

## DELIMITAR GOBIERNO ABIERTO PARA AMPLIAR LA COLABORACIÓN CON UNA SOCIEDAD MÁS ABIERTA

RAFAEL VALENZUELA MENDOZA

Rafael.valenzuela1@gmail.com

Tecnológico de Monterrey, México

Este artículo se propone delimitar el concepto gobierno abierto, argumentando que es la vía para mejorar la colaboración entre gobierno y sociedad. En el marco de la iniciativa internacional Alianza por el Gobierno Abierto (OGP), es central repensar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública y la participación ciudadana, como elementos articulados entre sí, que representan el cimiento de una firme colaboración con una sociedad cada vez más abierta. Estos componentes de gobierno abierto, perfilan una definición mínima con la cual se desarrolla un marco de análisis para describir los planes de acción de los países adherentes al OGP, con base en cuatro dimensiones: Normativa, Organizativa, Relacional y Tecnológica.

*Palabras clave: Gobierno, abierto, transparencia, participación, colaboración.*

## DELIMIT OPEN GOVERNMENT TO EXPAND COLLABORATION WITH A MORE OPEN SOCIETY

The paper's aim is delimit open government concept, such a way to enhance the collaboration between government and society. In the framework Open Government Partnership's (OGP) international initiative, it's relevant to rethinking transparency, accountability, public information access and civic participation, like articulate elements each other, which represent a straight collaboration with a society often more open. This open government's elements, leads to a minimal definition that development an analysis to describe countries action plan's, on basis of four dimensions: Institutional, Organizational, Relational and Technological.

*Keywords: Government, Open, Transparency, participation, collaboration.*

## INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XX los principales sistemas de organización del mundo contemporáneo se han transformado de forma vertiginosa. En la actualidad parece complejizarse el conjunto de interrelaciones en las esferas del Estado, Sociedad y Economía. La idea de la autosuficiencia en cada esfera (Peters, 2004:73) expresa una época en la que el gobierno disponía del manejo casi absoluto de la economía y la sociedad. Bajo las condiciones actuales, esa noción parece rebasada. Las ideas de cambio, crisis, globalización, se muestran recurrentes en nuestro entorno inmediato, y aunque su significado pudiera no ser el mismo con el transcurrir del tiempo, esos mismos conceptos se reproducen en el ámbito político, social y económico. Durante el actual siglo, la tendencia continúa, aún cuando a principios de la década de los noventas se observan quiebres premonitorios del fin de la historia, sustentados en una etapa de evolución, donde se impone “la universalización de la democracia liberal occidental como forma final de gobierno humano” (Fukuyama, 1990: 6). Cabe puntualizar que ninguna de las distintas transiciones en el terreno político (ejemplo del autoritarismo a la democracia), en el campo económico (ejemplo del proteccionismo al libre mercado) y en el social (de la exclusión a la inclusión), obedecen a fenómenos caracterizados por emerger de forma homogénea, estable y permanente.

Por su parte, Gamble (2000: 119-120) afirma que la historia de cambio social ha sido progresiva, y no en ciclos que se repiten de forma infinita, “aunque algunas cosas permanecen constantes, otras son totalmente nuevas en lo que se refiere a la experiencia de las generaciones”. En ese sentido se ha moldeado el desarrollo de la Administración Pública, alrededor de varios “mitos a vencer” en el proceso de democratización de la Administración Pública (Cunill, 2007). Mitos que persisten gracias a un mínimo desarrollo crítico acerca de la realidad que nos rodea, es decir, la humanidad ha dejado de interrogarse acerca de los temas fundamentales. Frente a ello, Bauman (2006) afirma que:

Ninguna sociedad que olvida el arte de plantear preguntas o que permite que este arte caiga en desuso puede encontrar respuestas a los problemas que la aquejan, al menos antes de que sea demasiado tarde y las respuestas, aun las correctas, se hayan vuelto irrelevantes (Bauman, 2006: 14).

En los últimos años, la idea de un gobierno abierto parece ir adquiriendo especial relevancia, e incluso haber obtenido carta de residencia en el debate sobre los desafíos emergentes que el Gobierno y la Administración Pública deben enfrentar, donde el contexto de creciente complejidad en los asuntos públicos resulta una constante. Gobierno abierto se propone como una nueva forma de organización pública, ante modelos de gobernanza que no han terminado de solidificarse, así como modelos de gestión pública agotados frente a las altas expectativas de la ciudadanía que se observan insatisfechas, y ante un andamiaje institucional que no termina de fortalecer la rendición de cuentas.

Este artículo propone reflexionar el alcance y el propósito de un gobierno abierto, así como las condiciones que hacen factible su instrumentación. Ello implica cuestionar si estamos frente a un mito más en la gestión pública; si se observa un paradigma en ciernes; si es la evolución del debate que responde a la permanente búsqueda de una Administración Pública basada en estrategias de política pública; o bien, si se trata de procesos generadores de información y promotor de un diseño de agenda pública más inclusivo y una implementación más colaborativa de políticas.

## I. GOBIERNO ABIERTO HOY... ¿Y ANTES?

Los antecedentes documentados indican que en 1957 aparece por vez primera el concepto *Open Government* (gobierno abierto), en un artículo seminal intitulado “*The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*”, publicado en la revista *George Washington Law Review*, de la autoría de Wallace Parks, justo una década previa a la promulgación de la Ley Federal de Libre Acceso a la Información Pública (FOIA por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos de Norteamérica (Jiménez, 2013).

Hacia fines de la década de 1970, el término gobierno abierto resurge en el espacio político británico, referido a los derechos de los ciudadanos “frente a la información que de ellos disponen las organizaciones públicas y su adecuado manejo” (Ramírez, 2011: 101; siguiendo a Chapman y Hunt, 1987). Durante la primera década del siglo XXI, gobierno abierto adquiere un nuevo impulso en América anglosajona y latina, en particular con el avance exponencial del desarrollo tecnológico, en especial, por el nuevo impulso que adquieren las

tecnologías de la información y la comunicación (Tics), en el mejoramiento del desempeño de las entidades públicas y privadas (Sandoval y Gil-García, 2012).

Como antecedente del debate en gobierno abierto destaca el proyecto *peer to patent* (Noveck, 2009) desarrollado en la Universidad de Nueva York, y que puso de relieve los efectos positivos de abrir los procesos de registro de patentes mediante la participación de una “comunidad inteligente”. Con base en la apertura de procesos que antes se mostraban cerrados a la intervención de nuevos actores, los hallazgos de Noveck (2009), mostraron que la colaboración por la vía de las Tics, mejoró el proceso de revisión de solicitudes de patentes. Entre sus resultados destaca el fortalecimiento del proceso de revisión *ex ante* entre pares científicos, actividad que antes permanecía exclusiva a la *expertise* de la burocracia, lo que redituó en mayor calidad de la patente a registrar.

A partir de septiembre de 2011, la iniciativa internacional *Open Government Partnership* (Alianza por un Gobierno Abierto, en adelante OGP) manifiesta la relevancia de abrir los gobiernos a la ciudadanía para lograr una mayor y mejor atención de los asuntos públicos. Entre los países miembros, denotan un consenso respecto a la importancia de transitar de gobiernos cerrados, caracterizados por una Administración Pública tradicional, hacia otros modos de gobierno más abiertos, es decir, organizados en una Administración Pública menos jerarquizada. La revisión teórica del concepto, indica que gobierno abierto se basa en por lo menos, tres principios sustantivos: transparencia, participación y colaboración (Lathrop y Ruma, 2010; Ramírez, 2011; Meijer *et al.*, 2012).

A partir de los tres principios sustantivos citados, se sugiere considerar un abordaje político del concepto de gobierno abierto, el cual va más allá de la tecnificación de procesos, lo que indica que gobierno abierto es un medio para fortalecer la legitimidad democrática gubernamental y potenciar las capacidades institucionales para responder a las demandas sociales. La sencillez del concepto, esconde una gran complejidad, puesto que los múltiples abordajes de gobierno abierto denotan un problema de indeterminación conceptual, lo que brinda alto nivel de incertidumbre en torno a la definición, alcances y efectos.

La reciente literatura, indica un importante nivel de ausencia de un marco de análisis, lo que termina por obviar algunas vicisitudes y conflictos propios en los sistemas políticos, como lo es la transición en torno de administraciones públicas

tradicionales, hacia formas más abiertas de relacionarse gobierno y sociedad. Asimismo la literatura en gobierno abierto deja al margen su contraparte en la dinámica de los procesos de cambio, como es la sociedad abierta. Se trata de conceptos que interactúan en un marco común, como se argumentará más adelante. Referirse a un gobierno abierto, supone una nueva forma de organización gubernamental, criterios de acción en el espacio de lo público, que invitan a cuestionar el modelo actual vigente de corte weberiano, y escudriñar el modelo de gestión que un gobierno abierto supone trazar, en la ruta hacia un nuevo servicio público (Denhardt y Denhardt, 2007).

El valor de la colaboración es resultado de condiciones institucionales, organizativas, relacionales y tecnológicas, que permitan potenciar la interdependencia de los componentes de transparencia y participación, a fin de privilegiar el fortalecimiento de los controles democráticos rumbo a estadios de mayor colaboración entre gobierno y sociedad. Sin embargo, el terreno empírico muestra que en América Latina aún prevalecen administraciones de corte weberiano, que persiguen el ideal de la legalidad como valor supremo, la rendición de cuentas de la burocracia hacia el político electo, y reducidos espacios de intervención de la ciudadanía en lo público gubernamental. Un gobierno abierto se propone ampliar la colaboración con la sociedad, lo que supone una mayor flexibilidad de las estructuras burocráticas y mejorar las condiciones de responsabilidad en el ejercicio del servicio público. Es decir, lograr una mayor rendición de cuentas hacia la ciudadanía y la ampliación de los espacios de intervención de actores económicos y sociales, por la vía de un espacio público no estatal. ¿Cómo conciliar un gobierno abierto de tales características en administraciones públicas tradicionales?

## 2. LA COLABORACIÓN EN UN GOBIERNO (ABIERTO)

La Real Academia Española (RAE) define colaboración (del latín *collaborare*), como “trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra” (RAE, 2013). La noción de colaboración no es exclusiva de un gobierno abierto, sino que alude a procesos más amplios de sinergia entre ciudadanía y gobierno, que se irá desarrollando progresivamente en la medida en que la Administración Pública tienda a flexibilizar los marcos institucionales, organizativos, relacionales

y tecnológicos, para el eficiente cumplimiento del plan de acción elaborado en el marco del OGP, y además, aumente el compromiso de la participación cívica. Sin embargo se asoma el gran reto acerca de la delimitación del concepto gobierno abierto, para potenciar la colaboración en un entorno de gobernanza.

La colaboración en un gobierno cerrado (administración pública tradicional), se circunscribe a establecer acciones organizadas entre los diferentes órganos del mismo Estado, de manera que puedan cumplir objetivos de coordinación. El modelo tradicional al que se alude, supone que no es relevante abrir procesos, programas y políticas en términos colaborativos con la ciudadanía. La naturaleza de la colaboración en gobierno abierto, adquiere una connotación muy específica, como resultado de la interacción entre transparencia y participación para la solución de los asuntos públicos (Meijer *et al.*, 2012). La relación de corte intergubernamental resulta fundamental, pero es insuficiente para aspirar a un gobierno abierto. Si la colaboración está restringida solo entre actores gubernamentales, se rechaza la realidad de un Estado cada vez menos autónomo, que empuja hacia nuevas formas asociativas de colaboración entre gobierno y sociedad. Peters (2004:87) afirma que bajo un esquema de gobernanza, los arreglos entre gobierno y sociedad son negociados y en cierta medida impugnables, lo que da un carácter más abierto y democrático a la administración pública, frente a modelos tradicionales y de nueva gestión pública.

Alcanzar los altos niveles de colaboración que se propone un gobierno abierto, requiere de ajustes no menores al sistema político y la organización pública. La idea de la colaboración, es crear condiciones favorables para la realización de proyectos complejos, frente a una realidad donde el Estado deja de ser actor único, y se asume en procesos de negociación con actores sociales y privados. Al asumir una relación proactiva junto con la sociedad, el gobierno se asume más abierto a la participación desde una lógica de reconocimiento mutuo, lo cual requiere de ciertas condiciones de transparencia, a fin de lograr las condiciones que hacen del gobierno abierto un modelo viable en términos políticos.

Se destaca que la colaboración que alude a gobierno abierto, es un reto que ha estado presente en la agenda de los especialistas en gobierno electrónico, lo que representa un eje de convergencia. El creciente debate alrededor de datos abiertos para transparentar la información pública y el uso cada vez mayor de portales interactivos que estimulan una participación, consultiva o deliberativa, conduce

inevitablemente a dilucidar las diferencias y convergencias entre gobierno abierto y gobierno electrónico. Yu y Robinson (2012) exponen que las diferencias entre la visión de datos abiertos, asociados al desarrollo tecnológico, y la visión de gobierno abierto, asociada a las políticas públicas, es de naturaleza política. Por una parte, gobierno abierto tiene una connotación valorativa asociada a instituciones democráticas, que intentan reconfigurar relaciones asimétricas entre gobierno y sociedad. Datos abiertos denota medios tecnológicos para diseminar la información y lograr mayor publicidad, acceso y eficiencia en términos de transparencia y acceso a la información pública.

Un gobierno electrónico se define como “el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la administración pública, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos” (Criado y Corojan, 2010: 2044-2045). Por otra parte, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico aprobada en la IX Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, lo define como “...el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el gobierno y las administraciones públicas con el fin de mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y reforzar la gobernanza de las políticas públicas” (Criado *et al.*, 2011:1). Una importante revisión del estado del arte en el uso de las TIC, realizado por Sandoval y Gil-García (2012; siguiendo a Gil-García y Luna, 2006), guía a una definición de gobierno electrónico en términos de...

la selección, desarrollo, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para proveer servicios públicos, mejorar la efectividad administrativa y promover valores y mecanismos democráticos, así como el rediseño y desarrollo de marcos legales y reglamentarios que faciliten ajustes organizacionales para el desarrollo de iniciativas orientadas a mejorar el uso de la información, así como el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento (Sandoval y Gil-García, 2012).

Es imprescindible destacar la convergencia entre gobierno electrónico y gobierno abierto mediante el componente de la colaboración, donde el primero se propone el gran reto de lograr el intercambio de información y la comunicación entre sistemas, unidades y órganos de gobierno, que Gasco et al. (2012) denominan integración *back office*, a fin de lograr una adecuada organización interoperativa

en la gestión gubernamental. Esta plataforma ha sido base para la modernización de la administración pública en diversos países de interoperabilidad digital y se constituye en plataforma de la iniciativa gobierno abierto, concepto que se debate esencialmente en términos de una relación *front office*, entre gobierno y ciudadanía. Estos criterios también son utilizados por Jiménez y Gascó (2012: 3-4) en su estudio sobre la implantación de marcos nacionales de interoperabilidad. Ciertos instrumentos de gobierno electrónico se destacan comunes a gobierno abierto, y quedan resumidos enseguida:

1. En el componente de transparencia, se identifican los portales web, donde se desarrollan repositorios de datos en formatos libres de licencia y con la información que las leyes de transparencia exigen publicar.
2. En el eje de participación, los foros virtuales y redes sociales son los elementos que favorecen la expresión ciudadana en línea y tiempo real, lo que supone una participación que se distingue de las formas de participación cívica tradicional.
3. En el eje de colaboración, las estrategias de intercambio de información y comunicación, así como el desarrollo de aplicaciones tecnológicas, son otros de los componentes de convergencia.

Si bien la colaboración está presente en la agenda de gobierno electrónico, existen otras perspectivas que la abordan en función de la acción colectiva, lo que conduce a explicarla en términos de una estructura de incentivos suficientes para lograr la colaboración como forma específica de cooperación (Axelroad, 1984). En consecuencia, el estudio de la colaboración tiene implicancias multidisciplinares como objeto de estudio en el campo de las Ciencias Sociales, en variadas disciplinas como la política pública, la ciencia política y la administración pública, así como en diversos campos de especialidad o sub-disciplinas.

### 3. LO ABIERTO DEL GOBIERNO Y LA SOCIEDAD

Un gobierno es la expresión institucional de la autoridad del Estado, cuya función consiste en la conducción política, y en un sentido amplio, desarrolla las funciones encomendadas en el ordenamiento constitucional, a través de órganos legítimos y democráticos. Todo gobierno conserva una estructura de poder político limitada por el principio de legalidad en su ejercicio, en virtud de las garantías individuales

y los derechos humanos, que representan el coto vedado que las constituciones preservan en un Estado de derecho.

El Estado detenta el monopolio de la violencia y lo mantiene vigente a través de sus gobiernos constituidos en democracia (Weber, 2007). Por tanto, gobierno se refiere a “la unidad dotada de poder de mando que surge de la interacción e integración de la totalidad de los órganos públicos, que ejerce las diversas funciones gubernamentales dentro del Estado” (Moreno, 1980: 39). Deutsch (1966) señala que gobierno “es el arte del timonel”, es decir, es la organización pública responsable de conducir los destinos de una sociedad. Sin embargo en la actualidad se manifiesta una reconfiguración de la autoridad jerárquica de Estado, bajo la cual se muestra cierto grado de apertura, interacción y retroalimentación antes no mostrado, en la relación gobierno, sociedad y economía. De modo tal, que hoy en día podemos expresar que la dicotomía gobierno-sociedad a la que aludía Bobbio (2008), devino en nuevos arreglos que revisten una configuración menos dicotómica y más dialógica, que da origen a una relación de gobernanza democrática (Aguilar, 2009). En consecuencia, las esferas del Estado y Sociedad han dejado de permanecer intocadas para entremezclarse y mover el significado de lo público, hacia un espacio más abierto de diálogo, procesamiento de conflictos y definición de objetivos compartidos, en el que lo público deja de ser sinónimo de lo gubernamental.

Una premisa de esta investigación consiste en suponer que lo abierto de un gobierno y una sociedad, tiene su punto neurálgico en el debate de lo público, no como sinónimo de lo gubernamental, sino como espacio de confluencia entre gobierno y sociedad. La dicotomía que suponía la separación de las esferas del Estado y Sociedad, quedó rebasada por múltiples y crecientes interrelaciones, donde el mundo de vida social (Habermas, 2005) se superpone con el espacio estatal, mostrando la importancia de la acción comunicativa entre gobierno y sociedad. Antes se suponía una relación lineal en virtud de la sola existencia de un sistema de representación política democrática, donde el ciudadano se limitaba a desempeñar el rol de elector, y que actualmente se transforma en una calidad de ciudadanía, que le concede el ejercicio de los derechos constitucionales en un contexto de creciente democratización de la acción pública. Melucci y Avritzer (2000: 509) señalan que la esfera del espacio público involucra la idea de “interacción cara a cara entre ciudadanos

que se distinguen del Estado. En este espacio, individuos y grupos interactúan entre ellos, debaten acciones tomadas por la autoridad política...”, y a partir de una realidad interactiva, se asume la existencia de dos espacios públicos, que se observan imbricados o superpuestos: el espacio público estatal asociado a la acción dentro de los parámetros establecidos por la representación vigente en el sistema político, y por otra parte, un espacio público no estatal como resultado de una creciente acción colectiva ciudadana frente a la crisis de confianza en la representación política. Tal crisis tiene efectos claros en la política pública. La tradición francesa en estudios de política pública, la define como una forma particular de acción pública colectiva, que configura un campo de acción no solo de campos institucionalizados, sino de las acciones emprendidas por agentes de gobierno, sociales y privados, a partir de una configuración social determinada (Thöening, 1997).

Los análisis en gobierno abierto se han centrado en el actor gubernamental, más que en la interacción con la sociedad en el espacio público, aunque se reconoce que el acceso a la información pública, la participación cívica (o ciudadana) y la colaboración, son componentes que involucran al actor social. No obstante tales análisis sugieren la existencia de una sociedad que ejerce sus derechos, sin barrera alguna y que cuenta con las habilidades suficientes para decidir, junto con el gobierno, las acciones por realizar en el marco de un plan de acción conjunto en OGP. Sin duda, existen casos que documentarían esa premisa, pero tal circunstancia aún no denota un axioma general en la realidad política y social.

El enfoque centrado en el actor gobierno, resulta relevante pero mantiene marginal la definición e implicaciones de una sociedad más abierta (Fung y Weil, 2010). Hoy día la fórmula de una gobernanza exitosa, radica en la virtud de articular el Estado, Sociedad y Mercado, mediante vasos comunicantes creados en procesos de interacción, negociación, valores éticos y políticos, arreglos por los cuales se logra la acción colectiva. Al respecto, Fuster y Subirats (2013) establecen que...

No podemos limitarnos a buscar mejoras en los mecanismos de información a disposición de la ciudadanía a fin de que puedan ejercer de manera más completa y eficaz sus posibilidades de elección y disponer asimismo de más poder en sus relaciones con las burocracias públicas. Desde nuestro punto de vista, si queremos avanzar en una concepción de ‘Gobierno Abierto’ que aproveche las

posibilidades transformadoras de Internet, deberíamos plantearnos cómo aumentar la capacidad de elegir, de optar o de expresar con claridad sus preferencias por parte de la ciudadanía (Fuster y Subirats, 2013: 3).

Por tanto, lo abierto en un gobierno y una sociedad, alude a un espacio público común como elemento central que tiene la función de mediar “entre los impulsos comunicativos del mundo de la vida y los imperativos organizativos del sistema político” (Rabotnikof, 2005: 193). El despertar de un espacio público no estatal, no es una concesión del Estado a la Sociedad, sino un reclamo puntual de que los asuntos públicos no son monopolio de nadie (Uvalle, 2000: 258), y en consecuencia, lo público equivale a un espacio abierto para el diálogo, la deliberación, el conflicto, el consenso y lograr los términos de una forma colaborativa de relacionarnos gobierno y sociedad. Al respecto, conviene reiterar lo que Ricardo Uvalle (2012: 112) expresa con especial énfasis en las exigencias actuales de una gobernanza democrática...

En la actualidad, la organización y el funcionamiento de la administración pública es más visible y evidente, circunstancia que implica su vigilancia y control para mejorar su capacidad de respuesta en la sociedad. En el arquetipo de la gobernanza contemporánea, la administración pública contemporánea debe responder a los valores democráticos —libertad, igualdad, participación, representación, transparencia, rendición de cuentas— del mundo que en el tiempo actual se proclaman con intensidad desde la vida pública a partir de liderazgos, organizaciones y movimientos que demandan que el poder sea responsable y eficiente ante los ciudadanos, con base en los procesos de deliberación, interacción y conjugación dados entre los mercados, las redes sociales y las jerarquías distribuidas en la sociedad (Uvalle, 2012:112).

En un contexto de gobernanza, que surge del replanteamiento de la actividad estatal, resulta central identificar la influencia de factores que limitan alcanzar los valores de transparencia y participación, los cuales son componentes centrales de un gobierno abierto. ¿Cuál es la vía para el cambio que promueve un gobierno abierto? ¿Los cambios deben centrarse en el gobierno o en la sociedad para alcanzar la colaboración?

Una aproximación centrada en el actor gobierno, sostiene que cuatro cambios son fundamentales para lograr un gobierno abierto. El primero alude a un *cambio cultural*, relacionado a una nueva ética en el servicio público, en la que el cliente se transforme en un ciudadano; esto conlleva un cambio en la relación con el servidor público y el ciudadano donde destaca una perspectiva colaborativa en la función pública; el segundo refiere a un *cambio en los procesos* de la Administración Pública, que consiste en modificar los procesos que no se han diseñado para beneficio del ciudadano, cambios que inducen a transformar procesos cerrados a procesos abiertos a la intervención ciudadana o la creación de una “comunidad inteligente” en términos de Noveck (2009).

El tercero refiere a un *cambio organizacional* de la Administración pública, con la idea de replantear estrategias y objetivos encaminados a lograr resultados de valor para el ciudadano. Y consiste en transitar de una organización centrada en el quehacer burocrático, donde la búsqueda de la eficiencia como valor único de la gestión pública, viene a dejar de lado la búsqueda de otros valores que aportan respuestas, que no necesariamente son las más eficientes en términos económicos, pero favorecen una solución frente a los problemas del día a día del ciudadano (Arellano, 2010).

El cuarto es el *cambio relacional*, que promueve formas alternativas y nuevas interacciones entre gobierno y ciudadanos para mejorar los servicios públicos, apoyados en plataformas de acceso remoto como la internet 2.0, con la idea de que el ciudadano también aporte su experiencia y comunique recomendaciones a la función pública, trátase de un experto en la materia o un ciudadano voluntario que destina su tiempo en beneficio colectivo (Llinares, 2010: 59-62). La creciente influencia del internet indica profundos cambios tecnológicos con efectos en la forma de interactuar en sociedad, transformaciones que se han ido extendiendo y que hoy día llegan, tanto a la esfera personal, como a la esfera colectiva, modificando conductas, formas de vivir y de relacionarse. “Es evidente que la proliferación y generalización de Internet en el entorno más personal, lo han convertido en una fuente esencial para relacionarse, informarse, movilizarse o simplemente vivir” (Subirats, 2012: 2).

Lo abierto de un gobierno y una sociedad representa el encuentro de dos lógicas que no necesariamente se complementan. Por una parte, se manifiesta una lógica de la representación que alude a un sistema político donde el ciudadano provee

demandas a la autoridad e impulsa temas en los que observa pasivamente la hechura del diseño y la implementación de una política gubernamental. Por otra parte, existe la lógica de la pertenencia, bajo la cual el ciudadano se organiza y participa activamente en espacios públicos, que no necesariamente corresponden al espacio gubernamental, con la finalidad de lograr la atención del gobierno y activar la acción colectiva para proponer soluciones y problemas en una agenda común (Avritzer y Melucci, 2000). Gobierno abierto es el eslabón que permite conciliar ambas lógicas, en un juego de intereses donde las relaciones de conflicto están presentes, pero se procesan bajo el objetivo de lograr la colaboración en el largo plazo, y no solamente en el corto plazo.

#### 4. HACIA UNA DEFINICIÓN MÍNIMA DE GOBIERNO ABIERTO

Las múltiples definiciones que revisten el concepto gobierno abierto, conducen a un problema para establecer los límites y alcances, es el tema reiterado entre estudiosos y practicantes del tema gobierno abierto. Algunos especialistas lo definen como un gobierno “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, 2012:27).

Guadián (2010) lo define en términos de una doctrina política, y “sostiene que la actividad del gobierno y de la administración del Estado debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión. En su más amplia concepción se opone a la razón del Estado de legitimar como secreto de Estado cierta información aduciendo temas de seguridad.” (Guadián, 2010:76).

Una importante tendencia define gobierno abierto como la siguiente generación de gobierno electrónico, en consecuencia, la influencia de las Tics resulta una variable esencial para explicar la prometida apertura del gobierno (Naser *et al.*, 2012:7; Puron y Gil García, 2012). Otros autores manifiestan que ambos conceptos, conviene separarlos de forma nítida puesto que “el gobierno electrónico no necesariamente transforma la sociedad, hace más fácil la vida a los ciudadanos, que no es poco. Con gobierno abierto se habla fundamentalmente

de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas” (Calderón, 2012:28), y en otro sentido existe el interés de impulsar un marco institucional generador de mayores grados de certidumbre, rumbo a una ruta incremental hacia la apertura del gobierno (Cusba, 2012).

Un gobierno abierto que posibilita 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 decisiones–” (Ramírez, 2011: 107), indica una definición que configura la posibilidad que el ciudadano llegue a *conocer*, por vía de la transparencia, lo que el gobierno hace o deja de hacer; participe en *hacer* oír su voz en la acción pública, y logre *crear* una dimensión colaborativa entre gobierno y sociedad. Meijer *et al.* (2012: 13) lo definen en función de la apertura (*openness*), esto es, “...el grado en que los ciudadanos pueden monitorear e influir en los procesos gubernamentales a través del acceso a la información pública y el acceso a la arena donde se toma la decisión”. Esta definición apunta por vez primera a destacar la importancia de interconectar la visión del actor gubernamental (transparencia), con la voz del actor social (participación) en el proceso de alcanzar el valor de la colaboración, eje central de un gobierno abierto.

Para efecto de la investigación presentada en este artículo, se define gobierno abierto como un conjunto de instituciones democráticas basadas en un pluralismo razonable y la inclusión ciudadana, que se organizan en el marco de un Estado de derecho que reconoce la apertura como un valor político e inherente a un espacio público relacional, que utiliza los instrumentos tecnológicos como medio en la consecución de otros valores, como son la justicia, la comunicación, la eficiencia y la colaboración. Tales instituciones que fomentan esos valores son la transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y la participación cívica. Esta última definición propone reivindicar el carácter democrático de gobierno abierto, y perfila cuatro dimensiones de análisis:

La primera, basada en un conjunto de valores que devienen de un carácter normativo, como el derecho de libertad de expresión, variedad de fuentes de información y autonomía asociativa en sociedad (Dahl, 1992: 267). Esta dimensión se denomina normativa-institucional.

La segunda dimensión alude a elementos organizativos de las instituciones, análisis basado en Arellano (2008) y Peschard (2011), donde los conceptos de actor, sistema e institución, comprenden un conjunto de atributos que devienen de la racionalidad limitada y la asimetría de la información, son insumos restrictivos de la acción pública. La tercera es la dimensión relacional (Mariñez, 2011; Graglia, 2012), que alude a la estrategia comunicativa y de diálogo entre gobierno y actores sociales y privados. Por último, la dimensión tecnológica establece las herramientas de las Tics y el internet para diseñar e implementar gobierno abierto (Subirats, 2012). Más adelante se desarrolla cada una de las dimensiones para analizar los planes de acción.

##### 5. ¿MÁS TRANSPARENCIA O MÁS ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA?

Un esquema de análisis que moldea importantes estudios en transparencia y acceso a la información pública, concibe a la primera en términos de oferta y al segundo en términos de demanda. Este esquema, se basa en la teoría del neo institucionalismo económico, en la que el supuesto racional de la oferta y demanda establece una relación causal oferente (gobierno) y demandante (ciudadano). La teoría refiere conceptos económicos, donde el mecanismo (precio) relacionado a un bien público (información) juega un papel regulador que busca equilibrios en el mercado informacional. Este esquema predominante basado en la oferta y demanda, deviene de ciertas debilidades bajo el enfoque de gobierno abierto, puesto que supone que al fortalecer la oferta conlleva una ciudadanía más demandante de información, pero los obstáculos fijan ciertas barreras todavía por superar.

El emergente enfoque de gobierno abierto, concibe supuestos distintos que problematizan la transparencia y el acceso a la información de forma que separa ese binomio. En un gobierno abierto, la contracara de la misma moneda es la rendición de cuentas, y se define en términos de maximización de la obligación irrenunciable que tiene el gobierno de informar, explicar y justificar. Por otra parte, el acceso a la información pública alude a un derecho ciudadano que debe garantizar su uso bajo el menor número de restricciones posibles, dentro de un contexto de legalidad, exigibilidad y anteponiendo su cumplimiento, frente a otros valores que vulneren este derecho.

La importancia de separar el binomio transparencia y acceso a la información, resulta favorable para identificar las condiciones que fortalecen, o vulneran, la obligación del gobierno de transparentar recursos, explicar decisiones y justificar cursos de acción.

Respecto al acceso a la información pública, resulta clave establecer una estructura de incentivos, que evite que se trate de un derecho que corra el riesgo de caer en desuso, y tener efectos negativos ante la falta de exigibilidad del ciudadano frente a la función pública, es decir, existiría una afectación en términos de la participación ciudadana.

Bajo un esquema de oferta de transparencia y demanda de información, se configura una relación gobierno - ciudadano, que vista desde la teoría económica sería análoga a la relación productor - consumidor. El aumento en la oferta supondría una disminución de la demanda, lo que pone en evidencia un debate que se muestra complejo, respecto a si mayor demanda de información es un indicador positivo o negativo. Bajo un esquema donde se fomenta la transparencia el indicador económico de aumento en la demanda (acceso a la información) es un factor negativo, porque elevan los costos de la información, al suponer que basta con que el gobierno maximice el cumplimiento de la obligación de transparentar su acción y la hechura de la decisión en los asuntos públicos. En consecuencia, la promesa de la transparencia, tiene que incidir en una disminución de la demanda, por lo que el aumento en el acceso a la información es un indicador negativo.

Por el contrario, una segunda perspectiva supone que se trata de un indicador positivo, puesto que el aumento de peticiones de acceso a la información pública, donde la condición es ciudadanía activa con un acceso pleno a la información pública, resulta en mayores exigencias de mejores niveles de transparencia, pero también redundante en mejores condiciones de colaborar desde la sociedad civil con el gobierno. Al centrar el análisis sólo en el *issue* transparencia, es decir, de forma separada del acceso a la información, y no como binomio oferta y demanda, permite un acercamiento distinto. Por tanto, bajo un enfoque de gobierno abierto, lo que importa es la cantidad de información liberada, el uso y la utilidad del sitio web, los estándares de información publicada, el marco institucional y ético que obliga y sanciona al servidor público, así como las capacidades administrativas y organizativas para hacer frente a la obligación de transparentar la función pública.

Y por otro lado, al analizar el *issue* acceso a la información pública, importa el uso que respecto a ese derecho realiza el ciudadano, dado que los gobiernos enfrentan

capacidades limitadas, lo que supondría que existe más información sin liberar, y nueva información que aún no trasciende a la esfera social. En consecuencia, la promoción del derecho de acceso, el uso del derecho, las capacidades instaladas en la ciudadanía para ejercerlo, la capacidad sancionadora del Estado al violentar el derecho de acceder de la información, son algunos indicadores que importan en el análisis del acceso a la información pública.

Ambos componentes, transparencia y acceso a la información, se regulan en los países de diverso modo y grado. Por lo regular, se alude a un precepto constitucional que sustenta la base del conjunto de reglas sobre las cuales se define el juego, en términos de North (2006), y por ello se observa que las acciones tendientes a fortalecer la transparencia y acceso a la información, está en la arena de lo normativo-institucional y en lo organizacional, donde los conceptos de incertidumbre y capacidades institucionales tienen un rol relevante.

El contexto bajo el cual se analiza un gobierno abierto, está caracterizado por la desconfianza entre el gobierno y sociedad, la fragilidad de muchas instituciones y la falta de espacios colaborativos para hacer eficiente la función pública gubernamental. El propósito de un gobierno abierto gira en torno a lograr justamente mejores niveles de confianza, fortalecer las instituciones y dar forma a espacios colaborativos entre gobierno y sociedad. Todo ello enmarcado en la multiplicidad de actores dentro de un espacio público no estatal, donde el gobierno deja de ser actor único, aunque destaca como actor central en una extensa red de relaciones con actores sociales y privados. Fung y Weill (2010) alertan del lado oscuro de la transparencia si no se somete a una estructura completa de rendición de cuentas, que vaya más allá de informar en el sector gobierno, puesto que no se trata solo de abrir el gobierno, sino transparentar también a las organizaciones y empresas de la sociedad civil. En suma, abrir a la sociedad a una colaboración basada en la confianza, donde la transparencia juega un rol fundamental como cemento de la relación gobierno, sociedad y economía.

Por tanto, el tema de la gestión de la información resulta relevante, puesto que día a día se producen cantidades de información que no son liberadas en el corto o mediano plazo, y cuando se liberan informes o documentos, se hace bajo sospecha de fallas o sesgos en el procesamiento de la información. Bajo este contexto, la producción, el tratamiento y el uso de datos, constituyen un elemento central en

la transparencia. El ciclo de la transparencia se cierra en el uso de la información, lo que deviene de un adecuado acceso y la generación de fuentes confiables de datos. Por ello, los datos abiertos forman parte de la visión social y es el tema donde más resultados tangibles se observa en gobierno abierto. No obstante, es fundamental rescatar una visión política de gobierno abierto que reconoce que los componentes de negociación, incentivos y conflicto, resultan atributos pertinentes en el análisis, puesto que un gobierno es resultado de la interacción humana, condición que se acentúa en la deliberación abierta de asuntos públicos frente y en el gobierno, o bien, en el espacio público no estatal.

Gobierno abierto va más allá de la transparencia, tal como está concebida en la actualidad. Una primera generación de transparencia favoreció que el ciudadano observe lo que hace el gobierno como actor pasivo. Una segunda generación de reformas dirigidas a lograr un gobierno abierto y la colaboración de la sociedad con el gobierno, implica avanzar en otras características que provean de condiciones necesarias para favorecer una participación colaborativa, donde la información pública resulta de utilidad al ciudadano. Avanzar hacia un gobierno abierto, estará supeditado a la implementación de una reforma de segunda o tercera generación en transparencia, que reconozca la imprescindible noción de calidad de la información, la cual se define como un conjunto de atributos que fortalecen el derecho de acceso a la información pública, tales como disponibilidad, utilidad, asequibilidad e interoperabilidad, de toda la información pública. Cada atributo atiende un grado específico de la calidad de la información (Valenzuela, 2012).

El discurso de gobierno denota ciertas resistencias a un cambio en términos de apertura. De ahí la importancia de la participación cívica como segundo componente de gobierno abierto. Un gobierno es abierto si el acceso a la información pública favorece la participación ciudadana sin necesidad de invocar una legitimidad de interés público para obtener información, se promueve una administración pública más inclusiva en términos organizativos y una mayor legitimidad en términos de la hechura de la decisión.

Si se analizan la transparencia y el acceso a la información pública, cada uno como *issue* separado, pero interdependiente, se facilita el vínculo hacia el pilar de la participación ciudadana, por la vía del uso del derecho de acceso a la información pública.

## 6. ¿PARTICIPACIÓN COMO CONTROL O COLABORACIÓN?

Es reconocido que el concepto de participación ciudadana resulta demasiado “blando” puesto que adquiere múltiples formas, que hace difícil definirlo en virtud de lo disímulo que resulta su significado. El segundo componente en un gobierno abierto, alude a un tipo muy específico de participación cívica, la cual por transitividad también resulta de difícil definición. Por ello es pertinente proponer lo que no es la participación ciudadana en un gobierno abierto: a) Consultas ciudadanas no vinculantes a la decisión gubernamental, b) participación sin espacios públicos de colaboración, c) las movilizaciones ciudadanas, d) la implementación de figuras como el referéndum, plebiscito o revocación de mandato.

Es decir, la participación cívica de un gobierno abierto se aparta del concepto tradicional o clásico de participación ciudadana. La participación cívica en un gobierno abierto se define como la acción pública que mueve a la ciudadanía de forma individual, en grupo o colectivamente a proponer soluciones o problemas que deban ser llevados a la agenda gubernamental para formar parte del proceso decisorio, que junto con el Gobierno se aboca a resolver.

Lo anterior implica que la participación es inclusiva, no exclusiva, y exige una participación cívica informada y voluntaria en el tema de política pública donde se pretende incidir, para lo cual la tecnología es catalizador de un marco de apertura. Nemirovski (2010) establece una importante distinción en la relación Gobierno y ciudadanía, quien expresa que “no es lo mismo una relación abierta entre los ciudadanos y sus mandatarios, que una sostenida en moldes ortodoxos y tradicionales”, con los cuales la burocracia estatal intenta cumplir las demandas de sus ciudadanos. Sartori (2007) destaca que el concepto participación niega ser parte de un hecho o una acción, es decir, entiende negado como participación el acontecimiento de estar involucrado... “y aun menos ser parte de un hecho involuntario. La participación es automovimiento y, por tanto, lo contrario del heteromovimiento (por otra voluntad), es decir, lo opuesto a la movilización.” (2007: 150-166). El catedrático italiano reconoce que lograr la formulación de una concepción única de participación resulta una tarea inconclusa, puesto que la definición “incesantemente se nos escapa” (2007:155), pero nos aproxima a características de la participación: grupos pequeños, activos e intensos, y además organizados.

Esto es consistente con lo que afirma Popper (2010) acerca de que los “hombres todavía forman grupos concretos y mantienen entre sí contactos sociales concretos de toda clase, tratando de satisfacer sus necesidades sociales emocionales del mejor modo posible” (Popper, 2010:191). La participación como componente de un gobierno abierto, pretende destacar que los gobiernos no se conciben gobernando súbditos, sino ciudadanos, con capacidad racional de intervenir e influenciar el curso de acción respecto de los asuntos públicos. Una acción de tipo racional que postula una apertura de la sociedad de cara a los problemas que enfrenta, dentro de un contexto donde la identidad de quienes participan se vuelve difusa en la medida en que se incrementa la participación ciudadana.

Siguiendo a Popper (2010), la sociedad cerrada se caracteriza “por la creencia en los tabús mágicos, en tanto que la sociedad abierta es tal que los hombres han aprendido ya a mostrarse considerablemente críticos con respecto a estos tabús, basando sus decisiones en la autoridad de su propia inteligencia” (2010: 497). El componente de participación ciudadana en gobierno abierto es una variable exógena, viene desde fuera del gobierno por medio de una realidad cada vez más permeable, en la que los sistemas político y social se observan influenciados entre sí, donde el reto principal de una sociedad abierta está en “proseguir hacia lo desconocido, lo incierto y lo inestable sirviéndonos de la razón de que podamos disponer, para procurarnos la seguridad y libertad a que aspiramos.” (Popper, 2010: 216).

Una participación enmarcada en la perspectiva de gobierno abierto posee los rasgos definidos por Sartori (2007) y Popper (2010), y en la medida en la que una sociedad se torna más abierta e interesada en los asuntos públicos, se forma una sociedad cada vez más abstracta, es decir, se va perdiendo el carácter concreto de grupos o sistema de grupos ciudadanos. Ello conduce a suponer diversas pistas de participación.

Por un lado, ciudadanos interesados en hacer valer su voz como expertos en los asuntos puestos en la agenda pública. Este perfil de participación parece destacar en la elaboración de planes de acción del OGP. Otro tipo de participación en gobierno abierto está caracterizada por diversas voces voluntarias que desean aportar e impulsar, desde su mundo de vida, diferentes propuestas para mejorar la gestión pública y el entorno de su comunidad. En esta última, el concepto de participación adquiere una forma difusa, esto es, de difícil identificación en virtud del creciente uso de las Tics y plataformas para comunicarse con el

actor gubernamental, es decir, tiende a configurarse una sociedad más abierta y abstracta, como la que se apunta líneas arriba.

Este artículo propone una participación cívica o ciudadana, que se defina en función de la capacidad del uso del derecho de acceder a la información pública, sea por la vía del procedimiento fijado en la ley, o bien, mediante la vía de integración a un espacio público colaborativo como el creado para diseñar e implementar los planes de acción de la Alianza por el gobierno abierto (OGP). Estas últimas dos vías son las que empíricamente favorecen la observación y medición del segundo pilar del gobierno abierto, la participación.

Una ciudadanía proactiva es la clave para formar una sociedad más abierta, y hacer visibles los asuntos que permanecen ocultos, al otorgarle la calidad de problemas en una “agenda sistémica” (Parsons, 2007: 158, siguiendo a Cobb y Elder, 1972). Ésta última, es formada por los asuntos que los ciudadanos consideran merecen atención del actor gobierno, por lo que los ciudadanos empujarían a subir a una agenda gubernamental en posterior momento, esos problemas y soluciones.

## 7. GOBIERNO ABIERTO PARA TODAS LAS TEMPORADAS

Cuando se instrumentaba en los años ochenta el modelo conocido como Nueva Gestión Pública (NPM por sus siglas en inglés), se discutían entre sus bondades la cualidad de transportabilidad y lo apolítico del modelo, ingredientes que favorecían su universalidad, y por tanto su adopción en países de distinto espectro ideológico (Hood, 2011). Varios supuestos que flotan en el debate actual, parecen intentar otorgarle la cualidad de transportable y apolítico al modelo gobierno abierto, dejando al margen las cualidades de orden nacional, regional o local, que favorecen las condiciones propias de su implementación y el cambio hacia mejores formas de organización gubernamental basadas en los principios democráticos de transparencia y participación. En suma, para diseñar e implementar un gobierno abierto, el contexto importa.

Desde 2011, gobierno abierto se inserta en la agenda de 58 países adheridos a la iniciativa internacional denominada Alianza por un Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés), que promueve la articulación de esfuerzos en torno a cinco grandes temas, representados en un plan de acción elaborado de manera conjunta entre gobierno y sociedad: a) Mejoramiento de los servicios públicos, b) Incremento

de la integridad Pública, c) Gestión más efectiva de los recursos, d) Creación de comunidades más seguras y e) Incrementar la responsabilidad institucional.

## 8. PLANES DE ACCIÓN DE PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR EN OGP

Como quedó expresado en párrafos anteriores, los planes de acción son agendas comunes que empatan acciones de la agenda sistémica (ciudadana) y la agenda institucional (gobierno), decidiendo juntos las acciones que, gobierno y ciudadanía, definen como requisito *sine qua non* de pertenencia al OGP. Diversos países han concluido la primera versión de sus planes de acción en América Latina, como los casos de Brasil, Chile, México y otros más. Aún se identifica a países en la etapa de diseño e implementación de su primer plan de acción. Tal circunstancia invita a identificar el tipo de acciones y sus características, en una primera etapa, lo que lleva implícito el reto del aprendizaje y el mutuo reconocimiento de los alcances y limitaciones en términos de las acciones realizadas en los planes.

En el presente artículo se analizan los planes de acción de los países de América del Sur, considerando que se trata de una región con importantes avances en términos de intercambio, interacción política, economías en vía de integración y pluralidad social. La pesquisa de los planes de acción del OGP, se propone desarrollarla basada en cuatro dimensiones: normativa-institucional, organizacional, relacional y tecnológica. Estas dimensiones brindan una idea de los cambios que gobierno abierto ha venido impulsando en cada uno de los países explorados.

La dimensión *normativa-institucional* agrupa acciones que manifiestan impulsar una ley, reglamento o directiva en general con el propósito inicial o final de modificar el marco legal. La dimensión *organizacional* busca identificar acciones que refieren a modificar la estructura organizativa, lo que contiene la creación de instancias coordinadoras, administrativas o directivas. La dimensión *relacional* refiere acciones que configuran una relación con la ciudadanía en el marco de la actual normativa, estructura organizativa y que impulsa una nueva relación entre servidores públicos y la ciudadanía en favor de la transparencia y la participación. La dimensión *tecnológica* identifica las acciones tendientes a la adopción de Tics, como son los portales web, desarrollo de software, entre otros.

Estas cuatro dimensiones forman un marco de análisis que se denomina en esta investigación marco NORT, el cual tiene utilidad y pertinencia frente a la escasa investigación en gobierno abierto a partir de los planes de acción. Con base en la revisión y clasificación de las acciones mostradas en las cinco dimensiones categóricas, se propone caracterizar el cambio que cada país de América del Sur viene impulsando en el OGP, con la idea de mejorar sus niveles de transparencia, participación y colaboración.

Los países adheridos a OGP en América del Sur son: Brasil (2011), Chile (2012), Colombia (2012), Paraguay (2012), Perú (2012) y Uruguay (2012). El caso de la República de Argentina está en proceso de adhesión, razón por la que se omite el caso. El siguiente cuadro concentra los resultados de los seis países:

**Cuadro 1. Acciones de los planes de acción los países integrantes de OGP en Sudamérica**

Eje de OGP	Brasil	Chile	Colombia	Paraguay	Perú	Uruguay	Sumatoria
Eje 1: Mejoramiento de los servicios públicos.	4	4	8	4	0	7	27
Eje 2: Incremento de la integridad Pública	23	11	13	4	19	7	77
Eje 3: Gestión más efectiva de los recursos	5	0	6	7	0	5	23
Eje 4: Creación de comunidades más seguras	0	1	0	0	0	0	1
Eje 5: Incrementar la responsabilidad institucional.	1	3	0	0	0	0	4
Eje de Transparencia y acceso a la información (Perú)	0	0	0	0	11	0	11
Eje de Participación Ciudadana (Perú)	0	0	0	0	8	0	8

Eje de OGP	Brasil	Chile	Colombia	Paraguay	Perú	Uruguay	Sumatoria
Eje de Gobierno electrónico (Perú)	0	0	0	0	9	0	9
Sumatoria	33	19	27	15	47	19	160

Fuente: Elaboración propia.

El panorama que deviene del análisis del cuadro 1, muestra que los países en Sudamérica han concentrado un total de 160 (100%) de acciones en el primer plan de acción. El eje de “Incremento de la integridad pública”, es el que más acciones concentra con el 48% (77), seguido por el eje de “Mejoramiento de los servicios públicos” con el 17% (27) y el eje “Gestión más efectiva de los recursos”, 14,4% (23), los que sumados representan el 79,4% (127) del total de acciones pactadas en los países sudamericanos. En contraste, los ejes relativos a “Comunidades seguras” y el “Incremento de responsabilidad institucional o corporativa”, apenas representan el 3,1% (5) del total de acciones emprendidas, lo que sugiere un bajo interés de los actores de gobierno y de la sociedad civil en esos dos ejes.

Ciertos países muestran en función de los ejes del OGP, una relación equilibrada en los cinco ejes, como los casos de Paraguay y Uruguay. Perú concentra sus acciones en el fortalecimiento de la integridad pública y adiciona ejes particulares y específicos, que equilibran su plan de acción. Brasil, al igual que Chile y Colombia, se caracterizan por dar mayor peso al eje de integridad pública. Respecto a la República del Perú, destaca como un caso relevante y atípico en términos de ir más allá de la iniciativa multilateral del OGP. El Perú desarrolla un plan de acción donde reconoce solo el eje 2 “Incremento de la integridad pública” propuesto por el OGP, y elabora de forma complementaria tres ejes adicionales: Transparencia y acceso a la información; Participación Ciudadana; y Gobierno electrónico. Además, Perú es el único país que incluye en su plan de acción, los criterios y mediciones para evaluar el plan de acción, como un eje denominado compromiso cero, en el que se compromete al seguimiento de las acciones con el fin de verificar su avance y cumplimiento. Al margen de evaluar la herramienta e indicadores de evaluación utilizados, representa un avance sustancial frente al resto de los países adheridos al OGP.

No obstante lo anterior, al elaborar sus propios ejes en su plan de acción, este país queda fuera del análisis estandarizado, por lo que el análisis por eje del OGP tiende a sesgar el resultado global. Perú desarrolla 28 acciones (17,5%) en sus ejes propios, respecto de la sumatoria total (160). Por ello, se propone un análisis de las acciones a partir del marco NORT para tener una idea integrada por dimensión que resulte comparable. La ventaja de este marco de análisis, resulta en la propiedad de caracterizar cada país y nos acerca a una idea del interés de cada país en su plan de acción. En el cuadro 2 favorece agrupar las acciones con base en el marco NORT, e integrar a todos los países Sudamericanos mediante categorías analíticas estandarizadas de las acciones que cada uno de los países definió en su plan de acción. Los resultados se muestran equilibrados a nivel de Sudamérica, pero destacan algunos rasgos específicos muy diversos por país.

**Cuadro 2. Acciones de los planes de acción organizados en base al marco de análisis NORT**

Dimensión (NORT)	Brasil	Chile	Colombia	Paraguay	Perú	Uruguay	Sumatoria
Normativo-institucional	1	6	1	0	13	1	22
Organizativo	7	3	10	3	14	3	40
Relacional	13	4	10	3	8	4	42
Tecnológico	12	6	6	9	12	11	56
	33	19	27	15	47	19	160

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, el marco NORT indica que la “Dimensión tecnológica” aglutina el mayor número de acciones con el 35% (56), seguido de cerca por la “Dimensión relacional” con el 26,2% (42) y la “Dimensión organizativa” con el 25% (40), mientras que la “Dimensión normativa-institucional” representa el 13,8% (22). Este modelo indica que la preocupación de los países en OGP, no solo se trata de fortalecer el acceso a la tecnología, sino el mejoramiento de la relación entre gobierno y sociedad. El cuadro 2 sugiere una frecuencia de acciones que varía

entre 15 (Paraguay) y 47 (Perú). El amplio margen entre el mínimo y el máximo sugiere una gama de acciones donde el contexto nacional, regional y local importa.

Con base en el marco NORT, se identifica que en el plan de acción de Brasil predominan las dimensiones relacional y tecnológica. En el caso del plan de acción de Chile, es de corte normativo y tecnológico, y en menor medida organizacional. Colombia centra su atención en las dimensiones organizacional y relacional, en las cuales sus acciones adquieren más importancia. Paraguay y Uruguay, son casos con predominio en la dimensión tecnológica y con menor interés en la dimensión normativa-institucional. El método utilizado, de ningún modo identifica las razones por las cuales cada país opta por ciertas dimensiones en lugar de otras, o bien, por diseñar e implementar su plan de acción con énfasis en algún eje definido por el OGP, y mucho menos se otorga valor mayor hacia alguna de las dimensiones del marco NORT.

Los países han concluido su primer plan de acción y otros están en vías de concluir. Las lecciones aprendidas en cada país, representan una oportunidad única, que está en manos de la sociedad blindarla, frente a los cambios políticos procedentes de recurrentes vaivenes en el relevo democrático del poder político. Esto solo es posible en el marco de sociedades abiertas.

## REFLEXIONES FINALES

La delimitación del concepto gobierno abierto conlleva transitar hacia una acepción que reconozca el fortalecimiento simultáneo de la transparencia y el acceso a la información pública, como pilares de la apertura (*openness*), con problemáticas propias, pero sin renunciar a la interdependencia que se manifiesta entre la obligación de transparentar y el derecho de acceder a la información transparentada.

Por otra parte, la participación cívica es el componente de gobierno abierto que enlaza la transparencia con el componente de acceso a la información pública. Por tratarse de un concepto blando, la participación cívica en gobierno abierto se define en función del fenómeno a explicar. Justo es lo que contribuye en gran parte al problema de indeterminación de gobierno abierto. La multiplicidad de acepciones que tiene el componente participativo, representa una problemática

por superar, y al caracterizarlo como se propone en este artículo, hace posible identificar una tipo de participación específica en gobierno abierto.

Empíricamente la participación cívica se manifiesta en el acceso a la información pública y en los grupos pequeños e intensos de la sociedad civil que intervienen en la elaboración de planes de acción en el OGP, y en menor medida, de forma difusa por la participación en línea o por internet en el diseño de los planes de acción. La multiplicidad de acepciones que tiene el componente participativo, representa una problemática por superar, toda vez que ello hará posible identificar una tipo de participación específica en gobierno abierto.

Los países integrantes del OGP cuentan con los diagnósticos nacionales, regionales y locales, que sugieren que a partir del diseño e implementación de los planes de acción, los gobiernos han debido re-organizarse para enfrentar e iniciar nuevas relaciones con la sociedad civil, así como impulsar nuevas normatividades o reformas a leyes existentes. Lo anterior permite avizorar una nueva relación entre el actor gobierno y el actor social, que sin duda está influenciada por los cambios tecnológicos, pero también por los cambios políticos.

Un gobierno abierto es resultado de un conjunto de interacciones delimitadas en la dimensiones del marco NORT, y constriñe gobierno abierto hacia una delimitación conceptual que favorece la identificación de la intensidad de la colaboración entre gobierno y sociedad, pero también conocer las zonas de oportunidad para acrecentar la colaboración.

El análisis de los planes de acción bajo el marco NORT, mueve a definir y redefinir gobierno abierto, conocer las políticas públicas vinculadas a un gobierno abierto, pero también a fortalecer mecanismos de procesamientos de conflicto, lo que resulta fundamental en la consecución de acciones y metas establecidas en el plan de acción.

La primera etapa en el OGP viene acotada por una curva de aprendizaje, pero también por dinámicas preexistentes en los que se inserta el plan de acción. En una segunda etapa será fundamental la evaluación que los países puedan desarrollar, no solo por los actores involucrados, sino por los interesados y practicantes en gobierno abierto. Sin el fortalecimiento de las instituciones democráticas de transparencia y participación, gobierno abierto se expone a quedar en el intento

y el discurso alejado de los resultados esperados en la iniciativa multilateral, la sociedad y el gobierno mismo.

Por último, está en manos de los países definir con base en la experiencia del primer plan de acción, los mecanismos colaborativos entre gobierno y sociedad que habrán de operar hacia el diseño e implementación del segundo plan de acción, asumiendo que lo abierto se mueve en grados que favorecen alcanzar cierta temperatura ideal para el buen desarrollo de la transparencia y la participación. El ideal de lo abierto se mueve en estructuras administrativas que aún no se comunican entre ellas y menos aún con la sociedad, donde tradicionalmente esta última tiene incentivos para buscar el control del poder político, antes de lograr la colaboración. Por ello, los incentivos estarán perfilados por variables contextuales y una sociedad más activa.

## REFERENCIAS

- Aguilar, Luis (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano, David (2008). “Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las fallas de transparencia”. *Revista Reforma y Democracia*, N° 40, pp. 53-80.
- Arellano, David (2010). “El enfoque organizacional en la política y gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales”, en Merino, Mauricio *et al.* (comp.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*. México: FCE y CIDE.
- Axelroad, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bauman, Zigmund (2006). *En busca de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (2008). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Calderón, César (2012). “Por qué un Gobierno Abierto” en Concha, G., y Naser, A. (coords.). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Criado, I.; Gascó M. y Jiménez C. (2011). “Interoperabilidad de Gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio comparativo y recomendaciones de futuro”. *Revista Reforma y Democracia*, N° 50, pp. 75-104.
- Criado, Ignacio y Corojan, Ana (2010). “¿Pueden las Tic cambiar la Transparencia, lucha contra la Corrupción y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Latinoamericanos? Un Enfoque

- Comparado sobre los Países Centroamericanos”. *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica*, XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles.
- Cunill, N. (2007). “La democratización de la Administración Pública. Los mitos a vencer”, en Carlos Acuña (compilador). *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate del ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. pp. 425-462.
- Cusba, Enrique (2012). “Colaboración: El gobierno en doble vía con las personas”, en Concha, G., y Naser, A (Coords.). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Denhardt, J. y Denhardt R. (2007). *The New Public Service. Serving, not steering*. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Deutsch, Karl (1966). *The Nerves of Government: Models of Political Communication and control*. Nueva York: Free Press.
- Fukuyama, Francis (1990). “¿El fin de la historia?”. *Revista Estudios Públicos* N° 37, pp. 6-31.
- Fung, Anchon y Weil, David (2010). “Open Government Open Society”, en Daniel Lathrop y Laurel Ruma (editores). *Open Government. Transparency, Collaboration and Participation in Practice*. Sebastopol, CA: O’Reilly Media Inc.
- Fuster, M. y Subirats, J. (2013). “Gobierno abierto y políticas públicas. Los dilemas de un proceso inevitable” *Telos*, N° 45.
- Gamble, Andrew (2000). *Política y destino*. Madrid: Siglo XXI.
- Gasco, M.; Ysa, T. y Fernández, Ch. (2012). “Variables clave en la gestión estratégica de un modelo de interoperabilidad: ¿decisiones políticas o cooptación tecnológica?”, ponencia del *XVII Congreso del CLAD*, Cartagena de Indias, Colombia.
- Gobierno de Brasil (2012). *Plan de acción de la Alianza por el Gobierno Abierto*. Brasilia: Alianza por el Gobierno Abierto.
- Gobierno de Chile (2012). *Plan de acción de la Alianza por el Gobierno Abierto*. Santiago: Alianza por el Gobierno Abierto.
- Gobierno de Colombia (2012). *Plan de acción de la Alianza por el Gobierno Abierto*. Bogotá: Alianza por el Gobierno Abierto.
- Gobierno de Paraguay (2012). *Plan de acción de la Alianza por el Gobierno Abierto*. Asunción: Alianza por el Gobierno Abierto.

- Gobierno de Uruguay (2012). *Plan de acción de la Alianza por el Gobierno Abierto*. Montevideo: Alianza por el Gobierno Abierto.
- Gobierno del Perú (2012). *Plan de acción de la Alianza por el Gobierno Abierto*. Lima: Alianza por el Gobierno Abierto.
- Graglia, Emilio (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. ACEP - Konrad Adenauer Stiftung: Buenos Aires.
- Guardián, Carlos (2010). “¿Transparencia?” en Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (coords.). *Open Government: Gobierno Abierto*. Andalucía: Algón.
- Habermas, Jürgen (2005). *Factibilidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. España: Trotta.
- Hood, Christopher (2011). “Una nueva gestión pública para todo momento”, en Cejudo G. (comp.), *Nueva gestión Pública*. México: Siglo XXI.
- Jiménez, Carlos y Gasco, Mila (2012). “Elementos relevantes en la transposición e implantación de los marcos nacionales de interoperabilidad”. Ponencia del XVII Congreso del CLAD, Cartagena de Indias, Colombia.
- Jiménez, Carlos (2013). “Sobre el término Open Government y su aparición documentada”, en *Blog de Estratic*. Disponible en sitio web: <http://tinyurl.com/dx3b7nm>. Consultado el 25 de marzo de 2013.
- Lathrop Daniel y Ruma Luma (2010). *Open Government. Transparency, Collaboration and Participation in practice*. USA: O'Really Media Inc.
- Llinares, Javier (2010). “10 claves para entender la colaboración en el modelo Open Government”. en Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (coords.). *Open Government: Gobierno Abierto*. Andalucía: Algón.
- Mariñez, Freddy (2011). *Hagamos entre todos la política Pública. Una reflexión sobre la visión relacional de la política pública*. México: Porrúa, EGAP.
- Meijer, A.; Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). “Open government: connecting vision and voice” *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 78, N° 1, pp. 10-29.
- Melucci, Alberto y Avritzer, Leonardo (2000). “Complexity, cultural pluralism and democracy: collective action in the public space”. *Social Science Information*. Vol. 39, N° 4, pp. 507-527.
- Moreno, Rodrigo (1980). *La administración Pública federal en México*. México DF: UNAM.
- Naser, Alejandra; Concha, Gastón y Parra, Diana (2012). “Presentación” en Concha, G. y Naser, A. (Coords.). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Nemirovski, Osvaldo (2010). "Cambio cultural", en Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (coords.). *Open Government: Gobierno Abierto*. Andalucía: Algón.
- North, Douglas (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Noveck, Beth (2009). *Wiki government. How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO y Miño y Dávila.
- Peschard, J. (2011). "El papel del derecho de acceso a la información en la rendición de cuentas" en López Ayllon, Merino, Mauricio y Morales, Lourdes (editores). *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México: ASF de la Cámara de Diputados y CIDE- RCC.
- Peters, Guy (2004). "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en María del Carmen Pardo (comp). *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Popper, Karl (2010). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.
- Purón, Gabriel y Gil-García, Ramón (2012). "Gobierno abierto, tecnologías de información y análisis de políticas públicas: oportunidades y retos para América Latina y el Caribe", en ponencia del XVII Congreso del CLAD, Cartagena de Indias, Colombia.
- Rabotnikof, Nora (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: UNAM.
- Real Academia Española (2001). "Colaboración". *Diccionario de la lengua española* (22ª. ed.). Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=colaboraci%C3%B3n> en mayo de 2013.
- Ramírez, Álvaro (2011). "Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. Vol. IX, Nº 15, pp. 99-125.
- Sandoval, Rodrigo y Gil-García, Ramón (2012). "Gestión de La Tecnología: Una exploración del uso de las Redes Sociales en los Gobiernos Estatales de México". *Gestión Pública* Vol. I, Nº 2, pp. 237-309.
- Sartori, G. (2007). *Teoría de la democracia. Tomo 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- Subirats, Joan (2012). "Nuevos tiempos. ¿Nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta". *Conferencia magistral del XVII Congreso del CLAD*, Cartagena de Indias, Colombia.

- Thöening, Claude (1997). “Política pública y acción pública”. *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VI, N° 1, pp. 19-37.
- Uvalle, Ricardo (2000). “Espacio público, misión del Estado y gestión pública”. *Revista Convergencia*. N° 21, pp. 255-287.
- Uvalle, Ricardo (2012). “La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática”. *Revista Convergencia*. Vol. 19, N° 60, 111-144.
- Valenzuela, Rafael (2012). “Retos del Gobierno Abierto bajo un enfoque de Política Pública”. Ponencia del *XVII Congreso del CLAD*, Cartagena de Indias, Colombia.
- Weber, Max (2007). *Sociología del Poder. Los tipos de dominación*. Madrid: Alianza.
- Yu, Harlan y Robinson, David (2012). “The New Ambiguity of Open Government”, en *Law Review Discourse*, N° 59, pp. 178- 208.