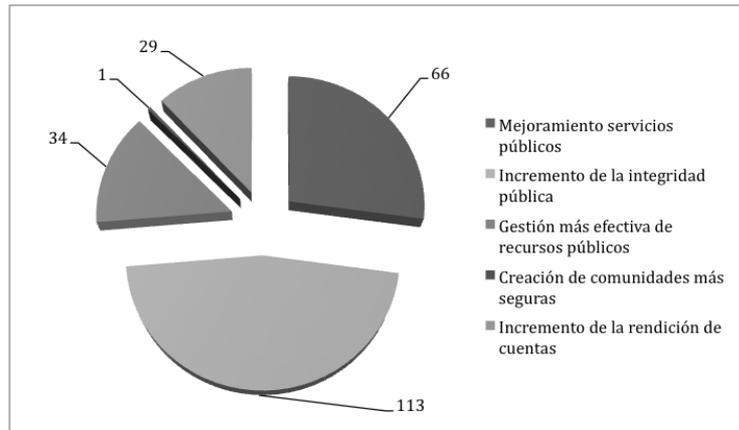
Fuente: Elaboración propia en base a desglose de planes de acción AGA 2012.

a) Desglosando los planes de acción: El cara y sello en los esfuerzos por promover el gobierno abierto en Latinoamérica.

Considerando la información presentada en la Tabla 1, vale la pena puntualizar, en términos agregados, sobre los focos prioritarios en los que los 11 países de la muestra analizada han orientado sus iniciativas y compromisos en relación a los desafíos propuestos por la AGA. Ello nos puede dar una idea de los intereses, prioridades o capacidades disponibles (en términos relativos) que los países latinoamericanos adscritos a la AGA tienen para asumir el cumplimiento de dichos planes de acción adecuadamente.

Como podemos observar en el Gráfico 1, de las 243 iniciativas totales contempladas en los 11 planes de acción de los países en análisis (agenda regional de gobierno abierto), 113 dicen relación con compromisos sobre integridad pública (un 46% aproximado) y 66 con mejoramiento de los servicios públicos (un 27%), ambos desafíos se muestran como opciones preferentes en la hoja de ruta de compromisos presentes en la región. Por otro lado pero no menos importante, los temas relativos a la gestión efectiva de los recursos públicos y el incremento de la rendición de cuentas corporativa aparecen bastante equilibrados con 34 (14%) y 29 (12%) compromisos, respectivamente.

Grafico 1. Distribución de compromisos de gobierno abierto por pilar estratégico [Grandes Desafíos] presentes en los planes de acción AGA en la región



Fuente: Elaboración propia en base a desglose de planes de acción AGA 2012.

No obstante, es necesario hacer notar sobre el grado de dispersión, diversidad y foco con el que cada país elaboró su respectivo plan de acción. En algunos casos, los compromisos son presentados como diferentes iniciativas de carácter normativo y/o de creación de leyes, disposiciones legales o nueva institucionalidad (sobre todo en materia de acceso a la información y transparencia, integridad pública y lucha contra la corrupción, control fiscal, etc.). Como contrapunto, en otros casos los planes son en exceso pragmáticos y obedecen a propender cambios en materia tecnológica a través de una variada oferta de iniciativas de gobierno electrónico, e-servicios o portales de datos públicos. Otros, enuncian compromisos sin detallar contenidos. Como vemos, cada plan de acción es un mundo en sí mismo cuya complejidad, orientación y heterogeneidad hacen difícil el trabajo de comparación si no enfocamos nuestra atención a aquellos elementos cuya correspondencia directa con la idea de gobierno abierto sea factible de poder establecer. Sobre ésta presunción, hemos tratado de seleccionar una muestra de iniciativas para cada ámbito de aplicación que, dentro de las múltiples y variadas acciones planteadas en cada plan específico, facilitara la posibilidad de reflexionar bajo marcos de referencia equivalentes y en concordancia al ideario de gobierno abierto presentado extensamente en este trabajo. La síntesis elaborada (que no pretende ser el reflejo directo de cada plan de acción analizado) contiene una muestra de aquellas iniciativas relevantes bajo la conceptualización esbozada por la AGA y resume, de manera acotada, aquellos compromisos que dado el debate planteado previamente, responden efectivamente al desafío por construir gobiernos abiertos en la región (Tabla 2).

Tabla 2. Síntesis de iniciativas destacadas por ámbito de aplicación en los planes de acción nacionales AGA

País	Mejoramiento servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de recursos públicos	Incremento de la rendición de cuentas corporativa
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Panel de control y Sistema Integrado de Seguimiento - Portal Guía de Servicios Públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo para organizar los servicios de acceso a información - Elaboración de un catálogo de datos públicos - Reestructuración del portal de transparencia sobre principios de datos abiertos - Desarrollo y Plan de Infraestructura Nacional de Datos Abiertos 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidades y acceso a información - Portal de Transparencia: se incrementará el acceso del ciudadano a la información sobre la ejecución del presupuesto federal, la transparencia y la supervisión del gasto público - Gestión Contractual de los Servicios TI 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación del Registro Mercantil Pro-Ética para dar visibilidad a las empresas que invierten en la ética, la integridad y la prevención de la corrupción
Chile *	<ul style="list-style-type: none"> - Chile Atiende: Red Multiservicios del Estado - Marco de Interoperabilidad - Portal de Gobierno Abierto [y open data] - Identidad Digital 	<ul style="list-style-type: none"> - Perfeccionamiento de la Ley de Acceso a la Información Pública - Proyecto de Ley de Probidad en la Función Pública - Portal de Transparencia 	--	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de la Participación Ciudadana - Proyecto de ley sobre Plebiscitos Comunales - Proyecto de reforma sobre Iniciativa Ciudadana de Ley
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Electrónico - Datos Abiertos - Reglamento de los servicios públicos: promover la transparencia y mejora de servicios al ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Acceso a la Información Pública - Rediseño Portal Web del Estado - Política de transparencia y Plan/Observatorio de lucha contra la corrupción - Consolidación de Política Nacional de Participación Ciudadana / "Urna de Cristal" - Plan piloto en Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar sitio de transparencia económica y mecanismos de compras públicas - Control fiscal en línea - Seguimiento de inversiones públicas 	--
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Apertura de Oficinas de Información y Respuesta - Monitoreo ciudadano a los servicios públicos ("El peor trámite de mi vida") - Portal Único de "Transparencia Focalizada" 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma de ley de Ombudsman - Divulgación de Cartas de Derechos usuarios - Implementar los Pactos de Integridad - Apertura del portal transparencia fiscal - Publicación de catálogo de proyectos prioritarios 	--	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorada calidad de los ejercicios de rendición de cuentas (cultura institucional y en un compromiso irreversible de los gobiernos) - Ampliar los ejercicios de rendición de cuentas de los Gabinetes de Gestión Departamental
Guatemala	--	<ul style="list-style-type: none"> - Control y transparencia, mediante la implementación de diversas iniciativas en sectores de construcción, industrias extractivas, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación del Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados - Fortalecimiento del Control de Crédito Público 	--

País	Mejoramiento servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de recursos públicos	Incremento de la rendición de cuentas corporativa
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> - Gran Acuerdo Nacional en relación al gasto público - Convenios de Cooperación Proyecto e-Regulations Honduras: Portal para la transparencia y simplificación de procesos administrativos - Evaluaciones conjuntas con OSC de la gestión fiscal y de los servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar el cumplimiento del Plan de Transparencia y Lucha contra la Corrupción - Mecanismos más eficaces de seguimiento y aplicación estricta de sanciones sobre acceso información - Anteproyecto de Ley de Control Interno - Política Integral Anticorrupción 	<ul style="list-style-type: none"> - Publicación de información sobre finanzas públicas (presupuesto abierto) - Estrategia de empoderamiento ciudadano sobre información presupuestaria - Convenios marcos y compras públicas - Profundizar descentralización 	--
México	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación ciudadana de 300 trámites y servicios - Rediseño Portal de Gobierno - Integración de procesos (interoperabilidad y datos abiertos) - Bienes públicos digitales 	<ul style="list-style-type: none"> - Profundizar la publicación de información socialmente útil - Fortalecimiento de la transparencia presupuestaria - Compromisos de transparencia en sectores relevantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Perfeccionar Sistema de Hacienda Pública - Desarrollo de un Sistema Nacional de Fiscalización - Nuevo Sistema de Contrataciones Pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Integridad en los negocios y reporte información corporativa - Fomentar el diseño e implementación de mecanismos de autorregulación e integridad corporativa
Paraguay **	<ul style="list-style-type: none"> - Portal Representativo del Gobierno - e-Gov Local / e-Salud - Sistema integrado de Gestión de Trámites y de Información 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema Integrado de Denuncias - Portal Web cumplimiento normas en materia de corrupción 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de gestión de contratos y compras por catálogo electrónico - Modelo estándar de control interno 	[Creación de espacios de diálogo permanente con la sociedad civil]
Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la disposición progresiva de datos abiertos entre la entidades públicas - Agenda Digital y Reducción Brecha - Plataforma de Interoperabilidad - Simplificación (digital/en línea) de trámites 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016 - Fortalecer la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), el Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD) y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) 	--	<ul style="list-style-type: none"> - Contar con Portales de Transparencia Estándar en formato amigable de fácil comprensión y actualizado oportunamente - Diversos mecanismos ligados a mejorar acceso a información, uso de tecnologías y potenciar capacidades, etc.
República Dominicana **	<ul style="list-style-type: none"> - Portal de Servicios del Estado - Sistemas de Ventanilla Única Sectoriales - Punto Gob y estándares interoperabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Balanced Scorecard Presidencial (BSCP) - Portal de Datos (data.gov.do) - Órgano rector de acceso a la información pública y de datos personales 	<ul style="list-style-type: none"> - Portal Transaccional de Compras - Sistema de evaluación institucional - Sistema de Cuenta Única del Tesoro 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de contraloría control interno/externo - Creación por ley de la iniciativa participativa anticorrupción - Participación ciudadana en creación normativas

País	Mejoramiento servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de recursos públicos	Incremento de la rendición de cuentas corporativa
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> - Trámites y servicios en línea - e-Fondos ciudadanos y tecnología (Gobierno Electrónico) - Ventanillas Únicas Digitales - Nuevo Portal de Servicios de Gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer cultura de transparencia: Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) - Premio Nacional de Transparencia - Crear Plataforma de datos públicos - e-Participación - Plan de Alfabetización Digital 	<ul style="list-style-type: none"> - Crear agencia de compras públicas - Sistema de registros electrónicos - Portal del Software Público Nacional 	--

Notas:

* Dado que solamente Chile presenta un compromiso en el eje *creación de comunidades más seguras* [a través de la iniciativa "Participación ciudadana en materia medioambiental"] se omite en este cuadro dicho componente para facilitar el análisis comparado entre las estrategias y planes de acción de los distintos países de la muestra analizada.

** Para los casos de Paraguay y República Dominicana se agruparon las diversas iniciativas bajo el criterio de la correspondencia a alguno de los 5 desafíos AGA. Lo anterior dado que los compromisos no venían clasificados de ese modo en sus planes de acción.

Fuente: Elaboración propia en base a desglose de planes de acción AGA 2012.

b) Síntesis comparada y visión de conjunto sobre el potencial avance de las estrategias de gobierno abierto en Latinoamérica.

Al observar y contrastar las iniciativas definidas como relevantes en los planes de acción de los 11 países latinoamericanos analizados en la muestra, se pueden distinguir ciertos patrones comunes sobre estrategias que obedecen, con diferencias mínimas, a aproximaciones similares respecto a los objetivos y desafíos propuestos por la AGA, más allá de la natural dispersión en el tipo de iniciativas expuestas o en cómo entender (de modo flexible pero acotado) lo que significa contraer un compromiso en esta esfera. Por un lado, se detecta un mayor peso relativo en las iniciativas que se asocian a fortalecer e incrementar la integridad pública (113 en total) cuyo desglose obedece, en términos generales, a líneas de acción que aluden a: perfeccionamiento de unidades, normativas y procesos de acceso a la información pública; fortalecimiento de iniciativas e instrumentos de transparencia (patrimonio e intereses; presupuestaria; sectores relevantes y/o socialmente sensibles); políticas anticorrupción y pactos de integridad, entre otros. Cabe destacar que un buen número de iniciativas ligadas a la generación de una infraestructura de datos públicos (portales y funcionalidades ligadas al *open data*) se encuentran catalogadas bajo este ítem.

En segundo lugar, se detecta una fuerte orientación a iniciativas que permitan mejorar las prestaciones y servicios públicos (66 en total), sobretudo bajo el enfoque de gobierno electrónico en sus múltiples dimensiones, lo que nos hace reiterar nuestra reflexión sobre el debate entre dicho tipo de estrategias y la idea de gobierno abierto vinculado al uso de

herramientas y plataformas tecnológicas, redes sociales digitales, dispositivos móviles, entre otros. Ambas relevantes pero distintas en origen y sentido¹⁰.

Finalmente, existe un cierto equilibrio entre iniciativas vinculadas a gestionar de manera más efectiva los recursos públicos (34 en total) y aquellas que incrementan la rendición de cuentas y la responsabilidad corporativa por parte de las empresas (29 en total). En el primer caso, la mayoría de las acciones se sustentan en perfeccionar los mecanismos de transparencia fiscal y contratación pública, evaluación de resultados, iniciativas de control fiscal y supervisión (ciudadana) del gasto público, haciendo más accesible y comprensible la información sobre ejecución presupuestaria y, en algunos casos, incluyendo componentes tecnológicos que fomenten el uso eficiente de los recursos y generen ahorros (registros electrónicos y uso de software público, respectivamente).

En el segundo caso y de manera mucho más tímida y dispersa, se presentan diversas iniciativas donde se entrecruzan los temas de rendición de cuentas, el foco en materia de responsabilidad corporativa y el ámbito de la participación. Se plantea institucionalizar más concretamente los ejercicios de rendición de cuentas (desde la esfera pública) sobre la base de una nueva cultura de transparencia que, se asume, podrá irradiar comportamientos similares en la esfera privada o corporativa. No obstante, en algunos planes de acción se presentan iniciativas interesantes como el diseño, implementación y promoción de mecanismos de autorregulación e integridad corporativa así como el fomento de prácticas de acceso a información bajo criterios similares a lo exigido al sector público (México) o registros sobre prácticas de empresas que inviertan en ética, integridad y prevención de la corrupción (Brasil). En complemento a este ámbito, se presentan otro tipo de iniciativas más vinculadas a la generación de espacios de intermediación y participación ciudadana en los asuntos públicos y otros temas afines (Chile, El Salvador y Perú).

Este es un territorio menos explorado dentro de los ejes vinculados al gobierno abierto, de allí que requiera esfuerzos adicionales para generar marcos de referencia adaptables a diversas realidades nacionales y una cierta modalidad estándar que permita promover iniciativas atractivas, viables y sustentables en el tiempo. Además, al incluir de manera más concreta al sector corporativo y la empresa privada, se termina de configurar una mirada más integral sobre la idea de *gobernanza abierta* al generar un espacio donde el gobierno y sus instituciones (Estado), la sociedad civil y el sector privado comparten esfuerzos y responsabilidades en impulsar de manera conjunta el bien común en los países¹¹.

Un denominador común presente en la mayoría de los planes de acción corresponde al diseño y puesta en marcha de portales y catálogos de datos públicos abiertos (*open data*). Ello no debiera sorprender pues en un análisis reciente¹², se reporta que de los 55 países miembros de

¹⁰ Un detalle relevante en esta materia es la poca o casi nula presencia de iniciativas y/o estrategias ligadas a promover e impulsar la idea de gobierno abierto en el ámbito municipal (gobiernos locales) o regional en los países de la región.

¹¹ En palabras de Don Tapscott (2011), los cinco principios del nuevo escenario de cambios globales supone un esfuerzo transversal de todos los actores en los ámbitos de: 1) La colaboración (en oposición a la jerarquía); 2) La apertura y transparencia; 3) La interdependencia; 4) El compartir la propiedad intelectual; y 5) La integridad.

¹² Carlos Iglesias' Web Whisperer: "OGP Member Countries are betting on Open Data" (22 de julio de 2012).

Disponible en: <http://carlosiglesias.es/blog/2012/07/ogp-member-countries-bet-on-open-data/>

la AGA, 28 comprometen de manera explícita la apertura de datos públicos como componente esencial de sus estrategias de gobierno abierto al ser un eje catalizador que permite incrementar la transparencia y la rendición de cuentas, y además favorecer la innovación y la co-creación/co-producción de servicios y nuevas prestaciones de utilidad pública de la mano del uso de las tecnologías y la reutilización de datos e información pública. En nuestro caso: Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, República Dominicana y Uruguay cuentan con iniciativas en marcha o proyectos enunciados o en fase de formulación y próxima implementación.

Un elemento que llama profundamente la atención es la redacción misma de los planes de acción y de sus iniciativas (lenguaje abstracto y generalista). La mayoría de ellos, salvo notables excepciones, utiliza un lenguaje excesivamente formalista, normativo y/o técnico para explicar las medidas y compromisos que se asumen (que en algunos casos son bastante ambiguos y no cuentan con metas, plazos e indicadores claros), lo que les aleja del foco de estar *pensados en clave ciudadana*, inhibiendo la comprensión e involucramiento más directo de quienes suponemos serán los depositarios de sus potenciales beneficios y a quienes se les pide que participen, se involucren y colaboren: los ciudadanos.

Por lo demás, algunos planes de acción son excesivamente ambiciosos en sus objetivos y alcances lo que puede atentar de manera directa al cumplimiento cabal de dichos compromisos. Ello nos lleva a reflexionar sobre el tema de las expectativas y el peligro de caer en lo que expresa el clásico refrán que alude a que *“el remedio sea peor que la enfermedad que pretende resolver”*. Latinoamérica ha sido, durante la segunda parte del siglo XX, un laboratorio donde se han experimentado diversos tipos de reforma estatal y procesos –más o menos dolorosos- de reestructuración de las administraciones públicas, siempre con la promesa de mejorar la calidad de vida de las personas y alcanzar el ansiado bien común y desarrollo para todos. Sabemos que ello no necesariamente ha sido así y por tanto, la cautela y la prudencia debieran ser elementos a considerar al momento de comprometer iniciativas que, finalmente, o no se implementarán del todo o se ejecutarán de manera inadecuada, insuficiente y sin considerar posibles efectos colaterales (como sucedió antes con el fenómeno del isomorfismo institucional ligado al exportar las recetas de la nueva gestión pública a la región). La sugerencia es preferir algo acotado y alcanzable, considerando las capacidades institucionales, los recursos disponibles y las posibilidades concretas de realización, que la opción por grandes programas llenos de enunciados épicos que se transformarán en letra muerta al momento de querer ser llevados a cabo y que pueden minar aun más la (baja) confianza en los gobiernos y por tanto, ser contraproducentes con el propósito perseguido.

Es aquí donde queremos detenernos para aprovechar de afirmar que el éxito de la AGA depende, en gran medida, de movilizar de forma activa y comprometida, y de canalizar adecuadamente las capacidades que se encuentran justamente fuera de los gobiernos: organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos, empresas, entre otros actores. Ello reviste una paradoja evidente: *para avanzar en la consolidación de gobiernos abiertos en la región se requiere un mayor involucramiento y participación de actores que están fuera de él*. La idea de configurar un ecosistema “abierto” resulta atractiva en este contexto y ello, ante todo, debe estar fundado en la construcción de espacios de reciprocidad, confianza, trabajo conjunto basado en un diálogo permanente entre todos los actores, desde una perspectiva más

horizontal y menos asimétrica, en un plano de aprendizajes compartidos y búsqueda de soluciones en clave colaborativa, participativa y coordinada.

V. Haciendo camino al andar: El contraste de la realidad latinoamericana en materia de gobierno abierto con la evidencia en el resto del mundo.

Los resultados presentados para Latinoamérica son coincidentes en buena parte con un estudio que ha publicado recientemente la ONG *Global Integrity*¹³, que ha realizado un ejercicio de revisión exhaustivo de todos los planes de acción de los países que han formalizado compromisos, en vías a disponer de un mapa de actuaciones claro sobre las reformas asociadas e impulsadas en el marco de la AGA, que además contribuya a canalizar vías de análisis más profundos y rigurosos sobre esta iniciativa desde los distintos sectores interesados. A partir de un conjunto de criterios agrupados bajo la sigla SMART¹⁴ que corresponde a que los compromisos debieran ser *específicos, medibles, realizables, pertinentes/relevantes y de duración limitada (temporalidad)*, y sobre la base de una metodología que utilizó etiquetas para categorizar cada una de dichas iniciativas en relación al plan de acción¹⁵ se puntualiza: “Este ejercicio no está destinado a servir como una clasificación taxonómica científica sino como un intento de ir más allá de la saturación de la retórica ampulosa de cada Plan de Acción Nacional y llegar a la sustancia de los compromisos que cada país ha asumido” (*Global Integrity*, 2012). Algunos resultados (Gráfico 2) que conviene destacar para efectos de nuestra reflexión son:

Los temas de **apertura de datos públicos y gobierno electrónico** son los más populares y llevan la delantera (190 y 199 iniciativas, respectivamente): Estas dos categorías representan casi un tercio de todas las actividades de gobierno abierto comprometidas por los países miembros de la AGA¹⁶.

La **participación ciudadana** es la tercera categoría relevante en número de iniciativas (131). Pese a la evidencia y crítica desde la sociedad civil, de que no existieron espacios y procesos de consulta concretos en la elaboración de muchos de los planes presentados, la relativa popularidad de los compromisos de participación ciudadana presentan una oportunidad real para los ciudadanos en la labor por crear espacios para una mayor participación/compromiso con el Estado en una amplia variedad de asuntos ligados al gobierno abierto.

¹³ Publicado el 26 de julio de 2012 y disponible en el sitio Web: <http://globalintegrity.org/blog/whats-in-OGP-action-plans>

¹⁴ SMART: (1) *Specific*, (2) *Measurable*, (3) *Actionable*, (4) *Relevant* y (5) *Time-bound*.

¹⁵ Se recogieron, catalogaron y analizaron los datos sobre compromisos disponibles en 45 planes de acción de un universo de 55 países adscritos a la AGA (al 26 de julio de 2012).

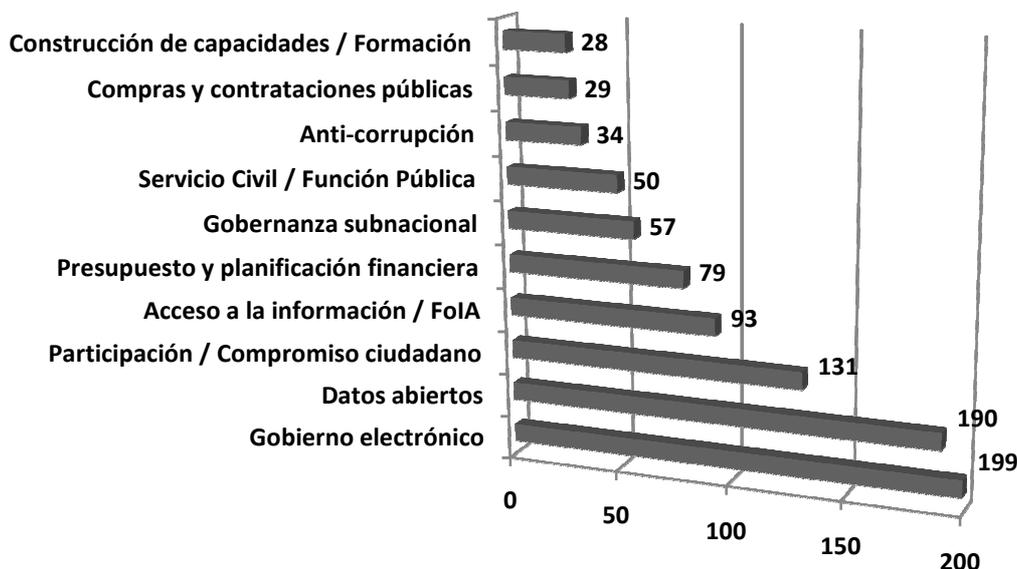
¹⁶ Al respecto se afirma que “siempre es alentador ver que los países se esfuerzan por modernizar la maquinaria del gobierno, pero la preponderancia de los proyectos de tecnología de la información en los planes nacionales de acción merece una mayor consideración. El apetito por soluciones tecnológicas ordenadas para los problemas complejos no debe eclipsar la necesidad de una reforma políticamente difícil, pero fundamental [...] todas las soluciones tecnológicas funcionan en los límites impuestos por los contextos institucionales, legales, políticos y socio-cultural en el que están inmersas. Por lo tanto, las reformas esenciales deben ser alentadas desde el principio para mitigar las limitaciones estructurales únicas que prevalecen en los contextos particulares de cada país. Hacer eso sería ampliar la frontera de posibilidades para que los datos abiertos y las tecnologías relacionadas puedan maximizar su potencial” (*Global Integrity*, 2012).

La siguiente prioridad para los gobiernos responde a los temas de **acceso a la Información** con 93 iniciativas etiquetadas como tal.

Los temas vinculados al **sector privado** están visiblemente subrepresentados en los planes de acción nacionales: Sólo 44 etiquetas cubren temas tales como las asociaciones público-privadas, las regulaciones, la transparencia del sector privado y las iniciativas de responsabilidad social, entre otros. Ello es definitivamente una brecha que se requiere suplir, sobretudo en áreas como la industria extractiva o los servicios financieros, además de aprovechar las capacidades disponibles en el sector privado para contribuir a este esfuerzo global por la transparencia y la rendición de cuentas más allá de los gobiernos.

Legislar, no solo “innovar”: Otro punto ciego en los planes de acción es la marginación de los compromisos relacionados con las ramas legislativa y judicial. La mayoría de los compromisos se centran en unidades gubernamentales dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, privilegiando soluciones “*innovadoras*” por sobre reformas más fundamentales y políticamente viables en el ámbito legislativo y judicial, que son claves para que la AGA pueda concretar las grandes ideas que sustentan un gobierno abierto. En este punto, surge la preocupación en el sentido de que algunos compromisos son lo suficientemente ambiciosos como para hacer frente a cambios más estructurales como la financiación de las campañas políticas, divulgación de bienes públicos, la transparencia del sector financiero¹⁷, entre otras cuestiones, que requieren la aprobación de amplias reformas estatutarias. Ello supone que los países tendrán que hacer frente a importantes retos institucionales a través de avances en la legislación, de modo que el cambio en la cultura de gobierno buscado a través de la AGA se consolide con firmeza en el futuro inmediato.

Gráfico 2. Los 10 principales ámbitos de focalización en los planes de acción AGA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Global Integrity* (2012).

¹⁷ Llama la atención, por ejemplo, que ni un solo país se comprometa directamente a promover la apertura de instituciones financieras o de servicios pese a los efectos y consecuencias de la crisis reciente.

Un detalle adicional que contrasta la mirada global con el caso latinoamericano analizado es que en general, los planes de acción de la AGA carecen de un programa de ejecución de las actividades propuestas y, en muchos casos, no se define con claridad si se disponen de las capacidades y recursos institucionales mínimos para llevarlos a cabo.

Por último y en contraste al análisis desarrollado para Latinoamérica, respecto a la adscripción de las iniciativas en su relación con cada uno de los cinco grandes desafíos o pilares propuestos por la AGA, el desglose (en términos agregados) presenta coincidencias que merece tener en consideración (Tabla 3).

Tabla 3. Compromisos totales en planes de acción sobre gobierno abierto por desafíos AGA

Grandes desafíos AGA	Cantidad global de compromisos
Mejoramiento servicios públicos	237
Incremento de la integridad pública	353
Gestión más efectiva de recursos públicos	154
Creación de comunidades más seguras	15
Incremento de la rendición de cuentas	19

Fuente: *Global Integrity* (2012).

Finalmente, un último antecedente a tener en cuenta: En un estudio reciente sobre los planes de acción de la AGA, se destaca que sólo el 30% de los países participantes se han comprometido a mejorar sustancialmente sus marcos legales para garantizar el derecho a la información, un pilar fundamental de la apertura de los gobiernos (CLD, 2012)¹⁸. El reporte muestra que solamente 13 de los 44 planes incluyen compromisos serios para promover reformas o leyes en materia de derecho de acceso a la información pública. Los restantes 31 o bien no mencionan el derecho a la información de manera explícita o proponen mejoras (o medidas) de poca importancia y bajo impacto. Ello podría debilitar la viabilidad, consistencia y coherencia de los principios que promueven la idea de gobierno abierto en las propuestas y compromisos asumidos por los países miembros, toda vez que contar con marcos sólidos para garantizar el derecho a la información constituyen el corazón de los esfuerzos que promueve la AGA¹⁹ y son la base para fortalecer y potenciar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

¹⁸ El análisis se basa en los planes de acción de 44 de los 55 Estados participantes en la AGA a la fecha (ya que muchos de ellos están en actual proceso de formulación, consulta y aprobación).

¹⁹ En las conclusiones del estudio se plantea que si a los Estados se les permite disfrutar del prestigio asociado a ser partícipes de la AGA y en paralelo, éstos no demuestran progresos sustanciales o el logro de estándares mínimos hacia un gobierno abierto, todo el proceso perderá credibilidad (CLD, 2012:11).

VI. Conclusiones en clave abierta: *Gobernar es conversar...* **Participar, colaborar y construir en conjunto [desde la apertura y la confianza].**

Una primera idea que puede destacarse del análisis realizado es plantear la posibilidad de que los planes de acción sobre gobierno abierto constituyan el germen o el dinamizador de partida de presentes y futuros procesos de reforma en el sector público latinoamericano. Utilizando la aproximación de Pollitt y Bouckaert, diremos que “la reforma de la gestión pública está conformada por un conjunto de cambios deliberados en la estructura y los procedimientos de las organizaciones del sector público con el objetivo de conseguir que funcionen (de alguna manera) mejor” (Pollitt y Bouckaert, 2010:25). Ello apela a un conjunto de acciones conectadas entre sí que suponen un cambio en la dirección establecida o en los dispositivos, medios o procesos utilizados por los Estados para proveer servicios y satisfacer las demandas de los ciudadanos. Y ello es justamente lo que se ve reflejado en todos los planes de acción de gobierno abierto analizados. Si bien no se trata de proyectos de reforma acabados, profundos y enraizados, llama la atención que al desglosar sus denominadores y componentes comunes, es factible construir una agenda de cambios que es perfectamente compatible con otro tipo de iniciativas regionales en la ruta por promover y generar un nuevo modelo de gestión pública latinoamericana para el siglo XXI²⁰, ligada en años recientes a esfuerzos y avances en ámbitos como la: a) Democratización de la gestión pública; b) Profesionalización de la función pública; c) Nuevas tecnologías de gestión, destacando los instrumentos de gobierno electrónico; c) Gestión por resultados orientados al desarrollo; y d) Mecanismos de gobernanza (CLAD, 2010).

Por lo anterior y entendiendo que el gobierno abierto puede concebirse como una política pública particular que *debiera ser asumida como política de Estado más allá del gobierno de turno* (por los compromisos y cambios sustantivos que ella supone) y por su carácter transversal y reformista, al cruzar la arquitectura organizativa e institucional de los gobiernos y sus administraciones, no tanto en el qué sino en el cómo gestionar los recursos y mejorar la calidad de los servicios públicos, y como todo ello impacta en contribuir a recuperar la legitimidad y por ende, perfeccionar nuestras democracias representativas (Ramírez-Alujas y Villoria, 2012), es que la oportunidad de construir estrategias alrededor de dicho “dispositivo conceptual” resulta un atractivo incentivo para acometer transformaciones que permitan modernizar el Estado y anclar dicho impulso a un esfuerzo más horizontal que aproveche al máximo las capacidades, talentos, energías y capital social disponible en diversos y amplios sectores de la sociedad latinoamericana.

²⁰ Lo cual además podría apoyarse en las ideas, principios y propuestas incluidas en diferentes documentos doctrinarios impulsados por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) para la región en los últimos 10 años: La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana (Portugal, 2009); Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (El Salvador, 2008); Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (Chile, 2007); Código Iberoamericano de Buen Gobierno (Uruguay, 2006) y la Carta Iberoamericana de la Función Pública (Bolivia, 2003). Para mayor detalle véase: <http://www.clad.org/>. El avance del movimiento sobre gobierno abierto y los planes de acción impulsados por los países en la región pueden ser una plataforma ideal para rearticular compromisos, dar un nuevo empuje y otorgar un contexto propicio a la aplicación de las cartas iberoamericanas.

Ello además, puede verse fortalecido por la presencia que organizaciones de la sociedad civil, ligadas a la lucha por la transparencia y el acceso a la información pública en la región, han tenido en el debate sobre gobierno abierto, mediante un rol activo y dialogante que puede expresarse en una mirada compartida sobre los contenidos de los planes de acción: “acceso a la información como eje para los compromisos, y como derecho humano que garantiza otros derechos; uso de tecnología, y de datos abiertos para lograr objetivos más amplios y no como un fin en sí mismo; mejorar el acceso, la calidad y la oportunidad de la información/datos disponibles a la ciudadanía; vínculo con transparencia y anticorrupción; mejora de leyes e instituciones encargadas de estos temas” (Alianza Regional, 2012:3). En definitiva para la Alianza Regional que agrupa a más de 20 organizaciones de la sociedad civil en la región, la AGA es:

“Alianza de Gobierno Abierto [AGA] = Acceso a la información como derecho + Gobierno Abierto como fortalecimiento de la transparencia y políticas anticorrupción + Open Data como herramienta”

Por ello, pasar de la lógica de *“mi plan es escucharte”*²¹ a *“nuestro compromiso es que trabajemos juntos”* es esencial. El lenguaje y la narrativa utilizada en este ámbito no es trivial pues el trasfondo interpretativo que constituye el gobierno abierto se basa en la posibilidad de construir espacios de colaboración y participación activa que no solo apelen a un ejercicio extraordinario y poco frecuente de acercamiento entre Estado y sociedad, sino que vaya configurando *un vínculo más estrecho y menos asimétrico* en la tarea por resolver los grandes problemas y desafíos públicos, que transmute *hacia una relación fundada en la confianza*, el reconocimiento mutuo de capacidades y el gestionar *“sin trampas”* la cosa pública (de allí la importancia de la transparencia, la apertura y el acceso a la información pública, insumos fundamentales en dicha tarea).

Finalmente, la fuente del quehacer humano se origina y sustenta en nuestras conversaciones, desde lo más cotidiano a lo trascendental. Nuestras instituciones y organizaciones *son fenómenos conversacionales* desde los cuales se construye realidad a partir del lenguaje. Ello no es nada nuevo solo que en nuestros días y facilitado por innovadoras y disruptivas plataformas tecnológicas o *“tecnologías sociales”*²², es posible amplificar el espectro y alcance de dichas conversaciones, es factible convocar de manera permanente y en tiempo real a los ciudadanos para que opinen, comenten, aporten, compartan, contribuyan con ideas desde su particular y única perspectiva; es posible impulsar una relación más horizontal en el diseño y gestión de las políticas públicas, involucrando y comprometiendo el esfuerzo de los ciudadanos

²¹ Slogan de la consulta pública que el gobierno de Uruguay desarrolló para elaborar su plan de acción.

²² Son sociales todo tipo de tecnologías (infraestructuras, hardware, software, servicios Web) susceptibles de ser utilizadas para el empoderamiento y coordinación ciudadana, y especialmente para el desarrollo autónomo de proyectos colaborativos. Estas tecnologías son diseñadas de un modo abierto para maximizar las probabilidades de apropiación ciudadana que permita su reconfiguración y remezcla con usos diferentes a los ideados inicialmente por sus creadores. Por tanto una tecnología se convierte en social cuando existen comunidades de usuarios que las incorporan a sus prácticas cotidianas y les dan usos innovadores. Pero al tiempo, podemos extender el concepto de tecnología social para incorporar nuevas prácticas y nuevas formas de producción que generan una nueva economía. Así, por ejemplo, el software libre puede ser considerado una tecnología social, pero los modelos organizativos y sistemas de gobernanza de las comunidades que desarrollan software libre son otros elementos esenciales para entender estos proyectos y podrían ser considerados como parte de esas *“tecnologías sociales”* y de nuevas formas de producción (Freire, 2010).

en todas las etapas del proceso, sin costes adicionales ni cargas burocráticas ni barreras que lo impidan, forjando espacios de colaboración y co-creación. La sociedad red presenta condiciones óptimas para generar, promover y facilitar dichas transformaciones (Castells, 2009).

El cambio de paradigma que todo lo anterior supone, implica en el fondo una *transformación cultural* de proporciones. Más allá de las concepciones tradicionales sobre cómo gobernar, hereditarias de un modelo de burocracia estatal desacoplado del actual contexto, más allá de intentar superar y hacer frente a las nuevas realidades desde una perspectiva “analógica”, estructurada y rígida, se deberá integrar un fuerte compromiso por ampliar los espacios que antes estaban reservados para un porcentaje mínimo de los ciudadanos. Configurar gobiernos abiertos constituye, hoy en día, la única opción viable de progreso real y arraigo en las bases sociales que sostienen la legitimidad del Estado y sus instituciones. El diálogo dinámico y permanente que ello posibilitaría es un espacio propicio para la convergencia hacia modos de vida mejores...

Tal vez sea el momento de recuperar una visión dinámica de la interacción social y económica, una *ecología de la cooperación* en el decir de Elinor Ostrom, quien defendió con entusiasmo una visión de las políticas públicas policéntrica, donde ciudadanos, organizaciones y gobiernos cumplen cada uno roles complementarios. Por tanto, más que hablar de gobierno abierto debiéramos plantearnos el desafío sobre la ampliación de las fronteras de lo público hacia lo común, y por tanto, pasar de hablar solamente de “gobierno” a hablar de gobernanza, es decir, “*gobernanza abierta o colaborativa*”. Bajo esta idea no solo cabe la exigencia de mayores niveles de apertura y transparencia al gobierno, y de la generación de espacios más amplios para la participación y colaboración desde [por, a través y para] la ciudadanía sino que se reconoce, de manera más explícita, que los complejos problemas públicos y dilemas que nos impone el nuevo milenio no pueden ser resueltos desde una arquitectura estatal que ha permanecido casi inmutable durante el último siglo y cuyo diseño se nos presenta totalmente anacrónico para hacer frente a cambios cada vez más vertiginosos y radicales²³ ... *Generar un ecosistema de gestión abierto, inclusivo y participativo, basado en las relaciones y de carácter distribuido, que potencie acciones de co-diseño, co-creación y co-producción de bienes y servicios públicos/procomún (commons) entre todos, para todos, con todos.*

Estamos frente a un esfuerzo compartido y a un desafío para toda la sociedad: Las empresas, gobiernos e instituciones abiertas son aquellas que apuestan por la cooperación, la transparencia y el conocimiento compartido. Promueven la sostenibilidad en todas sus actividades, pero por encima de todo *están al servicio de las personas y la sociedad*, y mejoran, de este modo, las condiciones y calidad de vida de los pueblos. La idea de apertura ha generado un inusual entusiasmo y evoca una profunda aspiración de nuestras sociedades para transitar hacia modelos democráticos más inclusivos, justos y equitativos, donde se redistribuye el control y por ende, el poder... Se trata de un ideal que se posiciona como una

²³ Como plantea Jarvis, el gran problema del gobierno para operar en una lógica colaborativa y en base a fases *Beta* (de prueba, ensayo o prototipado) es que lamentablemente el fracaso no es una alternativa –ni política ni técnicamente viable. De allí que para impulsar, promover y sostener una iniciativa de gobierno abierto es necesario tener la convicción de dejar que sean otras organizaciones y/o colectivos, fuera del gobierno, los que puedan transformarse en su laboratorio (Jarvis, 2012:254-255).

semilla para promover un nuevo contrato social... Por todo ello, la idea de gobierno abierto alberga la oportunidad única por construir una renovada arquitectura democrática que sustentada en una nueva manera de entender a las instituciones y la acción ciudadana, nos ayude a resolver la complejidad inherente en estos tiempos de incertidumbre, perplejidad y riesgo. Como lo planteara Humberto Maturana hace más de 20 años atrás:

“La democracia, más que un sistema político, es el espacio efectivo de realización de los seres humanos como seres autónomos, colaboradores, respetuosos, responsables, imaginativos, abiertos, con la posibilidad de estar continuamente generando un espacio de convivencia en el mutuo respeto y la colaboración”.. 

Referencias y fuentes/References

- Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (2012). *Documento de síntesis: Observaciones clave sobre el papel de la sociedad civil en el proceso de AGA* [En colaboración con el departamento regional de las Américas de Transparency International y la Conferencia Internacional Anticorrupción – IACC]. Reunión Anual de la Alianza de Gobierno Abierto (AGA), 17 y 18 de Abril 2012, Brasilia – Brasil.
- Beetham, David y Kevin Boyle (1996). *Cuestiones sobre la Democracia. Conceptos, elementos y principios básicos*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Castells, Manuel (2009). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- CLD - Centre for Law and Democracy (2012). *Open Government Without RTI? The conspicuous weakness of RTI reform within OGP Action Plans* [Report July 2012]. Disponible en: <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/07/OGP-and-RTI-Jun12.pdf>
- Chapman, Richard A. y Michael Hunt (1987). *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*, London: Routledge.
- CLAD (2010). “Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI”, Caracas – Venezuela: CLAD.
- Fung, Archon y David Weil (2010). Gobierno Abierto y Sociedad Abierta [Traducción al español del capítulo “Open Government and Open Society”]. Disponible en: http://www.transparenciayprivacidad.org.mx/numero_2/articulos/esp/Art_1-Esp.pdf
- Hood, Christopher (2011). “From FOI World to Wikileaks World: A New Chapter in the Transparency Story?” *Governance* 24 (4): 635-638.
- Jarvis, Jeff (2011). *Partes Públicas. Por qué compartir en la era digital mejora nuestra manera de trabajar y de vivir*. Barcelona: Gestión 2000.
- Lathrop, Daniel y Laurel R.T. Ruma, Editors (2010). *Open Government. Transparency, Collaboration, and Participation in Practice*. Washington: O’Reilly Media.
- Maturana, Humberto. 1990. *Emociones y lenguaje en educación y política*. Santiago de Chile: Ediciones Dolmen Ensayo.
- Meijer, A.; Deirdre Curtin, and Maarten Hillebrandt (2012). “Open government: connecting vision and voice”, *International Review of Administrative Sciences*, March 2012 78: 10-29.
- Obama, Barack (2009). “Memorandum on Transparency and Open Government” (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf
- OCDE (2010). OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on “Building an open and innovative government for better policies and service delivery”, Paris, 8 – 9 June 2010.

- (2003). Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society. OCDE.
- OCDE Policy Brief (2005). Public Sector Modernisation: Open Government. OECD Observer (Feb 2005).
- ONTSI (2012). Estudio sobre objetivos, estrategias y actuaciones nacionales e internacionales en materia de gobierno abierto [Mimeo – Versión Abril 2012].
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2010). *La reforma de la gestión pública: Un análisis comparado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Ramírez-Alujas, Alvaro (2010). “Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea”. *Revista Buen Gobierno* No. 9, México, semestre Julio – Diciembre 2010. Disponible para descarga en: http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/Gobierno%20Abierto%20RBG%202010%20%5BOriginal%5D.pdf
- (2011). “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”. *Revista Enfoques*, Nº 15, diciembre 2011, 99-125. Disponible para descarga en: http://www.politicaygobierno.cl/wp-content/uploads/2011/12/Enfoques15_5_Ramirez-Alujas.pdf
- Ramírez-Alujas, Álvaro y Manuel Villoria (2012). “Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?” *Ekonomiaz - Revista Vasca de Economía*, Nº 80 II/12, páginas 20-45. Disponible para descarga en: http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/taula4_c.apl?REG=1211
- Tapscott, Don y Anthony D. Williams (2011). *Macrowikinomics*. Barcelona: Deusto.
- Yu, Harlan y David G. Robinson (2012). The New Ambiguity of “Open Government.” *SSRN eLibrary Working Paper*, en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2012489
- Weir, Stuart y David Beetham (1999). *Political Power and Democratic Control in Britain*. London: Routledge.
- Sitios Web y Blogs:**
- Open Government Partnership [Alianza para el Gobierno Abierto]: <http://www.opengovpartnership.org>
- Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): <http://www.clad.org>
- Clinton, Hillary Rodham (2012). Discurso de Apertura en la Reunión Anual de la Alianza para un Gobierno Abierto, Brasilia (último acceso el 17 de abril 2012). Disponible en: <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/04/188008.htm>
- Heller, Nathaniel (2012). A Working Definition of “Open Government” (último acceso el 22 de mayo de 2012). Disponible en: <http://integrilicio.us/2012/05/22/a-working-definition-of-open-government/>
- Global Integrity (2012). Assessing OGP Action Plans (último acceso el 21 de junio de 2012). Disponible en: <http://www.globalintegrity.org/blog/ogp-action-plan-assessments>
- Global Integrity (2012). So What’s In Those OGP Action Plans, Anyway? (último acceso el 26 de julio de 2012). Disponible en: <http://globalintegrity.org/blog/whats-in-OGP-action-plans>
- Dokeniya, Anupama (2012). Opening Government Data. But Why? En Blog del Banco Mundial: “People, Spaces, Deliberation” [19/07/2012]. Recuperado de: <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/opening-government-data-why?>
- Freire, Juan (2011). Sobre tecnologías sociales y sus límites. Del Blog Nómada. Disponible: <http://nomada.blogs.com/jfreire/2011/07/sobre-tecnologas-sociales-y-sus-lmites.html> (último acceso 4 de julio de 2011).
- Carlos Iglesias' Web Whisperer: “OGP Member Countries are betting on Open Data” (último acceso el 22 de julio de 2012). Disponible en: <http://carlosiglesias.es/blog/2012/07/ogp-member-countries-bet-on-open-data/>

Citación recomendada/Recommended citation

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2012): Gobierno Abierto: ¿Las nuevas ropas del Emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2012-19. 33 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org

**Gobierno Abierto: ¿Las nuevas ropas del Emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en
Latinoamérica**
Ramírez-Alujas, Álvaro V.