

***Open Government* y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas.**

Álvaro V. Ramírez-Alujas (*)

Fundador e investigador asociado

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG)

Contacto: alvaro.ramirez.alujas@gmail.com

Resumen

El término de Gobierno Abierto no es nada nuevo. A fines de los años '70 del siglo XX, apareció por primera vez en el espacio político británico y en su concepción original trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática (Chapman y Hunt, 1987). En la actualidad, se ha posicionado como un nuevo eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades del gobierno y modernizar las administraciones públicas (OCDE, 2010) bajo los principios de la transparencia y apertura, la participación y la colaboración. Por ello y dada la escasez relativa de trabajos de investigación y estudios aplicados sobre el tema, la ponencia presenta una síntesis y un análisis histórico de la evolución del concepto, en clave política y tecnológica, para luego contextualizarlo en su vinculación a los medios que le han servido de plataforma de reconfiguración, en el camino a transformarse en el nuevo paradigma (o modelo) de gobernanza abierta y colaborativa que contribuya a mejorar los sistemas democráticos y potenciar un nuevo contrato social: el fenómeno de la Web 2.0 (O'Reilly, 2004; Noveck, 2009), el Estado Red (Castells, 2009; Eggers y Goldsmith, 2004) y el uso intensivo de las tecnologías, redes sociales y capital social (Calderón y Lorenzo, 2010; Lathrop y Ruma, 2010; Shirky, 2011; Tapscott, 2011). Finalmente, se presenta una matriz de análisis comparado a partir de las experiencias pioneras y casos emblemáticos, para cerrar identificando los desafíos y posibles líneas de acción y estrategias que sustenten su aplicación y desarrollo a futuro.

Palabras clave: *Gobierno Abierto, Gestión Pública, Estado Red, transparencia, participación, colaboración.*

(*) El autor es Doctorando en Ciencias Políticas – Mención Gobierno y Administración Pública, del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Ciencias Políticas, Administrador Público y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Fundador, coordinador y miembro del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) del IUIOG (<http://www.gigapp.org>) y colaborador del Grupo de Investigación en Liderazgo e Innovación en Gestión Pública (GLIGP) del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE. Se ha desempeñado como académico, investigador y consultor, en diversas universidades y organismos públicos e instituciones internacionales.

<http://twitter.com/redmatriz>

I. Introducción.

Señoras y señores, las nuevas tecnologías son la respuesta... ¿Cuál era la pregunta?

John Daniel, Rector Open University.

El surgimiento y progresiva consolidación del concepto de Gobierno Abierto representa un cambio radical con profundas consecuencias en nuestros sistemas políticos y administrativos. En una época marcada por mutaciones trascendentes, crisis de diversa naturaleza (que van y vienen) y búsquedas vertiginosas por encontrar nuevas miradas o enfoques que permitan responder adecuadamente a los desafíos de lidiar con la complejidad y la incertidumbre en nuestra sociedades, como otros momentos en la historia reciente, el foco apunta a repensar la forma (y el fondo) de cómo los gobiernos y sus aparatos administrativos adaptan y adoptan las tendencias emergentes ligadas a la era de la información y la comunicación, la sociedad red y las variadas oportunidades que ofrece el avance tecnológico para impulsar innovaciones institucionales que contribuyan a una transformación en los vínculos y espacios de relacionamiento entre el Estado, la sociedad civil y otros actores. Los recientes acontecimientos vinculados a movilizaciones sociales en diversas partes del mundo son una clara muestra de los cambios que se avecinan.

Una interesante reflexión sobre la importancia de impulsar y desarrollar el concepto de Gobierno Abierto viene de la mano del equipo que lidera Don Tapscott, quienes articulan de manera magistral su relación con los cambios que propicia el nuevo paradigma digital en el campo de una redefinición de los espacios de posibilidad que surgen al hablar de democracia en el actual contexto (como dimensiones de un marco emergente para la transformación):

Gobierno abierto: La revolución digital puede hacer mucho en los aspectos relevantes para un gobierno visible. Donde la corrupción pueda existir, la luz del sol es el mejor desinfectante. Facilitado por Internet, los ciudadanos pueden ver, contribuir e incluso participar con sus ideas en los procedimientos de gobierno [...] Los gobiernos también

Democracia: la revolución digital permite una mayor participación ciudadana en el gobierno. En Atenas en el 508 A.C., una ciudad de tamaño pequeño tenía la posibilidad de participación abierta a todos los ciudadanos. Actualmente, las redes digitales permiten que todos los ciudadanos sean conscientes de lo que está pasando y sean capaces de contribuir

pueden liberar una gran cantidad de datos en bruto, proporcionando una plataforma para el sector privado, la sociedad civil, otros gobiernos y los propios ciudadanos para auto-organizarse y crear valor público.	con sus ideas a la forma de gobierno. Para lograr la cohesión social, el buen gobierno y normas compartidas, las nuevas realidades exigen una segunda ola de la democracia sobre la base de una cultura de la deliberación pública y la ciudadanía activa. Esto no es democracia directa: se trata de un nuevo modelo de hacer política, participación y compromiso ciudadano, lo apropiado para el siglo XXI.
--	--

Fuente: Adaptado de <http://dontapscott.com/advisory-services/open-cities/>

Por todo ello, en el presente trabajo se busca dar cuenta de manera sintética acerca de las bases que sostienen este nuevo enfoque de Gobierno Abierto, sus principales características, orígenes y fuentes de inspiración, y se apunta a entregar una reflexión inicial sobre las oportunidades, desafíos y contradicciones que ello conlleva, en el camino a configurarse como paradigma de recambio frente a los retos de la gobernanza (colaborativa) y su expresión concreta en los mecanismos de gobierno y gestión pública.

II. Gobierno Abierto: Ideas previas, historia y contexto.

Un gobierno abierto es una “expresión de moda cuya intención general es bastante clara, pero cuyo significado práctico espera por ser aclarado”.

Ronald Wraith, Open Government, the British Interpretation,
Royal Institute of Public Administration, 1977.

El término de Gobierno Abierto (*Open Government*) no es nada nuevo. A fines de los años '70 del siglo pasado, apareció por primera vez de manera oficial en el espacio político británico. Como lo afirman Chapman y Hunt (1987), en su plano original se refiere 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. Sin embargo, a lo largo de los años dicha primera aproximación fue depurándose para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos tienen en una democracia para exigir un gobierno plenamente responsable por sus acciones y para evaluar la validez de las medidas que adopta. Ello también se refiere a los derechos de los ciudadanos frente a la información que de ellos disponen las organizaciones públicas y su adecuado manejo. Así, por casi más de dos décadas y sin mucho protagonismo en

los titulares de prensa, hablar de gobierno abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común (Chapman y Hunt, 1987).

Por otro lado, la promoción de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública¹ y la implementación de diversos dispositivos institucionales para potenciar los niveles de transparencia, probidad y participación ciudadana en los asuntos públicos ha ido ganando espacio en la agenda política en todo el mundo a partir de una oleada de legislaciones que se orientan a regular su aplicación. A la fecha, se cuenta con más de 90 países que han dado contenido pragmático al acceso a la información (Ramírez-Alujas, 2010). Ello ha sido fundamental en los esfuerzos desplegados por crear una nueva cultura de apertura y ajustar la mentalidad (y los paradigmas) que hacían de los asuntos públicos algo ajeno al ciudadano, permitiendo nuevos y generosos espacios para el *accountability* (o rendición de cuentas), la transparencia y el control de la corrupción que, por otro lado, presionan de manera insistente por una nueva actitud, nuevas prácticas y una disposición lejana a la que actualmente se percibe en los servicios públicos y los gobiernos que los dirigen.

Así, hoy en día estamos en presencia de un debate de similares características - en sus contenidos esenciales (y un poco más allá)- pero amplificado significativamente por diversas variables de contexto, entre ellas el cambio en los patrones de comunicación y medios de generación de conocimiento a nivel planetario (sobretudo por el fenómeno Internet y sus derivados), el desarrollo de la llamada “sociedad red global” y el “Estado

¹ Un gobierno abierto es ampliamente visto como una característica clave de la práctica democrática contemporánea y ha estado a menudo vinculado a la aprobación de marcos legales sobre libertad de información, prensa, entre otros. Considerando lo expuesto antes, en su acepción original está directamente relacionada con el concepto FOI (*Freedom Of Information*): Normas que garantizan el acceso a los datos en poder del Estado. En ellas se establece un proceso legal para ejercer el "*derecho a saber*" por el que se podrán hacer las solicitudes de información en poder del Gobierno, para ser recibidas gratuitamente o a un costo mínimo, salvo excepciones estándar. Desde que los Estados Unidos aprobara la Ley de Libertad de Información (*Free Of Information Act - FOIA*) en 1966, se han multiplicado rápidamente los esfuerzos en otros lugares del mundo. 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, el Reino Unido en 2000, Japón y México en 2002, la India y Alemania en 2005 (Ramírez-Alujas, 2010).

Red” (Castells, 2009), el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y el creciente impacto que trae aparejado la utilización de las llamadas redes sociales y la Web 2.0 que, progresivamente, han dado señales de ser una poderosa herramienta para el trabajo colaborativo y la gestión de redes, entre otras dimensiones.

Todo ello ha venido configurando un espacio para el surgimiento de nuevos paradigmas que en su visión más conocida apelan al concepto de “*Gobierno 2.0*”. Se trata de introducir en el mundo de la política, el gobierno y la gestión pública los principios que inspiran y sustentan la Web 2.0, esto es: *transparencia, apertura y colaboración*. Brevemente, ello supone ciertas implicaciones no menores en nuestras sociedades, como por ejemplo: la supresión de intermediarios entre políticos y ciudadanos (los *mass media*); la posibilidad de que sean los mismos ciudadanos quienes se organicen al margen de los partidos u otras instituciones o que colaboren abiertamente con las organizaciones públicas o bien, que diseñen y dispongan de herramientas para controlar al “poder establecido” y la actividad de sus representantes (vigilancia activa); el facilitar la cohesión de esfuerzos y movilizar recursos y personas masivamente para lograr determinados objetivos reduciendo exponencialmente los costes de transacción, información y coordinación; el promover la construcción de una especie de inteligencia colectiva y de fomento del capital social que, sobre la base del uso de la red, facilita el acceso a la información y medios de verificación diversos, y el paso a la acción espontánea, libre y en tiempo real, etc.

Por otro lado, el concepto de Gobierno Abierto supera con creces el debate que se ha desarrollado desde que se acuñara y pusieran en práctica iniciativas bajo el conjunto de instrumentos ligados al concepto de “*gobierno electrónico*” o “*e-administración*”. Ellas se refieren a la aplicación de las TIC y sus herramientas a los procedimientos administrativos y procesos preexistentes, es decir, no estamos hablando de cambios en los valores, sino de pura aplicación de tecnología (Calderón y Lorenzo, 2010) que, sin embargo, contribuye a hacer más fácil la vida de los ciudadanos. En este contexto, no existe un compromiso por repensar la administración ni se obliga a generar cambios radicales en sus modelos de gestión y cultura organizativa, sólo se tecnifican procesos, se digitaliza la burocracia y, en el mejor de los casos, se abren espacios para una

comunicación más fluida e interactiva entre el aparato público y la sociedad (Ramírez-Alujas, 2010). El Gobierno Abierto fluye desde la convicción de repensar gobiernos y administraciones, de transformar la sociedad y contribuir a desarrollar democracias más sanas, de pasar de las jerarquías a las redes, de asumir compromisos transversales y generar en conjunto con otros actores sociales y económicos valor público².

III. Gobierno Abierto: Concepto, alcances y tendencias.

“La gente no debería temer a sus gobiernos. Los gobiernos deberían temer a su gente”.

Mensaje escrito en una pancarta en la reciente revolución egipcia (Feb. 2011).

“Con la nueva infraestructura de la Web 2.0 y sus diversas funciones, el gobierno ya no tiene que trabajar por su cuenta para proporcionar valor público”.

Anthony Williams, coautor de *Wikinomics*.

Es evidente que los gobiernos y sus administraciones públicas se encuentran sometidos a una creciente presión por abrirse al escrutinio público, por ser más accesibles y sensibles a las demandas y necesidades de los ciudadanos, y a responder por la confianza política otorgada para gestionar la *cosa pública*, sobretudo en periodos de austeridad y superación de la crisis económica. En la práctica, un gobierno que cumpla con todos estos requisitos es cada vez más reconocido como un ingrediente esencial para la gobernanza democrática, la estabilidad social y el desarrollo económico. De ello hablamos (en parte) al querer construir y configurar la distinción de Gobierno Abierto.

Recientemente, ha aflorado un extraordinario debate acerca del tipo de gobierno e instituciones públicas que son necesarias para asumir los retos que impone el siglo XXI (Villoria, 2010). Ello no es nada nuevo si consideramos la permanente discusión sobre la reforma del Estado y los procesos de modernización de la gestión pública, sobretudo en los últimos 20 años. Sin embargo y dado el reconocido fracaso de diversos modelos

² Siguiendo lo planteado por Antoni Gutiérrez-Rubí: *“Se trata de una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público”* (“Open Government” y crisis económica, columna de opinión, Diario Cinco Días del martes 25 de enero de 2011).

de reforma y la contradictoria evidencia vinculada a los resultados de las recetas aplicadas bajo el rótulo de la *Nueva Gestión Pública (NGP)*, ha surgido un nuevo movimiento en cuya base encontramos un fuerte cuestionamiento a la forma en que se trabajan los asuntos públicos, que pone de relieve el incontestable fenómeno del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y de las redes sociales (o Web 2.0), que promueve una activa y comprometida participación de la ciudadanía y que, finalmente, presiona a los gobiernos e instituciones públicas a ser más transparentes, facilitar el acceso a la información que poseen, y a guiarse por nuevos códigos de conducta en cuyo trasfondo residen las nociones de “*Buen Gobierno*”, de apertura a la sociedad y de cambio paradigmático hacia un modelo emergente que esté en concordancia a la configuración de la sociedad en red de la que formamos parte.

Como afirma Villoria, la democracia de calidad exige un gobierno abierto y transparente, que rinde cuentas, y exige además una sociedad estructuralmente democrática, es decir una sociedad donde las asociaciones, organizaciones de la sociedad civil son democráticas y donde la propia administración pública abre vías de participación y deliberación a los afectados por sus decisiones (Villoria, 2010).

Ensayando algunas definiciones, podemos decir que un Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010). Por otro lado, se afirma que es una doctrina política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación (Irekiá, 2010). Finalmente, y ligado al vínculo entre el concepto de Gobierno Abierto y Política 2.0 (que favorece el activismo gradual, espontáneo, organizado y que refuerza el poder de la palabra, la construcción de relatos y nuevas ideas en la *polis*), se plantea que es una filosofía política que promueve un nuevo modelo de relación entre las administraciones, los gobiernos y la sociedad,

transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas³.

Desde otra perspectiva, para la OCDE el término ha evolucionado desde una mirada basada en tres dimensiones relevantes que apelan a contar con una Administración Pública *transparente, accesible y receptiva - con capacidad de respuesta* (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 cualquier caso, existe un acuerdo entre las múltiples miradas y acepciones disponibles, que concuerdan expresamente en que los pilares que lo configuran son: **a) Transparencia y apertura; b) Participación; y c) Colaboración.**

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*). 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 sociedad⁴ y, por qué no, también en el mercado, organizaciones de voluntariado y sin fines de lucro (Ramírez-Alujas, 2010).

Visto de este modo y apoyados desde el ángulo que se sustenta en la relevancia de las herramientas que conforman la Web 2.0, estamos en presencia del tránsito desde un modo de gestionar contenidos/solo lectura (forma) a gestionar conversaciones/lectura-escritura (fondo); pasamos de la creación y mantenimiento (pasivo) de sitios Web de gobierno a la generación de servicios a través de la Web y más allá del gobierno, en colaboración dinámica y permanente con otros actores, co-creando, co-produciendo...

³ Fuente: <http://public.tclab.es/glosario/>

⁴ Una excelente síntesis sobre los beneficios potenciales de aplicar e impulsar estrategias de Gobierno Abierto puede ser consultada en la sección Anexos de este trabajo.

Todo ello entendido como una infraestructura tecnológica que pone a disposición de los ciudadanos información y datos públicos para crear, colectiva y conjuntamente, valor.

En este contexto, uno de los principales méritos de esta nueva y emergente mirada radica en el hecho de poder impulsar procesos de profundización democrática a través de conversaciones a gran escala con, a través y entre ciudadanos, administraciones y políticos, lo que potencialmente define un amplio espacio de posibilidades de acción para reinventar de manera radical los viejos paradigmas del poder, la burocracia pública y la cada vez más frecuente obsolescencia de marcos institucionales, organizativos y de gestión que, heredados del siglo XX, resultan inadecuados para resolver las encrucijadas y nuevos retos presentes y futuros.

IV. Gobierno Abierto en los países de la OCDE: La evolución del concepto, el debate actual y la evidencia reciente.

En su informe del año 2003 *“Un gobierno abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil”*, la OCDE ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de *Open Government* bajo el rótulo de *“Administración Abierta”*, concebida 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 en la materia 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 *“conocer cosas”* -

obtener información relevante y comprensible - ; “*hacer cosas*” - obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno, y “*crear cosas*” - participar en el proceso de toma de decisiones⁵. 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).

Más recientemente, dicho concepto ha retomado un papel protagónico en las agendas de distintos gobiernos y administraciones públicas en el mundo, proceso que ha ido de la mano de los avances tecnológicos, el uso de las redes sociales y la Web 2.0, y de un fresco debate global acerca de las bases que sustentan el actual modelo de Estado en el contexto democrático de cara al nuevo milenio. La evidencia disponible indica que durante los últimos diez años, los países de la OCDE se han centrado en la construcción de las instituciones y mecanismos de gobierno abierto (inclusive sin declararlo explícitamente) para crear una base sólida que sustente la aplicación e implementación de las políticas públicas de manera adecuada y acorde a las nuevas realidades expresadas en el tránsito a un modelo democrático más abierto, inclusivo, garantista y efectivo.

En la actualidad, existen marcos jurídicos relativos a la idea de Gobierno Abierto en gran parte de los países miembros de la OCDE, y en ellos se considera: (1) La legislación sobre el acceso a la información y libertad de prensa; (2) La legislación sobre privacidad y protección de datos; (3) Las leyes sobre procedimientos administrativos; (4) La legislación sobre Defensores del Pueblo (*Ombudsman*); y (5) Las leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores (ver tabla 1). Sin embargo, ha habido una atención limitada para analizar la eficacia de estos marcos en su aplicación y qué resultados se han logrado en términos de una mayor transparencia y accesibilidad, y una mayor posibilidad de que los ciudadanos contribuyan al diseño de políticas y la prestación de servicios. Por ejemplo, la apertura y acceso a bases de datos del gobierno (*open data*) ofrece un gran potencial para la participación y la innovación. Sin embargo, esto requiere no sólo de ajustes de las normas y los marcos de referencia, sino también

⁵ Referencia directa a los 3 componentes: transparencia y acceso a la información, colaboración y participación (“*know things*”, “*get things*” y “*create things*”).

de medidas y políticas para fortalecer las capacidades individuales y colectivas e incentivar la colaboración (OCDE, 2010).

Tabla 1. Vista general de la legislación vigente y de las instituciones creadas para un Gobierno Abierto según OCDE.

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

● Legislación en vigor.
○ Legislación no en vigor.

Fuente: Panorama de las Administraciones Públicas 2009 (INAP/OCDE, 2010). Sobre la base de Encuesta de la OCDE sobre Gestión Estratégica de Recursos Humanos en el Gobierno (2006) y Encuesta CEPD (2006).

En este contexto, la OCDE ha intentado sintetizar los posibles beneficios de implementar estrategias de gobierno abierto y ellos obedecen a:

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 políticas específicas, pueden estar más dispuestos a pagar (tasas, contribuciones, impuestos) 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 y privado.

6. Mejora de 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.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2010).

Sobre éstas bases, las principales características que debe presentar un gobierno y/o administración para poder ser calificada de “abierta” son:

- **La transparencia**, es decir que las acciones y los individuos responsables de las mismas estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas, y la capacidad de requerir información relevante de forma comprensible;
- **La accesibilidad** a cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar es decir, que los servicios públicos y la información sobre los mismos sean fácilmente accesibles por los ciudadanos (capacidad de obtener servicios y realizar transacciones); y
- **La capacidad de respuesta (receptividad)** desde el gobierno/administración a las nuevas demandas, ideas y necesidades que presenta la ciudadanía y la oportunidad de participar en el proceso decisorio.

Tal como se usa aquí, el concepto de “apertura” (*openness*) engloba y, a la vez, va más allá del uso que comúnmente se hace del término “transparencia”. Se presenta en dos aspectos que lo matizan, a saber, la “accesibilidad” (*accessibility*) y la “capacidad de respuesta (receptividad)” (*responsiveness*), con el fin de capturar otras cualidades de la interfaz entre el gobierno y la comunidad en general a la que sirve (OCDE/INAP, 2006). Aunque en este nivel la definición puede ser simple, su aplicación constituye un reto importante para los países de la OCDE, porque se sostiene que el Gobierno Abierto no es algo que simplemente pueda ser insertado en los sistemas existentes sino que para ser eficaz, requiere de un cambio fundamental al interior del sistema de gobierno. Lo anterior, va de la mano con las dos razones que se esgrimen para avanzar en este camino: a) El deseo fundamental para apuntalar la legitimidad y la credibilidad de la democracia como una forma de gobierno; y b) El interés en lograr alcanzar objetivos igualmente importantes de la política como el crecimiento económico y la cohesión social.

El Gobierno Abierto fortalece la democracia al permitir el escrutinio público, proporcionando un baluarte contra la acumulación excesiva de riqueza o el poder en manos de unos pocos y por brindar mayores oportunidades para la participación de la ciudadanía. Muchas de las políticas impulsadas para una mayor apertura reconocen explícitamente la contribución que éstas medidas tienen en la mejora de la gobernanza democrática. Algunos países incluso han ido más lejos aún al reconocer que *tener gobiernos más abiertos es condición necesaria pero no suficiente para fortalecer el buen gobierno*, y que el logro de este objetivo exige también medidas paralelas para aumentar la capacidad (potencial) que la sociedad civil tiene para aprovechar este nuevo contexto.

En términos de los beneficios económicos de un Gobierno Abierto⁶, la investigación comparativa realizada por el Banco Mundial ha encontrado que los países con altos

⁶ En el otro lado de la moneda, es la misma OCDE la que advierte que un gobierno abierto también conlleva peligros potenciales: Una mayor apertura puede permitir que los que persiguen objetivos ilegítimos, como los grupos de interés especial o células terroristas, operen con mayor libertad, haciendo que sea más fácil para ellos el obtener y hacer un uso indebido de la información, o socavar otros importantes valores sociales como la equidad. Un mercado abierto para la información pública puede significar simplemente que las personas con más educación o recursos se beneficien de manera desproporcionada (*Policy Brief* OCDE, 2005).

niveles de transparencia y control parlamentario efectivo han disfrutado de una mayor tasa de crecimiento económico que los países con normas menos estrictas (Ramírez-Alujas, 2009). Incluso los propios trabajos desarrollados por la OCDE muestran que una mayor apertura tiene un impacto positivo sobre el rendimiento en varias áreas clave de las operaciones gubernamentales, entre ellos: la gobernanza en el ámbito regulatorio, presupuestario y de gestión del gasto público, y en los marcos de integridad y ética pública (OCDE/INAP, 2006).

Finalmente y como corolario a la mirada que ha venido trabajando la OCDE en los últimos años, se le asigna un papel central a los marcos institucionales y mecanismos formales de apertura que los gobiernos y las administraciones públicas han ido desarrollando para alcanzar estos fines (OCDE/INAP, 2006). Se plantea que la implantación eficaz de un Gobierno Abierto requiere de un marco legal, de los instrumentos de política pública, y de las instituciones y herramientas apropiadas (y que conseguirlo o no depende también de la creación y consolidación de una cultura a favor de la apertura en todo el sector público y más allá inclusive). Ello se sistematiza en un cúmulo de dispositivos institucionales que surgen al examinar comparativamente los esfuerzos desplegados por los países miembros de la OCDE (Cuadro 1).

Se complementa dicho panorama, con los futuros retos que se enfrentan al promover estas iniciativas de apertura, partiendo por reconocer que no suponen un bien absoluto ni debería sustituir automáticamente a otros valores públicos: a) Es necesario equilibrar el valor de la apertura con muchos otros que los ciudadanos desean ver promovidos y practicados por los poderes públicos como la equidad, la eficiencia, la responsabilidad y el respeto debido a la intimidad en el uso del poder y los recursos públicos; b) Se debe gestionar adecuadamente la zona de transición entre lo público y lo privado (sobretudo en el manejo de recursos y traspasos o concesiones de servicios a empresas u otros agentes); c) Gobernar en una pecera (todas las medidas mencionadas pueden tener un impacto en el diseño programático, la conducta humana y las prácticas laborales pero pueden generar consecuencias no deseadas como los efectos perversos en la medición del rendimiento y evaluación del desempeño si se centran en lo que puede medirse y no en lo que realmente importa o la posible menor calidad del asesoramiento a autoridades políticas si las deliberaciones son siempre públicas, etc.); d) Reconciliar equidad con

apertura (más apertura implica un “mercado” mayor de información pública, pero no todos los actores tienen la misma facultad para utilizar todos los mecanismos); e) La responsabilidad política y la apertura (resolver la paradoja entre ampliar los espacios de escucha y participación ciudadana, y la responsabilidad última por la adopción de decisiones sobre las instituciones representativas por parte de las autoridades); y f) Resolver el balance entre una mayor apertura y la (reducción de la) confianza pública (asegurar las bases de la confianza ciudadana en la adopción responsable de decisiones puede requerir cierto grado de confidencialidad y si ello no se maneja adecuadamente, puede generar una espiral de desconfianza creciente si el público empieza a pensar, correcta o equivocadamente, que toda información y comunicación de los poderes públicos tiene el propósito de manipularlos o esconder la verdad) (OCDE/INAP, 2006).

Cuadro 1. Mecanismos de apertura en los países de la OCDE.

Transparencia: La exposición del gobierno al escrutinio público	Accesibilidad: Facilitar el acceso al gobierno y administración pública	Mejora de la receptividad (capacidad de respuesta)
<ul style="list-style-type: none"> - Legislación sobre la libertad de información; - La apertura sobre el rendimiento de la administración pública (indicadores de desempeño e informes de rendimiento); - Nuevas herramientas (<i>on-line</i> en el acceso a información pública); - Información sobre decisiones futuras (publicación de informes anuales, de datos sobre resultados y cuentas públicas, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> - La accesibilidad mediante leyes de procedimiento administrativo (y/o provisiones legales que garanticen igualdad de trato); - La mejora de la accesibilidad a través de cartas de servicio; - La reducción del papeleo y de los trámites burocráticos (<i>“red tape”</i>); - La eliminación de barreras de acceso (de distancia, de tiempo o de idioma) y el fomento de la inclusión (frente a sociedades multiculturales); - El acceso a la Administración electrónica (<i>on-line</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> - Regular de forma inclusiva (que normativas sean examinadas y validadas en conjunto con los actores); - Aumentar el uso de la consulta pública (para reforzar la democracia representativa tradicional y fortalecer la participación de la ciudadanía en el proceso de formulación de políticas públicas); - Crear redes de consulta (como complemento al punto anterior y en concordancia a la variedad de marcos institucionales, legales y programáticos existentes); - Aprovechar el potencial de las e-consultas (portales de consulta pública, foros de discusión y sistemas de mediación para fomentar la deliberación, etc.).
<p>Tendencias: Mantener la calidad de la información sobre el gobierno y las administraciones públicas (es decir, qué información es relevante, oportuna, completa y objetiva), dada la cantidad creciente que está disponible a través de Internet, constituye un reto para el futuro.</p>	<p>Tendencias: En el futuro, el reto para todos los países de la OCDE será responder a las crecientes demandas de transacciones más eficientes, servicios a medida y acceso ubicuo por parte de los ciudadanos y empresas.</p>	<p>Tendencias: La consulta pública para la elaboración de las leyes antes era rara, pero cada vez más se considera un instrumento muy valioso para mejorar la calidad de las políticas públicas y reforzar su legitimidad. A futuro se requerirá de un esfuerzo mayor para reacondicionar las herramientas, mejorar el desarrollo de los procedimientos existentes de adopción de</p>

		decisiones, si se quiere aumentar la capacidad de respuesta y versatilidad del gobierno.
Control		
<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la fiscalización externa rigurosa (para controlar y supervisar el poder ejecutivo y asegurar la rendición de cuentas por el uso y utilización de recursos públicos); - Establecer oficinas del <i>Defensor del Pueblo</i> (ya que constituyen un importante punto de contacto para quejas, recursos y solicitudes de compensación de los ciudadanos en su relación con las administraciones públicas, y aunque sus recomendaciones no son vinculantes, han probado ser una fuente poderosa de presión para que los gobiernos adopten medidas correctivas); - Reforzar el control parlamentario (sobre las acciones del gobierno y administración pública); - El papel de vigilancia de otras entidades (se ha incrementado significativamente el número de organismos de la sociedad civil, que participan además en redes globales, con capacidad de supervisar la actuación del gobierno desde fuera de él: de interés sectorial –medio ambiente- o específicas sobre apertura –anticorrupción; buen gobierno-, entre otras. 		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/INAP, 2006.

V. Hacia una Gobernanza Abierta y Colaborativa: La articulación entre el concepto de Gobernanza, Estado en red y su utilidad en el debate sobre Gobierno Abierto.

Como sugiere Longo, el término gobernanza (*governance*) surge por la necesidad de ir más allá de la palabra gobierno (*government*), demasiado ligada a modelos de decisión propios de los antiguos escenarios, predominantemente jerárquicos (Longo, 2008). Dicho esto y desde una perspectiva descriptiva, la gobernanza se puede entender como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. No obstante, más allá de la descripción, surge una aproximación prescriptiva o normativa que la relaciona a la aspiración a tener una acción pública de calidad, configurándose como un atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar con éxito los retos del progreso y el bienestar (Longo, 2008). Se destacan así, tres perspectivas que serán de utilidad para los fines de nuestra reflexión: a) La relación de la gobernanza con la calidad de la democracia (gobernanza democrática) que pone el acento en facilitar la aproximación e incorporación de los ciudadanos a la acción pública y se expresa en los esfuerzos de apertura a la participación, la rendición de cuentas y el control social; b) El vínculo con la capacidad para resolver problemas colectivos (gobernanza eficaz) y alcanzar los fines (socialmente) pretendidos, que se vincula a la eficacia directiva del proceso mediante el cual los actores deciden sus objetivos de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos; y c) La que considera su papel como garantía para los mercados y el buen funcionamiento de la sociedad civil (buena gobernanza), que se refleja en los marcos

institucionales –formales e informales- que aseguren un funcionamiento eficaz del sistema económico y faciliten el desarrollo del espíritu emprendedor y la formación de capital social (Longo, 2008).

A la luz de estas distinciones, proponemos la configuración del concepto *gobernanza colaborativa* (o abierta), tomando como referencia el debate que se ha venido desarrollando y que expondremos brevemente a partir de la revisión de tres miradas que, si bien transitan por caminos distintos (pero complementarios entre sí), permiten moldear una poderosa interpretación sobre el modelo de Estado o administración que es necesario concebir para sustentar la idea de Gobierno Abierto: el *Estado relacional o en red*.

V.1. Gobernando a través de redes (Goldsmith y Eggers).

Goldsmith y Eggers (2004) sugieren que en el siglo XX, la jerárquica burocracia gubernamental era el modelo organizacional predominante utilizado para la entrega de servicios públicos y cumplir con las metas de política pública. Los directivos públicos eran reconocidos por ordenar a sus subordinados para realizar tareas rutinarias y uniformes, aunque profesionalmente, sin discrecionalidad. Hoy, sin embargo, la creciente complejidad de las sociedades los obliga a desarrollar nuevos modelos de gobernanza (Goldsmith y Eggers, 2004).

Bajo su aproximación, el modelo tradicional, jerárquico, ya simplemente no resuelve las demandas de esta compleja y cambiante época. Sistemas burocráticos rígidos que operan bajo procedimientos de “mando y control”, descripciones estrechas de funciones, culturas hacia adentro y procesos operativos no orientados al cliente, están particularmente desadaptadas para abordar problemas que a menudo trascienden las fronteras organizacionales. Con todo, el diagnóstico es categórico: La era de la burocracia gubernamental jerárquica está llegando a su fin. Emerge gradualmente en su lugar, un modelo diferente en el que las responsabilidades fundamentales de los ejecutivos de gobierno se redefinen y no se centran tanto en la gestión de personas y programas sino en coordinar (y organizar) recursos (que frecuentemente pertenecen a otros) para la producción de valor público (Goldsmith, y Eggers, 2004).

Así, el Estado en red (o *gobernar a través de redes*) representa la confluencia de cuatro tendencias que están modificando la forma del sector público en todo el mundo. Ellas son:

1. El aumento en el uso de empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro para hacer el trabajo del gobierno;
2. Los esfuerzos por "unir" horizontal y verticalmente al gobierno para agilizar los procesos considerando el punto de vista del cliente-ciudadano (la tendencia creciente de múltiples agencias del gubernamentales, a veces incluso en múltiples niveles de gobierno, que se unen para ofrecer un servicio integrado a las personas);
3. Los avances tecnológicos que reducen drásticamente los costes de la asociación (y facilitan la colaboración en tiempo real de una forma que antes no era posible); y
4. Aumento de la demanda ciudadana por más control sobre sus propias vidas y más opciones (variadas y de calidad) en la prestación de servicios públicos.

V.2. El Estado relacional (Mendoza y Vernis).

El concepto de Estado relacional asume que para dar una respuesta efectiva a los problemas sociales se necesita implicar y conseguir la colaboración activa de la propia sociedad (Mendoza y Vernis, 2008). La premisa de la que parte el Estado relacional es la aceptación de que el Estado ha dejado de ser, si es que alguna vez lo fue, omnipotente y autosuficiente. Como afirma Crozier (1987), “*el Estado moderno es un Estado modesto*” que reconoce la complejidad y la interdependencia presentes en los problemas sociales y que asume que la resolución de los mismos sólo se puede abordar contando con la colaboración activa de la propia sociedad. En tal sentido, la lógica relacional trataría de conseguir la máxima sinergia posible entre los recursos, conocimientos y capacidades del sector público con los del sector privado, la sociedad y más allá (Mendoza y Vernis, 2008).

En este plano y en el terreno de la configuración y diseño organizativo de la Administración pública, se operaría bajo la nomenclatura de la “organización-en-red”

(*networking organization*) – basada en los criterios de descentralización, especialización funcional y consecución de economías de alcance y flexibilidad. Sin embargo, se asume que el Estado relacional (como propuesta) no está exenta de riesgos y limitaciones ya que supone una sociedad civil fuerte y autónoma, madura y responsable (Mendoza y Vernis, 2008).

V.3. Estado red (Castells).

Finalmente, para Castells, la sociedad red es la estructura social que caracteriza a la sociedad a principios del siglo XXI, construida alrededor de (pero no determinada por) las redes digitales de comunicación (Castells, 2010). Por ello, afirma, su poder es el poder de la comunicación. En dicho escenario, el nuevo Estado red se caracteriza por compartir la soberanía y la responsabilidad entre distintos Estados y niveles de gobierno; la flexibilidad en los procedimientos de gobierno y una mayor diversidad de tiempos y espacios en la relación entre gobiernos y ciudadanos en comparación con el anterior Estado-nación⁷.

Por tanto, la emergencia del nuevo tipo de Estado red, distinto al Estado-nación, al que viene a redefinir, se caracteriza por compartir la autoridad (o sea la capacidad institucional de imponer una decisión) a lo largo de una red de instituciones. Así, el Estado-nación, se articula cotidianamente en la toma de decisiones con instituciones supra-nacionales de distinto tipo y en distintos ámbitos. Pero, también funcionan en esa misma red, instituciones regionales y locales. E incluso, cada vez más, organizaciones no gubernamentales conectan con esta red inter-institucional, hecha tanto de negociación como de decisión, de compromiso como de autoridad, de información como de estrategia. Este tipo de Estado parece ser el más adecuado para procesar la complejidad creciente de relaciones entre lo global, lo nacional y lo local, la economía, la sociedad y la política, en la era de la información. Y es precisamente el desarrollo de las tecnologías de información y de comunicación lo que permite una articulación

⁷ Y dada dicha realidad, se enfrenta a un problema de coordinación, desde tres puntos de vista: organizativo, técnico y político. Además, enfrenta uno de carácter ideológico: coordinar una política común significa un idioma común y un conjunto de valores compartidos (Castells, 2010).

cotidiana de una red de instituciones y organizaciones cuya complejidad la haría no manejable si no fuese capaz de interactividad informática (Castells, 1998).

V.4. En síntesis...

Como vemos, en la construcción del Estado red se juega un rol fundamental para dar vida y soporte a la aplicación práctica del Gobierno Abierto. Dicho de otro modo, *el Estado red es el hardware (institucional) más adecuado para el funcionamiento del software (plataforma) del Gobierno Abierto*, inclusive pueden ser las dos caras de una misma moneda. Ello implicaría profundas y radicales transformaciones en el plano de la cultura y prácticas en el plano informal, y estructura y procesos en actual vigencia en el plano formal del tejido institucional que alberga el tratamiento de los asuntos públicos, particularmente, en la arquitectura organizativa de las Administraciones públicas.

VI. Gobierno Abierto (Versión 1.0): Desde las ideas y principios a las aplicaciones y componentes.

“Los gobiernos ya no pueden gobernar dando órdenes; más bien deben permitir que la comunidad se gobierne a sí misma.”

Gowher Rizvi, Ash Institute KSG, U. de Harvard (2004).

Lo que marca la diferencia no es la tecnología sino el uso que se hace de ella

La innovación surge donde se necesita...

Clay Shirky (2008).

Frente al debate que ha suscitado el concepto de Gobierno Abierto y su aplicación práctica en los distintos países, parece sencillo explicar que en ausencia de constructos teóricos definitivos, marcos de referencia elaborados y modelos consensuados, la experiencia (prueba, ensayo y error) ha sido el principal camino y eje dinamizador de la dispersa evidencia que se dispone sobre el fenómeno y sus (relativos) resultados e impactos a la fecha. En este sentido y para dar coherencia a la propuesta explicativa, delimitamos su significado al impulso que el Presidente Barack Obama ha liderado en EEUU a partir de la promulgación del *Memorando sobre Transparencia y Gobierno*

Abierto del 21 de enero de 2009, donde encontramos los tres pilares básicos que sirven de principios de soporte al concepto de Gobierno Abierto y que explicamos en detalle:

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.

Considerando dicho marco, podemos afirmar que se trata primordialmente de: a) crear espacios de contacto directo con la ciudadanía mediante la Web y otros medios, así como la creación de plataformas para el debate informado y el trabajo común; b) lo que se apoya en ofrecer datos públicos de primera mano o *crudos* (*open data*) sin transformarlos ni interpretarlos⁸ para que sea la propia sociedad quien saque sus propias conclusiones y los reutilice; y c) se promueva la coproducción de valor público, social y económico, mediante la colaboración de los diversos sectores de la sociedad en la propia prestación de servicios valiosos y/o generación de nuevas aplicaciones,

⁸ La información, al igual que otros insumos o materias primas, es un bien que es necesario procesar, en torno a lo cual se crea valor económico y de cuya relativa escasez se derivan relaciones asimétricas de poder (Irekia, 2010). Con el fenómeno de Internet y la Web 2.0 ello está cambiando radicalmente y se redefine el juego de manera profunda con un mayor protagonismo ciudadano.

innovaciones o productos socialmente deseables (a partir de la información liberada y la reutilización de los datos).

VI.1. Los ingredientes principales del Gobierno Abierto (Parte I): *Open Data*.

En términos de la práctica cotidiana, podemos resumir que el Gobierno Abierto presenta dos vertientes principales (ORSI, 2010):

- **La apertura de datos públicos**, que busca la transparencia y la mayor eficiencia del servicio público, permitiendo reutilizar los datos públicos para generar nuevas actividades económicas y la rendición de cuentas ante los ciudadanos; y
- **La apertura de los medios y redes sociales**, que persigue facilitar la comunicación y la participación, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en la provisión de servicios públicos, la colaboración en red interna y con otras administraciones públicas, empresas y organismos.

Ahora bien, el **Open Data** consiste en “*abrir datos*” y aspira a poner a disposición de todos los ciudadanos los datos públicos que gestiona la administración (y que no tengan problemas de confidencialidad), de modo que tanto las empresas como los desarrolladores individuales puedan crear aplicaciones y servicios avanzados⁹.

En la línea planteada por Tim O’Reilly, quien acuñó el concepto del “*Gobierno como Plataforma*” para referirse al fenómeno del *Gobierno 2.0*, al impulsar el *Open Data* se busca obtener dos resultados importantes:

1. Por un lado, *promover la innovación usando los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios*¹⁰ y, por tanto, transformar los

⁹ Una aproximación interesante sobre el concepto es la utilizada por la *Open Knowledge Foundation* (OKFN) que plantea que los datos abiertos son datos que cualquiera es libre de utilizar, reutilizar y redistribuir sin restricciones (excepto, tal vez en los requisitos sobre atributos de los mismos y compartir por igual). Para más detalle: *Making Your Data Open: A Guide*, <http://opendatacommons.org/guide/>

¹⁰ ¿Por qué importa tanto liberar datos y abrir acceso a información pública? Como afirma Tauberer, la apertura de datos puede hacer del mundo un lugar mejor. Esta no es una exageración, y la razón es que la información es un motor fundamental de la innovación. La información es un tipo único de recurso. Se trata de un llamado “*bien público*”: el consumo de información por un individuo no reduce la disponibilidad de la información para los demás. Por ello, el beneficio de la información puede

- gobiernos de proveedores de servicios a gestores de plataformas (permitiendo que otras entidades y/o usuarios, utilizando los datos públicos liberados, puedan crear nuevas prestaciones en la Web y agregar valor público). Lo anterior, considerando además que la administración no sólo provee datos sino que es en sí misma una gran consumidora de ellos lo que favorece una mayor participación (activa) de la ciudadanía colaborando con los “vacíos” de información en vías a resolver problemas públicos urgentes (casos evidentes de ello ha sido el uso de las redes sociales en las recientes catástrofes naturales para canalizar ayuda y apoyar logísticamente a las víctimas o la reconocida experiencia de la Web británica *FixMyStreet*, creada para denunciar y resolver los problemas que los vecinos ven en sus calles o el colectivo *MySociety.org* que lidera este tipo de iniciativas en una diversa variedad de temas); y
2. Por otro lado, *devolver a los ciudadanos sus propios datos y la información sobre lo que hace el gobierno, y así incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente.*

En este contexto, uno de los principales retos que enfrenta esta estrategia y asociando su desarrollo al desafío por configurar una adecuada interoperabilidad en el sector público, es que exige disponer de formatos estándar o protocolos comunes que puedan emplear todas las administraciones y organismos, de tal forma que las herramientas que se generen no deban adaptarse a cada caso y exista la suficiente facilidad para enlazar datos en la creación de nuevas prestaciones y/o servicios (del *open data* al *linked data*). Ello si bien es un problema que podría catalogarse bajo la *etiqueta técnica*, tiene poderosas implicancias en las tradicionales (y hoy en día obsoletas) dinámicas que se cultivan cotidianamente en las organizaciones públicas, ligadas a la lógica de silos aislados, parcelas de gestión y compartimentos estancos que pocas veces tienen los incentivos para colaborar y cooperar genuinamente. La paradoja de las dos almas de quienes se supone deben colaborar para alcanzar y propender al bien común de la sociedad (hacia fuera) pero que funcionan y actúan desde “*su metro cuadrado*” organizativo velando por no perder cuotas de poder, resguardando límites y soberanía, y

extenderse mucho más allá de su propósito inicial. Los gobiernos por tanto, como importantes productores de información (y consumidores de ella), se encuentran en una posición clave para impulsar la innovación mediante la promoción de la apertura de datos públicos (Tauberer, 2011).

evitando la penetración de la transversalidad como medio articulador (hacia adentro) figuran como una dificultad de difícil solución: *“La Torre de Babel” del sector público...*

Por otro lado, una excelente síntesis sobre los principios que debieran sustentar el espíritu y la práctica de la “apertura de datos” nos la proporciona Tauberer (2011), que nos sugiere lo siguiente: 1) *La información no es significativamente pública si no está disponible en Internet de forma gratuita*; 2) *La necesidad de contar con acceso a “datos primarios” o “en bruto”, que son los que pueden recogerse directamente desde la fuente, no en forma agregada o modificada, disponibles en formatos diversos para su uso y reuso en acuerdo a las necesidades de los usuarios*; 3) *Oportunidad y Actualización*: La necesidad de que los datos se pongan a disposición tan pronto como sea posible para preservar su valor; 4) *Accesibilidad*: Los datos deben estar disponibles para la gama más amplia de usuarios y propósitos (deben estar disponibles en formatos compatibles a todo evento y publicados con los actuales protocolos estándar de la industria y todos los formatos cuando ello sea posible, para asegurar que no exista limitación en el acceso); 4) *Deben ser procesables por máquinas (computadores)*: Los datos deben estar razonablemente estructurados para permitir el procesamiento automatizado (se requieren “datos, no documentos”); 5) *No discriminatorio*: Los datos estarán disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro ni limitaciones; 6) *Usar formatos no propietarios*: Los datos deben estar disponibles en un formato en el que ninguna entidad tenga el control exclusivo - los formatos propietarios agregan restricciones innecesarias sobre quién puede utilizar los datos, cómo pueden ser usados y compartidos, y si se podrá utilizar en el futuro; 7) *Sin licencias (Licenciamiento libre)*: La difusión de los datos no estará limitada por leyes de propiedad intelectual tales como derechos de autor, patentes o marcas, términos contractuales u otras restricciones arbitrarias (si bien las restricciones de privacidad y seguridad que se rigen por la legislación vigente hacen razonable limitar la difusión de algunos datos del gobierno, las restricciones deben ser la excepción y no la regla); 8) *Permanencia*: Los datos deben estar disponibles en un sitio de Internet estable indefinidamente (proporcionar documentos con direcciones de Internet permanente ayuda a los ciudadanos compartir documentos con otras personas de manera sencilla y sin costos de transacción adicionales); 9) *Promover el análisis*: Los datos publicados por el gobierno

deben estar en formatos y enfoques que promuevan el análisis y la reutilización de esos datos: el valor más crítico de los datos de un gobierno abierto surge de la capacidad del público para llevar a cabo sus propios análisis de los datos en bruto, en lugar de confiar en el propio análisis oficial; 10) *Formatos de archivo seguros*: los órganos encargados de la publicación en línea de datos deben buscar siempre el uso de formatos que no incluyan contenidos ejecutables y que hagan seguro su manejo para los usuarios; y finalmente, 11) *Procedencia y confianza*: El contenido publicado debe ser firmado digitalmente o incluir certificación de la fecha de creación/publicación, autenticidad e integridad.

A dichos principios (en su forma ideal) y en relación al proceso mismo de abrir datos en las organizaciones públicas, se proponen cuatro premisas adicionales en la tarea por definir cómo llevar a cabo el proceso de “apertura”: *La opinión, participación e insumos del público*: La comunidad de usuarios y ciudadanos están en la mejor posición para determinar qué tecnologías de la información son las más adecuadas para las aplicaciones que se tiene la intención de crear usando los datos liberados; *Escrutinio público*: Es necesario considerar que no sólo importa la apertura de datos (como resultado finalista) sino que también es relevante el proceso de creación de éstos que, a todo evento, debe ser transparente: “Disponer de un proceso para asegurar que los datos que se revelan son exactos y fiables, y mostrar el resultado de ese proceso a los usuarios”; *La coordinación entre organizaciones públicas*: la interoperabilidad permite que los datos sean más valiosos por lo que es más fácil obtener nuevos usos al combinarlos. En la medida en que dos conjuntos de datos se refieran a los mismos tipos de cosas, los creadores de las series de datos deben esforzarse para que sean interoperables. Esto puede significar el desarrollo de un estándar para compartirlos, o la adopción de una norma existente, posiblemente a través de la coordinación dentro del gobierno o sus organismos. El uso de formatos de datos abiertos a menudo, pero no siempre, implica interoperabilidad; *Las opciones tecnológicas (disponibles) pueden ser un tipo de aval*. El respaldo de tecnologías creadas o controladas por el sector privado pueden crear un conflicto de interés cuando se regula dicho sector, y puede generar incentivos para que las empresas avaladas se vean envueltas en el diseño y formulación de políticas. En igualdad de condiciones, las opciones tecnológicas deben evitar proveedores únicos y fomentar múltiples ofertas.

Finalmente, ejemplos del uso y reutilización de datos públicos existen en enormes cantidades y se multiplican día a día, pero como se sostiene en otro artículo (Ramírez-Alujas, 2010), los avances tecnológicos y la inteligencia colectiva aplicada por comunidades de *hackers y/o nativos digitales* hoy permiten cosas tan novedosas como la posibilidad de los británicos de saber en menos de un minuto en que se han gastado los impuestos (www.wheredidmytaxgo.co.uk) o aplicaciones más pedestres que permiten conocer la probabilidad de que un vuelo en los Estados Unidos llegue puntual, tarde o adelantado (<http://flyontime.us>). Todo ello diseñado y construido a partir de los datos liberados por los gobiernos y transformados por grupos de ciudadanos mediante aplicaciones sencillas y útiles, y por sobretodo, disponibles para quienes lo necesiten¹¹.

VI.2. Los ingredientes principales del Gobierno Abierto (Parte II): El concepto Wiki¹² - Desde la lógica cerrada, autocrática y autorreferente a la participación y colaboración dentro y más allá del Gobierno y de las Administraciones Públicas (Gobernanza Colaborativa).

“Nunca dude que un reducido grupo de ciudadanos sensatos y comprometidos puedan cambiar el mundo; de hecho es lo único que ha llegado a hacerlo alguna vez”.

Margaret Maid

“No podemos ganar el futuro con un gobierno del pasado”.

Barack Obama, 2011

¹¹ Aquí encontramos la evidencia empírica que sustenta la premisa fundamental de que es posible agregar valor (público, social, económico) en contrapunto al hecho de que toda la información de las que disponen los gobiernos y las administraciones públicas se ha generado con el dinero del contribuyente y, en la mayoría de los casos, queda sin usar. Ello alimenta la presión por exigir dicha información de vuelta en formatos accesibles para ser reutilizada, de manera completamente libre y gratuita, en beneficio de los propios usuarios y, por qué no, de la propia administración.

¹² Para Charles Leadbeater (2008), el concepto Wiki se refiere a una página Web que cualquier persona con privilegios de usuario puede acceder y editar, y es una plataforma cuyo ADN se sustenta en compartir el conocimiento a través de la colaboración (en el marco del concepto Web 2.0). En ellas se usa un marcado simplificado de hipertexto - un lenguaje que excluye HTML en sus elementos más básicos y se ubican en una escala entre la apertura radical y la simplicidad siempre en primer lugar, evitando las restricciones de acceso que frecuentemente se encuentran en espacios alojados proporcionados en la intranet de las empresas. “Wiki” es una palabra hawaiana que se usa para distinguir algo “rápido”, pero también es un acrónimo de “Lo que sé que es” (*What I Know Is*) [...] El primer Wiki fue creado en marzo de 1995 por el programador Ward Cunningham, y para su décimo aniversario en 2005, contenía más de 30.000 páginas. Desde que Cunningham lanzó su software, el formato ha sido retomado tanto por proyectos públicos y privados por igual, Wikipedia es el ejemplo más obvio y Wikileaks el más controvertido. Para mayor información: <http://www.charlesleadbeater.net/archive/we-think.aspx>

Don Tapscott, experto en estrategia de negocios a través de Internet quien años atrás acuñara los conceptos de “economía digital” y “*Wikinomics*”, haciendo referencia a los acontecimientos recientes, planteaba que “*esto no es una crisis, es un cambio histórico: la era industrial y todas sus instituciones se han quedado sin energía*”(Periódico La Vanguardia, 2011). Internet, señalaba, “*nos lleva de la era industrial a la digital*”. Al respecto y más allá del necesario cambio de enfoque, entregaba ciertas claves para entender y comenzar a desplegar lo que, a su juicio, constituye el nuevo modelo digital que estaría basado en cinco principios:

1. **La colaboración** (en oposición a la jerarquía). Un par de buenos ejemplos: la Wikipedia y la comunidad que desarrolla y sostiene el sistema operativo Linux;
2. **La apertura y transparencia**, como muestra Wikileaks (en sus propias palabras: “*la luz es un buen desinfectante*”);
3. **La interdependencia**, los negocios (y las sociedades) no pueden triunfar en un mundo que está fallando;
4. **Compartir la propiedad intelectual**, “que ya no es necesaria”, asegura Tapscott, al tiempo que afirma: “**Compartir es crear riqueza**”;
5. **La integridad**. Las instituciones del mundo en el que vivimos no han sido construidas sobre la base de la integridad y como ejemplo, tenemos a la mano todavía los desastrosos efectos de la falta de ésta (y de honradez) en el sistema bancario que casi destruyó el modelo capitalista en su totalidad.

En lo que nos interesa, Tapscott aboga también por un “**gobierno plataforma**” que “*libera información permitiendo al mundo organizarse autónomamente para crear valor público con la iniciativa del ciudadano*”. Ello supondría revisar el concepto de democracia que actualmente tenemos en virtud de los ejes del cambio: la comunicación global (Internet; las nuevas generaciones, que son nativos digitales; la revolución social, a través de las redes sociales, y los emprendedores). Lo anterior, coincide con el llamado fenómeno *Groundswell* que consiste en que las personas utilizan las tecnologías para obtener lo que necesitan pero no de organizaciones o empresas sino de otras personas (Li y Bernoff, 2008). Todo ello encuentra mayor sustento en los seminales planteamientos que sostienen que la riqueza de la red es precisamente la

posibilidad de crear innovaciones en conjunto (Benkler, 2006), en cualquier ámbito o espacio de acción colectivo.

Por otro lado, Noveck (2009) ha hecho suyo el concepto de “*Wikigovernment*” para explicar la noción de *democracia colaborativa* (articulada como crítica a la democracia directa y deliberativa) y el intento por redefinir las relaciones entre los ciudadanos y el Estado en la era del Gobierno Abierto. Para ello se centra en cómo los funcionarios públicos y los ciudadanos pueden trabajar en conjunto para resolver problemas: en lugar de promover la apertura de procedimientos uniformes de apoyo al diálogo y a la deliberación entre los ciudadanos, otorga énfasis en la colaboración como enfoque que cambia la eficacia en la toma de decisiones y en los resultados (Noveck, 2009). Ello se fundamenta en aprovechar las capacidades que existen fuera de la burocracia pública de la mano de las ideas heredadas del llamado *crowdsourcing* (o colaboración masiva, que consiste en abrir el gobierno para que las decisiones que conciernen a todos sean tomadas en conjunto y aprovechen las nuevas ideas que la ciudadanía puede ofrecer para mejorar la labor pública) y el fenómeno de la *innovación abierta* (que alude a utilizar las capacidades innovadoras existentes en el entorno, fuera del gobierno y su aparato administrativo), permitiendo pasar de la *sabiduría de los expertos* (generalmente conocida como “*tecnocracia*”) a ser catalizador de la *sabiduría de las multitudes* en apoyo al proceso político vinculado a resolver problemas y agregar valor público¹³.

Todas estas tendencias están demarcando un nuevo territorio para explorar y ensayar nuevas alquimias que contribuyan a vigorizar el notorio agotamiento de nuestros

¹³ El concepto original se lo debemos a James Surowiecki y su libro “*The Wisdom of Crowds*” (2004), y para mayor información se sugiere: http://es.wikipedia.org/wiki/Sabidur%C3%ADa_de_los_grupos. Por otro lado, conviene señalar que el concepto de *crowdsourcing* es una contracción y neologismo de “masa” o “multitud” (*crowd*) y “externalización” (*outsourcing*), acuñado por Jeff Howe en junio de 2006 en un artículo para la revista *Wired* (“*The Rise of Crowdsourcing*”). En principio, supone el acto de externalizar las tareas vinculadas a resolver un problema complejo o generar ideas frescas, tradicionalmente realizado por empleados “dentro” de una organización, a un grupo indefinido de personas “fuera” o a la comunidad (“multitud”), a través de una convocatoria abierta. Por otro lado, el paradigma de la *innovación abierta* (Chesbrough, 2009), originalmente propone la colaboración, la co-creación con diferentes grupos de interés y la implicación en un esfuerzo interorganizativo y sinérgico, de otras organizaciones con misiones similares, comprometidas con el territorio o incluso con finalidades mixtas lucrativas y no lucrativas en el proceso que permita integrar el conocimiento interno y el externo. La innovación requiere creatividad, pensamiento divergente, perspectiva sistémica y trabajo en equipo o en colaboración (Morales, 2009).

sistemas democráticos y aparatos político-administrativos, lo que va de la mano con la recuperación de los espacios para ejercer los derechos que tanto le han costado a la humanidad conquistar (sin ir más lejos, todo lo que sucedió en los países del norte de África desde inicios del 2011 o las persistentes actividades del movimiento 15M en España, ponen de manifiesto que los pueblos han comenzado a pasar de la indignación e indiferencia frente a sus problemas, a la acción por exigir mejores gobiernos y el acceso a una vida digna y bienestar social, proceso en el que las redes sociales han tenido un rol catalizador e informativo importante)¹⁴; superar la inercia y la apatía de los ciudadanos frente a la política (y sobretudo contra los políticos y su insuficiente *performance* para conectar con las demandas sociales e intentar resolver los viejos y nuevos problemas); potenciar mecanismos de control social y observación permanente sobre el comportamiento y acciones de los gobernantes; y en definitiva, trabajar conjuntamente en la (re)construcción permanente del sentido y valores que sustentan una sociedad igualitaria, equitativa, abierta e inclusiva y en cuyo núcleo encontremos el imperativo del respeto irrestricto a los derechos humanos y a garantizar la calidad de vida en todas y cada una de sus dimensiones, propósito que asumimos sigue siendo la razón que esgrimimos para sostener al Estado como protagonista principal (aunque no único) en la tarea de propender al bien común.

VII. Síntesis de experiencias de referencia y casos sobre Gobierno Abierto: El camino recorrido hasta ahora.

Hemos querido dejar para el final, una síntesis global (*estado del arte*) sobre los avances en materia de Gobierno Abierto (y *open data*) que permita contar con una visión sinóptica, comparada y resumida de los esfuerzos que en distintas partes del mundo se están llevando adelante, muchos de ellos inspirados en las ideas presentadas y discutidas en este trabajo y otros, aplicando innovadoras nomenclaturas o incorporando miradas experimentales en un continuo *beta permanente*, es decir, en periodos de aprendizaje abierto al ensayo-error y al mejoramiento continuo de manera colaborativa.

¹⁴ Un hecho notable que grafica con claridad que las redes sociales y la tecnología son factores importantes pero no imprescindibles, y que estamos en presencia de un fenómeno más profundo de lo que se piensa, lo constituyen las *asambleas populares* que semana a semana organizan y desarrollan los vecinos en diversos barrios de Madrid y que de forma espontánea, dialogante y respetuosa, comparten puntos de vista, diagnósticos, propuestas e ideas de sobre como superar la crisis, el desempleo, entre otros tópicos, lo que va cultivando nuevos espacios de solidaridad, escucha, cohesión y confianza social.

Como toda síntesis, el siguiente esquema no pretende ser un esbozo riguroso de las características y detalles de cada una de las experiencias catalogadas. Sin embargo, constituye en esfuerzo por entregar una matriz sustantiva que pueda orientar futuras iniciativas, estudios y marcos de referencia sobre estas cuestiones (Cuadro 2).

Cuadro 2. Síntesis comparada de iniciativas de referencia sobre Gobierno Abierto.

País	Iniciativas asociadas/Plataformas	Regulación/Antecedentes normativos u otros	Características/Institucionalidad asociada
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> - Fedstats.gov - National Spatial Data Infrastructure (www.fgdc.gov/nsdi/nsdi.html) - Regulations.gov (de inicios de 2000 para generar regulaciones electrónicamente) USAspending.gov (2006), provee datos sobre gastos federales y un dashboard TI para proyectos tecnológicos de gran envergadura) - Recovery.gov (2009) sobre gastos y desempeño de programas - Data.gov: Como estandarte de la OGD, está diseñado para facilitar el acceso a bancos de datos federales. Contiene herramientas para la comunidad (data.gov/opendata y data.gov/communities), donde los miembros pueden intercambiar experiencias y se hacer recomendaciones sobre qué datos debería compartirse. 	Freedom of Information Act (FOIA) 1966 (reformada los años 1974, 1996 y 2002) Administrative Procedures Act E-Government Act Memorandum on Transparency and Open Government y la Open Government Directive (OGD), 2009	<ul style="list-style-type: none"> - Office of Management and Budget (OMB) - Federal CIO Council
Reino Unido	<p>data.gov.uk: Es el medio principal de transparencia y posee un catalogo de aplicaciones de valor agregado desarrollados por terceros a partir de los datos públicos.</p> <p>catalogue.data.gov.uk: Repositorio de todos los datos primarios (raw data) con sus sistemas de búsqueda (disponibles para reutilización).</p>	FOI (2000) El enfoque (<i>open data</i>) de esta iniciativa (*) iniciada en el 2010, se sustenta en los siguientes principios: <ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajar con la Web; 2. Mantener las cosas simples: nuestro objetivo es hacer los menores cambios posibles que puedan mejorar el trabajo en y con la Web; 3. Trabajar al grano: no estamos buscando reconstruir el mundo. Los temas tienen su tiempo de maduración; 4. El uso de estándares abiertos, códigos abiertos 	<ul style="list-style-type: none"> - e-Government Unit (e-GU) - CIO Council - Information Commissioner (autoridad autónoma para supervisar ley acceso a información y datos públicos) - Public Sector Transparency Board

		y la apertura de datos: estos son los principales elementos de un sistema modular, sostenible; y 5. La construcción de comunidades, y trabajar con y a través de ellas (tanto en el interior de las Administraciones Públicas como fuera de ellas).	
Australia	- <i>data.gov.au</i>	Open Government Engage: Getting on with Government 2.0 Ley de Transparencia (1982) reformada en 2009 Open Government: A review of the Federal Freedom of Information Act (1982)	- The Department of Finance and Deregulation
Otras iniciativas destacadas recomendadas			
España	- Estrategia <i>Open Data</i> y RISP (Gobierno Central): Plan Avanza2 y Proyecto Aporta sobre Reutilización de Información del Sector Público/RISP (www.aporta.es) - Iniciativas autonómicas destacables: 1. Irekia y <i>Open Data</i> Euskadi del Gobierno del País Vasco: irekia.euskadi.net y opendata.euskadi.net 2. <i>Open Data</i> Generalitat de Catalunya: http://dadesobertes.gencat.cat/es/index.html 3. Principado de Asturias: resp.asturias.es/catalogo/index.html		
Alemania	Portal: offenedaten.de		
Finlandia	Portal: Data.suomi.fi		
Nueva Zelanda	Portal: Data.govt.nz		
Canadá	Portal: Data.gc.ca		

(*) Sobre regulación de licencias para reutilizar información y datos públicos en el caso del Reino Unido se sugiere revisar: <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence>

Fuente: Elaboración propia.

VIII. Epílogo... Conclusiones y algunas reflexiones.

Hace 10 años aproximadamente que se comenzó a hablar seriamente de gobierno electrónico. Se trataba de una quimera que permitiría alcanzar múltiples objetivos y remediar casi sin fronteras, una serie de deficiencias y problemas endémicamente enquistados en las administraciones públicas. En la actualidad, lo digital se ha transformado en parte constitutiva del diario vivir y la promesa del *e-gov* sigue estando pendiente. Es allí donde el Gobierno Abierto ofrece una opción para contribuir a ensamblar las piezas que faltan y otorgarle alma y sentido a las máquinas... Más allá de la tecnología y más cerca de un profundo cambio en la cultura cívica y política de nuestras comunidades.

Como hemos podido apreciar en este trabajo, la filosofía y estrategias ancladas en el concepto de Gobierno Abierto constituyen hoy en día una tendencia en alza en los gobiernos y administraciones públicas del mundo entero. Los esfuerzos que han comenzado a desplegarse desde los aparatos político-administrativos comienzan a mostrar sus primeros frutos desde que se iniciara este movimiento a fines del 2008, bajo la mirada que hemos comentado en estas líneas.

Sin embargo, la cara visible de estos esfuerzos radican casi preferentemente en las iniciativas gubernamentales sobre apertura, transparencia, participación y colaboración. Mientras que las anteriores estrategias eran unilaterales y controladas casi exclusivamente desde el aparato de gobierno y las administraciones, el Gobierno Abierto traspasa las fronteras de esa especie de monólogo digital y genera un nuevo espacio de encuentro... Esta es una de las razones más potentes para asumir que dicho paradigma emergente supera con creces los límites y posibilidades de los modelos generados desde la perspectiva del *e-gobierno* o administración electrónica, y de allí que hayamos promovido la idea de estamos en presencia de un nuevo modelo de *gobernanza colaborativa*. En dicho modelo y bajo las presunciones planteadas, asistimos a un cambio de carácter irreversible donde nos trasladamos desde la idea de servicios públicos en un solo lugar (cerrados y mal enfocados) hacia un modelo emergente de servicios que operan donde quiera que uno esté (abiertos y distribuidos). Desde el nivel básico (*de uno a uno*) donde el gobierno comparte de manera insuficiente hacia un nivel más complejo (*muchos a muchos*) donde los ciudadanos y el gobierno “co-crean”, “co-diseñan” y “co-producen” (políticas y servicios), “co-inspiran” de manera conjunta en la búsqueda de mejores respuestas a los problemas públicos. En definitiva, amplía las fronteras para que cualquier ciudadano pueda prestar un servicio a otros desde el deseo de colaborar y participar...

Finalmente, creemos que en la doctrina del Gobierno Abierto lo importante no son (única y exclusivamente) los nodos, los contenidos, las acciones o el conocimiento de los actores individualmente, sino la relación. Es desde (y en) la relación que se crea valor político, valor económico, valor social o valor público. Es desde el vínculo que genera la apertura, los canales que se crean para la participación y el espacio que se configura para la colaboración que se contribuye a una nueva (y casi revolucionaria)

forma de interacción en los asuntos públicos y se establecen las bases para un cambio profundo y radical en nuestros sistemas democráticos. En este plano, la confianza y el capital social serían potenciales propiedades emergentes en el flujo de valores, procesos y resultados de poner en marcha iniciativas de Gobierno Abierto.

Visto así, lo sustantivo en este nuevo modelo se origina en el producto o creación que surge de las sinapsis entre los actores. Es allí donde aparece la participación, la colaboración, la cooperación, la co-inspiración, la co-producción, la co-creación... la comunidad, la nueva democracia. Y no debemos dejarnos encandilar por los cantos de sirena o exagerar con el rol del fenómeno de la Web 2.0 y las redes sociales: estamos frente a un cambio facilitado por la cultura digital pero que va mucho más allá de ella... Las tecnologías son irrelevantes sin la energía, pasión, ideas y acciones de la gente (de cuerpo presente).

Al final, *gobernar es dialogar*, sostener un espacio de conversación expandido para intentar resolver los complejos problemas que enfrentamos desde la apertura, participación y colaboración de todos los actores, desde y más allá del Estado y las instituciones políticas. El Gobierno Abierto es una oportunidad para recuperar dicho espacio. De nosotros depende qué hagamos al respecto.

Bibliografía.

- Benkler, Y., 2006. *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven: Yale University Press.
- Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (Coordinadores), 2010. *Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén: Algón Editores.
- Castells, Manuel, 2010. *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chapman, Richard A.; Hunt, Michael, 1987. *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*, London: Routledge.
- Chesbrough, Henry W., 2009. *Innovación abierta: nuevos imperativos para la creación y el aprovechamiento de la tecnología*. Madrid: Plataforma editorial.

- Eggers, William D.; Goldsmith, Stephen, 2004. *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*, Washington DC: Brookings Institution Press.
- Gutiérrez-Rubí, Antoni, 2011. “Open Government” y crisis económica, columna de opinión, *Diario Cinco Días* del martes 25 de enero de 2011, Madrid.
- Irekia, 2010. Portal Web de Gobierno Abierto del País Vasco. En <http://www.irekia.euskadi.net>
- Lathrop, Daniel; Ruma, Laurel R.T. (Ed.), 2010. *Open Government. Transparency, Collaboration, and Participation in Practice*. Washington: O’Reilly Media.
- Longo, Francisco, 2008. Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea, en “Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI”, Francisco Longo y Tamiko Ysa (eds.) Bellaterra: Barcelona.
- Mendoza, Xavier y Vernis, Alfred, 2008. El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas, en “Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI”, Francisco Longo y Tamiko Ysa (eds.) Bellaterra: Barcelona.
- Morales Gutiérrez, Alfonso, 2009. “Innovación abierta en el tercer sector: el modelo organizativo 2.0”, *Revista Española del Tercer Sector*, 13:17 – 37.
- Noveck, Beth Simone, 2009. *Wiki Government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Washington DC: Brookings Institution Press.
- Obama, Barack (2009). “Memorandum on Transparency and Open Government” (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf
- OCDE/INAP, 2010. *Panorama de las Administraciones Públicas 2009*, Madrid: INAP MAP.
- OCDE/INAP, 2006. *La modernización del Estado: el camino a seguir*. Madrid: INAP MAP.
- OCDE, 2010. OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on “Building an open and inovative government for better policies and service delivery”, París, 8 – 9 June 2010.
- , 2003. *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. París: OCDE.
- OECD Policy Brief, 2005. *Public Sector Modernisation: Open Government*. París: OECD Observer.

ORSI, 2011. *Open Government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*. Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI), España.

O'Reilly, Tim, 2005. *What Is Web 2.0*. Sebastopol: O'Reilly. Disponible en: <http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what-is-web-20.html>

President of the United States, 2009. "Open Government. A Progress Report to the American People". Seal of the President of the United States, December 2009, USA.

Ramírez-Alujas, Álvaro V., 2010. "Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): una vieja nueva idea". *Revista Buen Gobierno* 9:94-133.

Ramírez-Alujas, Álvaro V., 2009. "Ética pública y desarrollo institucional: el caso de Chile". *Revista Buen Gobierno*, 7:88-115.

Shirky, Clay, 2011. "The Political Power of Social Media. Technology, the public sphere, and political change", *Foreign Affairs*, Jan – Feb 2011.

Shirky, Clay, 2008. *Here Comes Everybody. The power of organizing without organizations*, New York: Penguin Press.

Surowiecki, James, 2004. *The Wisdom of Crowds: Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*, USA: Random House.

Tapscott, Don, 2011. "Esto no es una crisis, es un cambio histórico", entrevista Periódico *La Vanguardia* publicada el viernes 21 de enero de 2011.

Tauberer, Joshua, 2011. *Open Data is Civic Capital: Best Practices for "Open Government Data"*, <http://razor.occams.info/pubdocs/opendataciviccapital.html>

Villoria Mendieta, Manuel, 2010. "La democratización de la Administración Pública: Marco Teórico". En *Gobernanza Democrática y Fiscalidad: Una reflexión sobre las instituciones*, Jesús Ruiz-Huerta y Manuel Villoria (Directores), Madrid: Editorial Tecnos.

Anexos.

Beneficios del Gobierno Abierto

- *Los ciudadanos sienten que su Administración es más cercana, puesto que es capaz de dar respuestas a las necesidades y problemas que plantean;*
- *Hay una mayor implicación de los ciudadanos en la actividad de la Administración, ya que se les habilitan canales para ello y se escucha lo que tienen que decir;*
- *La Administración también se beneficia de la generosidad de los ciudadanos, que participan activamente en la mejora del servicio público, no sólo con sugerencias, propuestas, etc., sino también con contenidos generados por ellos mismos o ideas e iniciativas creadas y promovidas por ellos o nuevas prestaciones (aplicaciones) desarrolladas a partir de los datos públicos liberados;*
- *Se involucra a otros agentes externos para reunir ideas y encontrar soluciones a un menor coste;*
- *Aumenta la calidad, efectividad y rapidez de respuesta que el gobierno/administración da a sus ciudadanos;*
- *Si una Administración ofrece sus datos públicos, permite a terceros extraer valor de toda esta información y crear servicios innovadores para el beneficio de los ciudadanos, generando en muchos casos valor comercial a partir de estos servicios y, por ende, dinamizando la economía;*
- *Al exponer sus datos públicos a los ciudadanos, se aumenta la calidad e integridad de los datos de la Administración (y se amplía la transparencia), ya que pueden ser contrastados de forma directa por los ciudadanos o por otras organizaciones;*
- *Se reducen costes en las Administraciones¹⁵. En muchas ocasiones, la Administración desarrollaba aplicaciones en Internet muy costosas que daban un servicio al ciudadano. Ofreciendo de forma abierta sus datos públicos a través de Internet, son terceros (los denominados “infomediarios”), otras empresas, las que desarrollarán estas aplicaciones;*
- *Incrementa la transparencia entre los diferentes niveles y departamentos de la Administración, por lo que mejora el funcionamiento interno de la misma;*
- *Disminuye la carga de trabajo de los empleados públicos, al mejorar la colaboración entre ellos. Las herramientas de colaboración (Wiki, blogs, foros, redes sociales, etc.) permiten que los empleados trabajen mejor entre ellos, conozcan cómo trabajan sus colegas de otras Administraciones, mejoran el servicio proporcionado en base a experiencias aprendidas, favorece romper los silos de gestión y generar transversalidad, etc.; y*
- *Permite a los responsables políticos estar más vinculados y cercanos a las preocupaciones e intereses de sus ciudadanos.*

Fuente: Adaptado a partir de ORSI (2011). *Open Government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*. Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI), España.

¹⁵ Particularmente, al reducirse los costos de transacción y de información, se reducen asimetrías y se promueve nuevas formas de interacción entre los actores, se otorga y comparte más poder. Por otro lado, al disminuir los costos de coordinación por el uso intensivo de las tecnologías y redes sociales, se facilita la articulación sustantiva de esfuerzos conjuntos y ello sirve de plataforma de base para estimular iniciativas concretas ligadas al desafío de impulsar la interoperabilidad en el sector público.