



**HAL**  
open science

## Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica

Álvaro Ramírez-Alujas, María Cecilia Güemes

► **To cite this version:**

Álvaro Ramírez-Alujas, María Cecilia Güemes. Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.369-384. halshs-00874133

**HAL Id: halshs-00874133**

**<https://shs.hal.science/halshs-00874133>**

Submitted on 17 Oct 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**Actas  
Congreso  
Internacional  
América  
Latina:  
La autonomía  
de una región**

**XV Encuentro de  
Latinoamericanistas  
Españoles**

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: [tehura@tehura.es](mailto:tehura@tehura.es)  
Maquetación: Darío Barboza  
Realización editorial: Trama editorial  
[trama@tramaeditorial.es](mailto:trama@tramaeditorial.es)  
[www.tramaeditorial.es](http://www.tramaeditorial.es)  
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

# GOBIERNO ABIERTO: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS. UNA REFLEXIÓN SOCIO-POLÍTICA CON LA MIRADA PUESTA EN LATINOAMÉRICA<sup>1</sup>

Álvaro Ramírez-Alujas<sup>2</sup> y María Cecilia Güemes<sup>3</sup>

## Resumen

El Gobierno Abierto se ha convertido en el tema del momento en materia de modernización de las administraciones públicas y reforma del Estado. En tal sentido, el debate sobre “open-government” ha facilitado se trabajen de modo innovador temas pendientes desde hace tiempo: transparencia, rendición de cuentas y participación. Así, suele abordarse la temática como un modo de incorporar a la sociedad civil en la gestión y control de lo público y responder a sus postergadas demandas. En este trabajo buscamos mirar el asunto desde la otra cara de la moneda, enfatizando en las oportunidades que tales cambios suponen para el Estado en relación a su enraizamiento social y capacidad infraestructural. Destacando este aspecto menos problematizado por la literatura, la reflexión que ofrecemos revisa asimismo una serie de obstáculos y desafíos que es preciso considerar para evitar el debate se reduzca a una cuestión técnica y desaproveche su potencial.

## 1. Introducción

“Y sí, creo que, a pesar de una larga tradición de errores intelectuales a veces trágicos, observar, analizar y teorizar es un modo de ayudar a construir un mundo diferente y mejor.

No proporcionando las respuestas, que serán específicas para cada sociedad y las encontrarán por sí mismos los actores sociales, sino planteando algunas preguntas relevantes”

(Castells, *La era de la Información. La Sociedad Red*).

El uso cada vez más intensivo de Internet, las nuevas tecnologías y la masividad de las redes sociales digitales en amplios sectores de la sociedad han venido impactando la forma (y el fondo) de cómo se venía entendiendo hasta ahora el hacer gobierno y gestionar los asuntos públicos.

Convertido en “*trending topic*” las iniciativas y políticas en pos de “abrir” el gobierno se expanden y multiplican por todo el mundo. Aun es muy pronto como para evaluar si estamos frente a una moda o un verdadero cambio, se ha ido generando un sugerente y rico debate (Yu y Robinson, 2012). Al efecto, se han difundido una serie de iniciativas tendentes a facilitar y garantizar el derecho de acceso a la información y la apertura de datos públicos, entre otras cosas. Algunos ejemplos de este emergente proceso pueden observarse en los casos que, la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*)<sup>4</sup>, ha promovido desde su creación:

<sup>1</sup> Las ideas y debates que se presentan en este trabajo forman parte de un capítulo que los autores han escrito para una próxima publicación sobre la materia a ser lanzada en México bajo el título de “La Promesa del Gobierno Abierto”.

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencias Políticas, Administrador Público y Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Actualmente es Doctorando en Ciencias Políticas – Mención Gobierno y Administración Pública, del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro fundador e investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) y colaborador del Grupo de Investigación en Liderazgo e Innovación en Gestión Pública (GLIGP, 2009 SGR 148) del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE, Barcelona. Se ha desempeñado como académico, investigador y consultor, trabajando para diversas universidades y organismos públicos e instituciones internacionales. Contacto: alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org

<sup>3</sup> Abogada por la Universidad Nacional del Litoral de Argentina y Magister en Ciencias Sociales con orientación en Sociología en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Actualmente es Doctoranda Ciencias Políticas – Mención en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Es investigadora principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), investigadora del Instituto en Estado, Territorio y Economía de la Universidad Nacional del Litoral (IIETE) y trabaja como investigadora contratada en el Instituto de Políticas Públicas del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones de España (IPP-CCHS-CSIC). Contacto: cecilia.guemes@gigapp.org

<sup>4</sup> La Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) es una reciente iniciativa multilateral creada en el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas en septiembre de 2011, cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática. A la fecha, cuenta con 57 países miembros que han formulado planes de acción concretos en la materia. Para mayor información:

- Presupuestos abiertos (Brasil): Los funcionarios públicos, a través de un portal de transparencia, publican en línea los gastos generados a las 24 horas de que se hayan producido.
- Campañas abiertas – Vota Inteligente (Chile): Los ciudadanos preguntan de dónde sale el dinero para financiar las campañas políticas y los candidatos responden y detallan las donaciones recibidas.
- Uso de datos abiertos en medicina (Reino Unido): Publicación de datos relacionados con las tasas de éxito en cirugías al corazón lo que ha permitido que los pacientes comparen, los hospitales compitan y las tasas de supervivencia mejoren en un 50%.
- Desarrollo abierto (Tanzania): Los ciudadanos rurales (campesinos) envían mensajes de texto vía teléfonos móviles para indicar que se han quedado sin agua y el gobierno responde orientándoles en cómo y dónde conseguirla.
- Legislatura abierta (Letonia): Las peticiones de los ciudadanos son publicadas en línea y las propuestas llegan directamente al Parlamento (política pública hecha por la gente).
- Seguridad abierta (Estados Unidos/Nueva York): Los ciudadanos reportan problemas (accidentes, desastres, crímenes) a través de sus móviles y/o cámaras y la respuesta del gobierno puede ser monitoreada en línea.

Los principios que guían tales iniciativas articulan viejos reclamos que se le vienen haciendo a los gobiernos y administraciones públicas y tienen que ver con: a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social sobre los gobiernos y demandar rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y c) favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público, social y cívico (Ramírez-Alujas, 2012).

Más allá de las expresiones de deseos y las reivindicaciones de deudas pendientes, la implementación real de tales iniciativas supone profundos cambios en el andamiaje institucional de los gobiernos y sus administraciones públicas y en el modo de hacer las cosas. De cara a ello, surgen inmediatamente varios interrogantes: ¿Existen las capacidades estatales necesarias para promover, adoptar y adaptar las medidas ligadas a la idea de gobierno abierto? ¿Se dispone de una arquitectura institucional en los gobiernos y las administraciones – desde la óptica política, organizativa, de gestión pública – que posibilite y haga realizable la promesa del gobierno abierto de cara a la sociedad?

370

Responder lo anterior implica, primero que nada, abordar las propuestas de gobierno abierto como estrategias de reforma del Estado y modernización de la gestión pública que buscan mejorar la calidad del quehacer público en el amplio sentido de su significado. En segundo término, invita a reflexionar el tipo de organización pública que se requiere para asumir en propiedad el desafío de promover e impulsar el gobierno abierto. Derivado de lo anterior, en tercer término, es preciso reflexionar sobre los desafíos que supone un cambio de la magnitud del propuesto. Gobiernos abiertos reclaman burocracias con disposición a la apertura. Esto conlleva un profundo cambio en la cultura administrativa que haga de las burocracias/servicios civiles, espacios abiertos al diálogo y construcción colectiva, capaces de enlazar con actores que habitan fuera del Estado y que están replegados y dispersos bajo la amplia etiqueta de “sociedad civil”. Por último, pero no menos importante, si lo que se busca es involucrar a la ciudadanía en el quehacer político, es imperativo tomar nota de las lecturas/prejuicios que la ciudadanía tiene de las instituciones gubernamentales. Nos referimos puntualmente a los motivos y razones que subyacen a la desconfianza institucional y que podrían obstaculizar o inhibir la participación. Esto vendría a ser la otra cara de la moneda del punto anterior. No solo necesitamos una burocracia dispuesta a dialogar con los actores sociales sino “ciudadanos” interesados en dialogar y aportar a la construcción de lo público.

En suma: la propuesta del gobierno abierto supone cambios relevantes en las estructuras del Estados (administraciones públicas), en el modo de gestionar y gobernar y una reflexión atenta a la disposición (o no) de los ciudadanos a participar y tomar cartas en el asunto.

Respecto a lo anterior, es de suponer una relación multidireccional entre las variables bajo análisis. Burocracias modernas abiertas al diálogo y ciudadanos interesados en la participación conducen a mejorar el quehacer político y son requisitos ineludibles para la gobernanza. En tal sentido es probable aquellas sociedades que cuentan con burocracias de calidad y sociedad civil activa logren mejores resultados e implementación de políticas de gobierno abierto. Ahora bien, también es de suponer que, las iniciativas de gobierno abierto, el aumento de transparencia y la apertura de datos se constituyan en motores de cambios de las burocracias, instándolas al diálogo, de las percepciones de la ciudadanía respecto de las instituciones políticas, lo cual mejoraría las probabilidades de participación. Así las cosas, cabría pensar al gobierno abierto más que como un esquema de modernización en la

gestión como una oportunidad de mejora la calidad de las políticas públicas y regenerar la cultura y confianza ciudadana.

Sobre estas cuestiones, el presente trabajo aporta datos, formula interrogantes e ilustra ejes de análisis a tener en cuenta el debate sobre gobierno abierto y en la incansable búsqueda de soluciones a los obstáculos que bloquean la sinergia estado-sociedad. Si bien las reflexiones son útiles al debate general sobre gobiernos abiertos, el objeto de mira de este artículo es Latinoamérica.

### **Pensar el Gobierno abierto en el contexto de la reforma del Estado. Historia y actualidad del Open Government.**

Como venimos sosteniendo, la idea de gobierno abierto se ha venido posicionado como “la nueva promesa” capaz de reinventar la gestión pública y ampliar las capacidades de acción de la ciudadanía. Esta propuesta operacionalizaría la transición desde un modelo “analógico”, hermético y autorreferente de anacrónicas burocracias públicas, a uno “digital”, abierto, distribuido e incluyente.

Tal y como lo plantean Chapman y Hunt (1987), el gobierno abierto en su concepción seminal en Reino Unido en los 70’ hace referencia a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para “*abrir las ventanas*” del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad burocrática. A lo largo de los años dicha primera aproximación fue depurándose para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos poseen en una democracia para exigir un gobierno plenamente responsable por sus acciones (u omisiones) 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, en más de dos décadas, 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).

Más recientemente, se ha propuesto distinguir entre la idea de transparencia, vinculada a la posibilidad de hacer exigible la rendición de cuentas a la autoridad pública, y la apertura, cuyo objetivo va más allá y supone que las personas tengan la oportunidad de participar en el proceso político utilizando la información a la cual acceden para ese propósito, influyendo en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas (Chapman y Hunt, 2006).

De este modo, la promoción de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública y la implementación de diversos dispositivos institucionales para potenciar los niveles de transparencia, probidad y participación ciudadana en los asuntos públicos han ido ganando terreno en la agenda política en todo el mundo. A la fecha, se cuenta con más de 90 países con este tipo de normativas, toda vez que organismos internacionales han contribuido a este proceso reiterando que el acceso a la información constituye un derecho humano y que debe ser promovido, protegido y garantizado por los gobiernos, por su contribución al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de una ciudadanía informada y responsable, e indispensable para el control ciudadano de los actos públicos, la rendición de cuentas y el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales (Oszlak, 2012:9).

Hacia el año 2003, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de gobierno abierto, concebido como plataforma de base para implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública. 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.

Bajo dicho marco de referencia, un gobierno abierto sería aquel en el que las empresas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los ciudadanos pueden “*saber cosas*” - obtener información relevante y comprensible - ; “*conseguir cosas*” - obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno, y “*crear cosas*” - participar en el proceso de toma de decisiones<sup>5</sup> (OCDE, 2006).

En la actualidad, existen marcos jurídicos relativos a la idea de gobierno abierto en gran parte de los países miembros de la OCDE, y en ellos se considera: a) La legislación sobre el acceso a la información y libertad de prensa; b) La legislación sobre privacidad y protección de datos; c) Las leyes sobre procedimientos administrativos; d) La legislación sobre Defensores del Pueblo (Ombudsman); y e) Las leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores (Ramírez-Alujas, 2011).

Considerando lo anterior, la OCDE (2010) sintetiza los beneficios del gobierno abierto, del siguiente modo:

- 1) (R)establecer una mayor confianza en el gobierno.

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

- 2) Garantizar mejores resultados al menor coste.
- 3) Elevar los niveles de cumplimiento.
- 4) Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas
- 5) Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas.
- 6) Mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos que de otra forma se enfrentan a barreras para participar.

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

En este punto, se han tratado de promover modelos a través de los cuales se puedan facilitar los procesos de innovación institucional y, al mismo tiempo, promover la adecuación al interior de los servicios públicos para aprovechar las capacidades, energías y capital social disponible y distribuido en la sociedad.

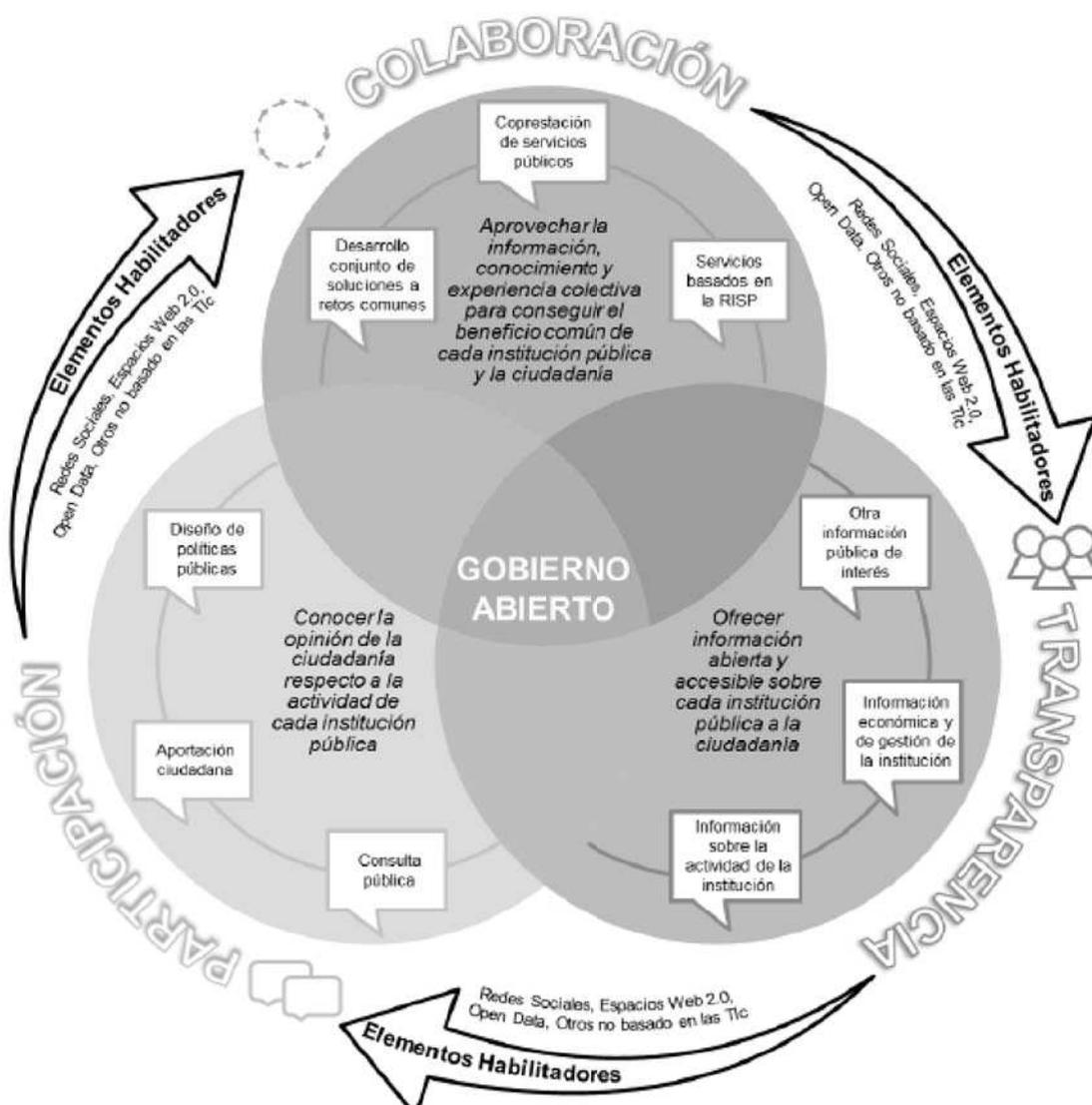
En la actualidad, el resurgimiento que ha alcanzado en los últimos años el debate sobre gobierno abierto responde, entre otras cosas, a los esfuerzos que Estados Unidos ha impulsado bajo la Administración Obama: La promulgación del *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* del 21 de enero de 2009. Ello marca un hito refundacional que le dio un nuevo empuje al movimiento, de la mano del uso intensivo de la tecnología como instrumento catalizador de las acciones por promover apertura en los gobiernos de cara a los desafíos del nuevo milenio.

Los tres pilares básicos (Obama, 2009) que sustentan esta (nueva) aproximación son:

- 1) *Transparencia (Saber)*. 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 la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social;
- 2) *Participación (Tomar parte)*. Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a tomar parte 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 (Contribuir)*. Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente.

Este marco de referencia ha servido de ejemplo para que distintos países hayan comenzado a adoptar parámetros similares en el camino de construir un modelo de gobierno abierto adaptado a las particulares realidades presentes en cada sociedad. En cualquier caso, dichas estrategias operan sobre la base de los tres niveles reseñados: transparencia, participación y colaboración (Figura No. 1).

Figura No. 1. Esquema de desarrollo para el gobierno abierto.



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

En términos prácticos y para concretar dichos principios, las estrategias de gobierno abierto se han venido cristalizando a través de dos ejes fundamentales:

- a) La *apertura de datos públicos (open data)* que supone publicar información del sector público en formatos estándar, abiertos e interoperables, facilitando su acceso y permitiendo su reutilización. Ello promueve, por un lado, la innovación usando (o reutilizando) los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transforma a los 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, generar nuevas actividades económicas y agregar valor público y cívico). Por otro lado, la publicación proactiva de datos relevantes y de interés sobre gestión presupuestaria, procesos de compras y adquisiciones, contratos, declaración de bienes e intereses de las autoridades, entre otros, permiten incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente; y
- b) La *apertura de procesos (open process)* y el uso de redes sociales y plataformas para la participación ciudadana (también llamado *Gobierno 2.0*), que persigue facilitar la comunicación e interacción, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño y ejecución de políticas y provisión de servicios públicos, y la colaboración (en red) dentro y entre las administraciones públicas y más allá. La idea de crear un ecosistema de

proveedores, desarrolladores y *hackers* cívicos que resuelven muchos de los problemas del gobierno desde fuera de él, esté en el centro de estas iniciativas<sup>6</sup> (Nath, 2011).

Dado lo expuesto, no se debe confundir (ni reducir de manera simplista) la nueva idea de gobierno abierto al mero uso de las tecnologías o al concepto de *gobierno electrónico* o *e-Administración*. Las estrategias de gobierno electrónico descansan en el uso y aplicación casi mecánica de las herramientas tecnológicas en los servicios públicos para mejorar procesos y servicios desde una perspectiva instrumental y eficientista, desde adentro hacia fuera, unilateral y generalmente “cerrada” (donde el ciudadano sigue siendo un usuario/beneficiario final y un espectador pasivo de lo que le ofrece el aparato administrativo). En cambio, el gobierno abierto opera desde una dimensión mucho más amplia (en la forma y el fondo) que si bien se apoya en esfuerzos de tipo tecnológico, aspira a una transformación radical fundada en la apertura, la participación y la colaboración más allá de las fronteras de lo estatal. Tal y como afirma Tapscott y Williams: “La primera oleada de estrategias digitales para el gobierno electrónico arrojó beneficios importantes. Mejoró la accesibilidad de los ciudadanos a la información y los servicios públicos, al igual que la eficiencia administrativa y operacional. No obstante, muchas de estas iniciativas se limitaron a automatizar procesos obsoletos y trasladar a la red los servicios administrativos ya existentes [...] La próxima oleada de innovación nos brinda la oportunidad única de revisar el funcionamiento de la administración, las aportaciones y los procedimientos del sector público y, en última instancia, el modo en que los gobiernos interactúan y se comprometen con sus ciudadanos” (Tapscott y Williams, 2011:386)<sup>7</sup>.

Gracias a las tecnologías es posible empezar a hablar de pluralismo reticular o de promoción o potenciación de la autonomía social capaz de generar singularidad, reciprocidad y comunidad al margen de las medidas uniformadoras y de los derechos muchas veces percibidos como abstractos por parte de la ciudadanía (Subirats, 2012:83). Ello se ha visto reflejado en diversos movimientos sociales que, bajo el apoyo y rol catalizador de las tecnologías, han pasado de un tipo de acción colectiva” a una “acción conectiva” (Subirats, 2012:86), el tránsito del “está pasando, lo estas viendo” (referido al clásico slogan de la cadena televisiva CNN) al “está pasando, lo estamos haciendo” (Gutiérrez-Rubí, 2011). La propia red es el soporte de la acción, y sus múltiples conformaciones y su plasticidad, permiten a cualquier individuo o grupo interactuar, promover, lanzar ideas y propuestas con esfuerzos mínimos (Subirats, 2012:88). A este fenómeno hace referencia Shirky (2012) al intentar explicar el concepto del “excedente cognitivo”<sup>8</sup> que podría devenir en la disponibilidad potencial de una suerte de “excedente cívico” que contribuya a mejorar el espacio público y favorecer así el logro del interés colectivo.

Así, se abre la posibilidad de que las políticas de gobierno abierto puedan ser un puente articulador entre los desafíos por reformar el Estado y la permanente tarea por modernizar y mejorar los servicios públicos. En el fondo, parte de las premisas que sostienen el “código genético” del gobierno abierto implican dejar de pensar en la estructura y funciones rígidas en manos de los organismos gubernamentales y las administraciones para pasar a visualizarlas como un conjunto dinámico de procesos, relaciones y vínculos desde los cuales generar valor público, cívico y/o social, trascendiendo con ello la tradicional mirada de anclar la generación de bienes y/o servicios públicos al aparato estatal. Ello es un esfuerzo por reducir la complejidad actual de manera conjunta e intentar resolver los problemas públicos tomando como base un mayor compromiso, interdependencia y complicidad entre las diversas partes involucradas.

### **Gobierno abierto: ¿Qué gana el Estado con este esfuerzo?**

Normalmente, cuando se busca responder el *para qué* del gobierno abierto, las respuestas a esta pregunta se enfocan desde las ventajas que esta estrategia reporta a la sociedad civil, más allá de los naturales beneficios para el propio sector público. En tal sentido, suelen destacarse las bondades de la participación ciudadana en términos de legitimación y confianza institucional, así como el modo en que la apertura responde a los reclamos de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de las autoridades políticas y gobernantes en el quehacer público.

En esta oportunidad nos interesa centrarnos en las respuestas que el gobierno abierto puede ofrecer a interrogantes que la sociología política de las últimas décadas viene formulando respecto a cómo incrementar el poder estatal de modo de generar políticas públicas más eficaces y mayor bienestar social.

<sup>6</sup> Al final, el enfoque de datos públicos abiertos pasa por reconocer que el gobierno no es más que un administrador de información pública con la responsabilidad de hacer que ella esté disponible libremente. De allí que existan 8 principios universales que deben considerarse para la apertura y uso de datos públicos: deben ser completos, primarios, oportunos/actualizados, accesibles, procesables (automáticamente), no discriminatorios, en formatos no propietarios y no sujetos a licencias o derechos de propiedad (uso libre).

<sup>7</sup> En palabras de Tapscott y Williams (2011) y frente al total agotamiento de instituciones creadas bajo una realidad totalmente diferente a la que experimentamos en el siglo XXI, se debe operar bajo cinco principios emergentes que suponen un esfuerzo transversal de todos los actores y que aluden a: 1) La colaboración (en oposición a la jerarquía); 2) La apertura y transparencia; 3) La interdependencia; 4) El compartir la propiedad intelectual; y 5) La integridad (Tapscott y Williams, 2011).

<sup>8</sup> El “excedente cognitivo” se basa en la idea de que todos tenemos tiempo libre que podemos utilizar colectivamente para poder hacer cosas que serían imposibles a nivel individual, una suerte de superávit de capacidades y conocimientos que podemos disponer para crear cosas (activo social), y dicha capacidad se ve amplificada por el uso intensivo de las redes sociales (Shirky, 2012:21).

Hace ya algunos años Michael Mann (1997) se preguntaba sobre las razones del éxito histórico de ciertos Estados en términos de eficacia política y social. A tal efecto, acuñó la idea de *poder infraestructural* en oposición al poder despótico. Por poder despótico entendía el conjunto de intervenciones que las elites estatales desarrollan rutinariamente sin consulta ni negociación, vale decir autónomamente. Por el contrario, el poder infraestructural hacía referencia a la aptitud de un Estado en la implementación de decisiones penetrando en los territorios donde se asienta su poder. En tal sentido, el poder infraestructural supone una vía de doble dirección que no sólo permite al Estado asociarse a la sociedad civil, sino que habilita a esta última a un mayor control sobre aquél. De este modo, la dominación coactiva típica del poder despótico (el ejercicio de la autoridad como “poder legitimado” en la jerga weberiana) se complementa analíticamente con una dominación cooperativa típica del poder infraestructural que supone movilización social colectiva de los recursos.

En igual sentido, Peter Evans (1996) integra ambas categorías analíticas bajo la afamada “*autonomía enraizada*”. Intentado explicar el éxito de ciertas sociedades en términos de desarrollo económico, Evans concluye que, la presencia combinada y estratégica de capacidad interna (habilidades técnicas y administrativas, recursos organizativos y monetario-fiscales y calidades burocráticas que dan fortaleza y autonomía al aparato) y capacidad infraestructural (enraizamiento de las agencias estatales en el territorio en que interactúan) es la clave explicativa. En referencia a la capacidad infraestructural, sus ventajas derivan de una serie de lazos sociales concretos que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para negociar en forma continua objetivos y políticas. En el mismo sentido, Evans insiste en las ventajas de las sinergias Estado-Sociedad, las cuales son capaces de introducir elementos participativos y deliberativos (democratizadores) en el ejercicio del poder social; juegos colectivos que benefician a todos los actores sociales. En lo que respecta al poder estatal, el enraizamiento o encastramiento (*embedment*) y cooperación con la sociedad civil le permite renegociar constantemente los objetivos y políticas, ampliando su inteligencia y volviendo más probable la concreción de sus medidas. En lo que atañe a los actores de la sociedad civil, las estrategias de coproducción, cooperación o articulación con actores públicos invita a participar activamente a los agentes sociales y económicos no sólo en la ejecución sino también en el diseño de las políticas públicas (Evans, 1996 a y b).

Años más tarde, la cooperación público-privada sería recuperada por la corriente teórica asociada a la gobernanza, convertida desde principios de los años noventa en objeto de estudio del Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Frente a una racionalidad jerárquica y sustantivista como la del Estado verticalista o una racionalidad anárquica y maximizadora como la del mercado, la gobernanza refiere una racionalidad heterárquica<sup>9</sup>, pluralista y reflexiva, dispuesta a generar dialogo e intercambio de información. Una racionalidad de este último tipo promueve: la generación e intercambio de información, aprovechamiento de las interdependencias y activos de cada uno de los actores, fomento de la solidaridad entre partes y logro de una gama de decisiones en horizontes de corto, mediano y largo plazo (Lechner, 1997; Messner, 1999; Aguilar Villanueva, 2006 ; Pettai y Illing, 2004; Haldenwang, 2005).

Retomando tales reflexiones teóricas, puede aventurarse que la apertura del Estado y su vinculación con la sociedad civil, no solo reporta ventajas a esta última en términos de control y poder sino también presenta ventajas para el Estado. De la potenciación que resulta cuando cuerpos autónomos cooperan, contribuyendo a la obtención de un objetivo común, se deduce que *al compartirse, el poder se incrementa*. En tal sentido el gobierno abierto puede leerse como una iniciativa que, desde el Estado, tiene puentes a dos segmentos que por largo tiempo han permanecido desconectados y que cuentan con recursos e información complementaria para el logro de objetivos sociales. De allí el atractivo que ofrece como modelo de transformación y cambio en las relaciones de poder entre Estado y sociedad civil en el actual contexto.

Por tanto y frente a lo anterior, surgen varias preguntas: ¿Tienen los gobiernos la voluntad política y el ánimo de emprender tal tarea? ¿Tienen las burocracias las habilidades, capacidades y disposición de acometer tal iniciativa? ¿Tienen los ciudadanos interés y motivación para participar y sinergizarse con el Estado?

### **Desafíos pendientes, claves del éxito del gobierno abierto. Reflexiones en torno a Latinoamérica.**

Más allá de la voluntad política y el liderazgo que suele demandarse para iniciar e implementar proyectos reformistas en materia de gobierno y administraciones públicas (Geddes, 1994), existen algunas cuestiones poco problematizadas en la literatura que son, sin embargo, fundamentales en materia de resultados. La complejidad de estas cuestiones ha conducido a los más entusiastas reformistas a obviarlas; son tan difíciles de resolver que parece mejor hacerlas a un lado. Sin embargo, no hablar de ello ni asumirlas en la agenda no significa que ellas desaparezcan y por el contrario, terminan siendo responsables la mayor parte de las veces el fracaso o esterilidad de las reformas. Nos referiremos en este punto a tres cuestiones: las capacidades estatales, la cultura organizacional de las administraciones públicas y la confianza de los ciudadanos en las instituciones (especialmente en el servicio civil o función pública).

<sup>9</sup> Por heterarquía debe entenderse la auto-organización horizontal entre autores mutuamente interdependientes (Jessop, 2008).

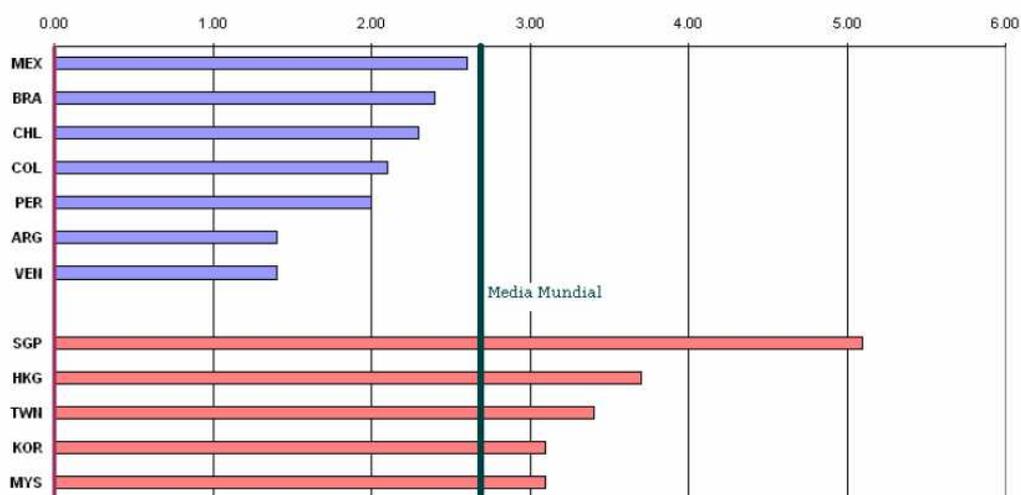
Las dos primeras cuestiones refieren a la estructura y funcionamiento interno del Estado y remiten a un viejo, pero aún pendiente, desafío de la región latinoamericana: la construcción de burocracias modernas<sup>10</sup>. El tercer punto refiere a un fenómeno que podría pensarse externo e independiente de las Administraciones Públicas pero que sin embargo, está plenamente influido por el accionar de las mismas y que es a su vez central en el desempeño eficaz de sus tareas, nos referimos a la confianza institucional.

Lo señalado, subyace al debate de gobierno abierto en general pero cobran especial relevancia en América Latina justamente por las particularidades que tienen las sociedades y gobiernos en la región.

En relación a las capacidades estatales, como han puntualizado varios estudios, la infraestructura interna con que cuenta el Estado predice en buena medida su desempeño (*performance*) y la eficacia con la que implementa políticas públicas (Evans, 1996 y 2003; Evans y Rauch, 1999, Prats, 1998 y Fernández, et. al, 2006 y Güemes, 2008). Bajo la idea de infraestructura interna aludimos a la importancia que tiene para el logro de objetivos sociales un servicio civil de excelencia, que ingrese a la función pública a razón del mérito y que se vuelque al servicio del bien público (Lapiente, 2009; Olsen, 2006; Lynn, 2008).

En Latinoamérica, salvo casos puntuales, el servicio público está lejos de parecerse al modelo burocrático-weberiano de las naciones desarrolladas pero incluso dista mucho del desempeño que tienen las burocracias en otras regiones de países en desarrollo (CLAD, 1998).

Gráfico N° 1: Competencia de funcionarios públicos en base a datos de World Economic Forum, 2003. Comparación entre países asiáticos y latinoamericanos



Fuente: ECHEBARRÍA, K. (2006) “Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas”. *Reforma y Democracia* (34), 1-11.

Caracterizada la región latinoamericana por una sobreburocratización formal a la par de una infraburocratización real, problemas como el patrimonialismo, el clientelismo y otras formas de corrupción política han permeado a lo largo del siglo XX los distintos intentos de implementar reformas de signo jerárquico-burocrático, sobre todo en el nivel de los gobiernos locales y/o regionales. De cara a este panorama, continúa siendo necesario que los gobiernos de la región mantengan en la agenda política la construcción de servicios civiles de carrera. (Echebarría, 2006, Brugué, 2006; Ramió, 2001)

En tal sentido, el desarrollo de ciertas características del modelo burocrático weberiano como la profesionalización siguen siendo dignas de perseguirse para alcanzar burocracias eficientes en paralelo a otra estrategias modernizadoras de las administraciones públicas (Fuentes, et. Al, 2009; Evans, 2003).

Construir servicios civiles de carreras presupone no sólo burocracias cualificadas, profesionales, coherentes y con una identidad edificada en torno al respeto de valores públicos sino también con habilidades relacionales capaces de articularse a otros actores. En otras palabras, el funcionamiento del gobierno abierto no se entiende si los *burócratas carecen de habilidades relacionales y disposición al diálogo* sea para hablar entre distintos niveles y áreas de la administración pública como con la ciudadanía y los actores sociales. Lo cierto es que, las burocracias

<sup>10</sup> Aunque el término burocracia esté denostado en el lenguaje cotidiano, resulta analíticamente relevante referir a él puesto que supone funcionarios de carrera, que acceden en base al mérito, que son independientes a los intereses privados, que actúan racionalmente y respetando la legalidad.

latinoamericanas tienen serias dificultades a la hora de generar redes y diálogo al interior de la propia administración y, muchísimo más, con actores externos (Fernández, et. Al, 2006)<sup>11</sup>.

Construir administraciones dispuestas al diálogo y al trabajo cooperativo supone más que nada un cambio de “*chip*” en la mentalidad del funcionario, una transformación de la cultura organizacional. Como es sabido, la cultura organizacional, cemento que da cohesión y solidez a una organización, alude a las suposiciones y creencias básicas que comparten sus miembros y que funcionan de forma inconsciente definiendo una visión básica de conjunto de la propia organización y de su entorno (Schein, 1993; Ramió, 1999) Esta cultura se articula en torno a mitos (ficciones alegóricas parte de la memoria colectiva), valores (concepciones que involucran cualidades morales) e ideología (ideas fundamentales que caracterizan el pensamiento de la colectividad) que se actualizan y manifiestan en las respuestas que se dan a problemas que se presentan. En lo que a nosotros respecta, el modo de hacer las cosas que se privilegia de cara a la búsqueda de competitividad y eficiencia (valores centrales en la cultura actual de las administraciones públicas) conduce a un estilo de trabajo “*machote*” decidido, resolutivo, expeditivo e incluso, agresivo, antes que a un modo de hacer dispuesto a la colaboración, el diálogo, el compromiso, el tiempo para la relación, la capacidad para ponerse en el lugar del otro y cultivar un vínculo más allá de la tarea (Brugué, 2006).

¿Cómo revertir esto? Los estudios de cultura organizacional han puesto en evidencia, que el cambio es un fenómeno complejo, lento y difícil de conducir pero no imposible y de suma relevancia para que la participación que promueve el gobierno abierto sea una realidad. Como parte de un aprendizaje social, el cambio de mentalidad supone, entre otras cosas, tres desafíos: a) lidiar de modo inteligente con las resistencias al cambio devenidas de distintas ansiedades y angustias a las se enfrentan los miembros de la organización; b) el desarrollo y divulgación de nuevas imágenes y valores sociales; y c) favorecer motivaciones racionales que rompan con el pasado, fomenten la revisión de actitudes y transformen prácticas (Louis, 1993; Schein, 1996).

Cambiar los modos de hacer implica transformar la cultura tradicionalmente jerárquica, ensimismada y fragmentada de las organizaciones públicas por un espacio colaborativo, dialógico, etc.

En síntesis, lo que nos interesa poner sobre la mesa aquí es que crear espacios de apertura y diálogo no es suficiente, es preciso además que los actores quieran y estén dispuestos (y disponibles para) conversar. Sin cambio de mentalidad y de prácticas por parte de las autoridades y funcionarios, las promesas del gobierno abierto pueden quedar reducidas a papel mojado.

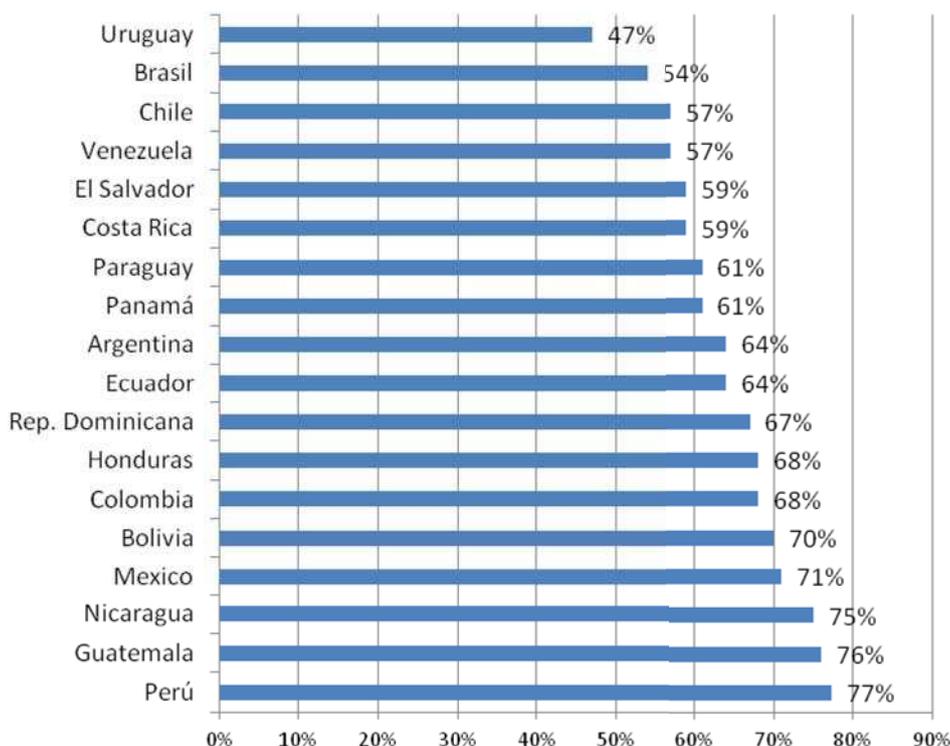
La otra cara de la moneda es que los ciudadanos estén dispuestos a vincularse, interactuar y trabajar con la administración. Esta disposición necesaria para el ejercicio de la gobernanza y la vitalidad auténtica de los espacios participativos presume ciudadanos que confíen en la Administración Pública y que vean como válida y necesaria la generación de un vínculo más permanente. Sin confianza es difícil imaginarse cualquier relación social o institucional.

En América Latina y el Caribe esta confianza en la Administración pública es difícil de hallar. En términos promedios, existe cerca de un 65% de la ciudadanía latinoamericana que manifiesta tener poca o ninguna confianza en las administraciones públicas (Gráfico No. 1).

---

<sup>11</sup> Al interior de la burocracia, el diálogo entre organismos burocráticos de un mismo área o de otras áreas es fundamental para un funcionamiento eficaz de las administraciones públicas. Sin embargo, es por todos conocidos la difícil y compleja la articulación entre personal político (sujeto a ciclos políticos) y el personal de carrera y la escasez de equipos interdisciplinarios e interministeriales para el tratamiento de problemas complejos (Ramió, 2012, Fernández, et. Al.2006).

Gráfico N° 2: Niveles de desconfianza ciudadana en la Administración Pública



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro (Año 2010). Porcentajes de respuestas que afirman confiar poco o nada en la Administración Pública.

378

Dichos resultados probablemente reflejen malas experiencias de la ciudadanía al momento de realizar trámites e interactuar con servicios sociales, pero también hablan de los imaginarios sociales y prejuicios vigentes en la ciudadanía respecto de lo “público” y del Estado, poniendo también en evidencia las pobres expectativas que los ciudadanos tienen sobre su funcionamiento.<sup>12</sup>

Volviendo al eje del asunto, la confianza institucional es importante en la medida que predice la posibilidad de acción colectiva/cooperativa entre la ciudadanía y la administración pública. De modo que, si no se logran aumentar los niveles de confianza desde la ciudadanía, existe un serio riesgo de que la inversión de tiempo, esfuerzo y recursos que supone participar en el gobierno solo sea una opción para los actores privados que tengan un interés concreto y un poder relevante y no en un modo de hacer conjunto y cooperativo democrático como el que se busca alcanzar.

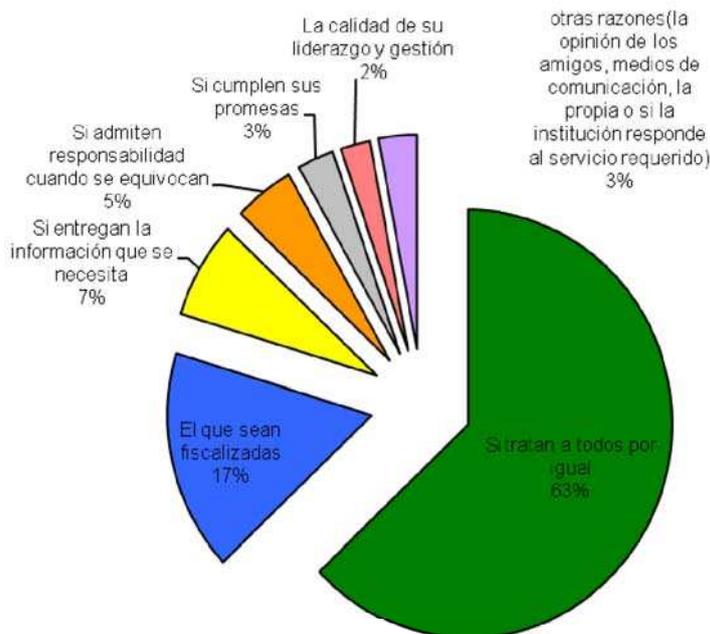
Podríamos lógicamente preguntarnos si el vínculo causal entre confianza político-institucional y gobierno abierto presupone a la confianza como una precondition para el funcionamiento del gobierno abierto o, por el contrario, si es un resultante del mismo. No hay respuesta certera a esa pregunta puesto que lo más probable es que el vínculo vaya en ambas direcciones. De modo que, si se tiene en cuenta las leyes de la interdependencia circular, cabe esperar que, el cambio en cualquiera de los dos factores produjera inevitablemente un cambio bien en la otra variable, bien en su conjunto.

Si la relación se mira en el primero de los sentidos (confianza institucional es previa al ejercicio de la participación) lo suyo sería buscar modos de alentar la confianza ciudadana en las instituciones. Sin embargo, no está claro en la literatura como recomponer o crear confianza institucional y cuales son los factores más relevantes para promover la misma (Levi & Stoker, 2000; Newton & Norris, 2000; Rothstein & Uslaner, 2005; Nannestad & Svendsen, 2005; Mishler & Rose, 2005).

Frente a este desalentador panorama, nos parece oportuno observar, al menos como punto de arranque, cuáles son los criterios que los ciudadanos consideran relevantes para evaluar a las instituciones públicas y sobre los que cabría operar y cuáles creen son las medidas que deberían tomarse para mejorar la eficacia de las administraciones públicas (Figura N° 3 y Tabla N° 1).

<sup>12</sup> Como bien han señalado Bourdieu y Wacquant (2001), la nueva vulgata planetaria neoliberal, se apoya en una serie de oposiciones y equivalencias que se soportan y refuerzan mutuamente, y en función de las cuales el Estado es atrasado, rígido, autocrático, parte del pasado, y el mercado se presenta como moderno, flexible, democrático y el futuro. El uso de generalizaciones anecdóticas tales como “los empleados públicos no tienen arreglo”, “lo público siempre funciona mal”, “la corrupción es innata a la Administración Pública”, entre otras, se han legitimado precisamente por reformas mercantilistas que contribuyen a empeorar el accionar del Estado y la confianza ciudadana en él (Evans, 1997).

Gráfico N° 3: Factores determinantes de la confianza en las Instituciones Públicas en América Latina.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro, 2008.

Como se vislumbra, el tratamiento igualitario es el factor más importante, seguido por la fiscalización y en mucho menor medida por la capacidad de las administraciones de informar sobre lo que se les consulta. Esto nos conduce a pensar que quizá buena parte de la desconfianza en las Administraciones Públicas pueda explicarse por la percepción ciudadana de trato desigual que ellas brindan. Un tratamiento discriminatorio en sociedades que son altamente desiguales es probable incremente las percepciones de corrupción de la ciudadanía y refuerce el círculo vicioso de desconfianza institucional.

En cuanto a lo que la ciudadanía considera son las claves del cambio y mejora de la Administración Pública, el 70% de las respuestas engarza con las metas que el gobierno abierto se propone cumplir: lucha contra la corrupción, la participación en la toma de decisiones, la simplificación de los trámites, la modernización de servicios públicos, y el control y rendición de cuentas. El resto de respuestas se enrola en argumentos y prejuicios más difundidos sobre el “reducir” o “agrandar” el Estado o bien responden “no creer las instituciones tengan arreglo”(Tabla No. 1).

Tabla N° 1

Enfoques	Dimensiones	Opción de respuestas	% promedio en América Latina	Subtotal
Medidas relacionadas con el Enfoque de Gobierno Abierto	Mejora servicios públicos/eficiencia	Modernizar servicios	8,76%	67,02%
	Participación	Crear nuevas oportunidades de participación en toma decisiones	8,09%	
	Integridad pública	Atacar la corrupción	38,04%	
	Gestión mas efectiva de los recursos	Simplificar los procedimientos burocráticos	6,12%	
	Responsabilidad y accountability	Mayor control y rendición de cuentas	6,01%	
Aspectos asociados a debate tradicional sobre tamaño del Estado	Estados mas pequeños	Disminuir los gastos	18,59%	29,05%
		Privatizar	1,96%	
	Estados más grandes	Aumentar el número de empleados	8,49%	
Escepticismo/ Prejuicios sobre la AP	Las instituciones públicas no tienen arreglo		3,37%	3,37%
Otros			0,56%	0,56%
Total respuestas				100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro, 2002.

Si bien las soluciones que podemos dar a los desafíos anteriores son más bien escuetas (hay más preguntas que respuestas) lo que de momento nos interesa destacar es que, hacer del gobierno abierto una realidad supone dejar de ignorar lo que es complejo e intentar abordar tales desafíos de modo simultáneo e integral. De allí que considerar este tipo de enfoques como el punto de partida de procesos de reforma del Estado y modernización de las administraciones públicas, sea una necesidad de carácter imperativo y requiera de la definición de hojas de ruta vigorosas y políticas de Estado que, más allá de los gobiernos de turno, den sostenibilidad, proyección y perspectiva estratégica en el tiempo. Visto así y siendo optimistas, el gobierno abierto ha llegado para quedarse, pero requiere un trabajo de cambio institucional y cultural en la esfera pública cuyos efectos solo podrán observarse en el mediano y largo plazo, si se llevan a cabo en el presente las iniciativas adecuadas y los esfuerzos necesarios para ir pavimentando el camino que conduzca al cumplimiento de las promesas que le dan vida y que le han posicionado como eje del debate en estos primeros años del siglo XXI.

### Conclusiones: Sobre cómo promover el gobierno abierto y no morir en el intento.

“La burocracia, viuda administrativa de sucesivos gobiernos, acaba convirtiéndose en un inmenso cementerio de proyectos políticos”.

O. Oszlak

El que la idea de “apertura” vaya ganando protagonismo en las agendas de los gobiernos en los últimos años, si bien puede considerarse como algo positivo, al mismo tiempo puede transformarse en un arma de doble filo pues la evidencia reciente demuestra que cuando diversas iniciativas se sustentan bajo el alero de un concepto cuyo tratamiento es aun disperso y poco claro en términos operacionales, las consecuencias no esperadas pueden ser importantes y contrarias a lo buscado.

En vista a ello, en este trabajo alertamos sobre:

- El riesgo que vemos en una visión ingenua y excesivamente optimista del gobierno abierto que eluda un debate profundo sobre los obstáculos y desafíos a vencer para alcanzar una apertura capaz de generar valor público, sobretodo en el encaje entre burocracias en clave “analógica” y cerrada, en un entorno digital y cada vez más abierto;
- El temor que subyace, teniendo en cuenta las débiles capacidades de nuestros Estados y las burocracias aún no consolidadas, de que la apertura sirva de base para legitimar estrategias anti-Estado que deriven en la captura del mismo por intereses privados y terminen empeorando el clientelismo y la corrupción (el riesgo del solapamiento o uso oportunista de las posibilidades que alberga el gobierno abierto por parte de grupos minoritarios aun bajo la excusa de una narrativa incluyente y participativa);
- El peligro de que el gobierno abierto se convierta en mera retórica: que responda a una moda y pase sin dejar huellas de cambio profundas y evaluables desperdiciando la oportunidad de renovar el modo de hacer gobierno.
- Que se reduzca la idea de gobiernos abiertos a temas de gestión operativa y se termine confundiendo con iniciativas de gobierno electrónico, acotando el debate a una cuestión técnica o meramente operacional.
- Que se asista a una difusión, isomorfismo<sup>13</sup> o copia en serie de algún modelo exitoso en latitudes muy diferentes (como sucedió con la corriente de la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica).

Precisamente porque creemos que el gobierno abierto representa una oportunidad histórica única para modernizar la Administración Pública (asumiendo los viejos y nuevos retos) y transformar el modo de gobernar (impulsando sinergias entre el Estado y la sociedad civil), es que buscamos destacar cuestiones que, necesariamente, deben incorporarse en la agenda y el debate sobre el tema, más allá de las modas o tendencias tecnológicas en uso, o de la explosiva proliferación de herramientas basadas en el concepto de Web 2.0, redes sociales y explotación intensiva de datos públicos abiertos.

Si entendemos al gobierno abierto como un ejercicio de apertura de procesos que anteriormente permanecían cerrados y compartir espacios de trabajo conjunto, a través de la apertura de datos públicos, construcción de una red de innovación basada en la colaboración que aproveche los recursos y capacidades de las redes externas y las comunidades para ampliar o mejorar la velocidad y los resultados de la innovación, y por ende, lograr impactar positivamente en el bien común (Surowiecki, 2004; Nambisan, 2008 y Bason, 2010), está claro que el desafío va más allá de implementar estrategias de gobierno electrónico o simplemente poner a disposición portales de datos o facilitar la reutilización de información pública.

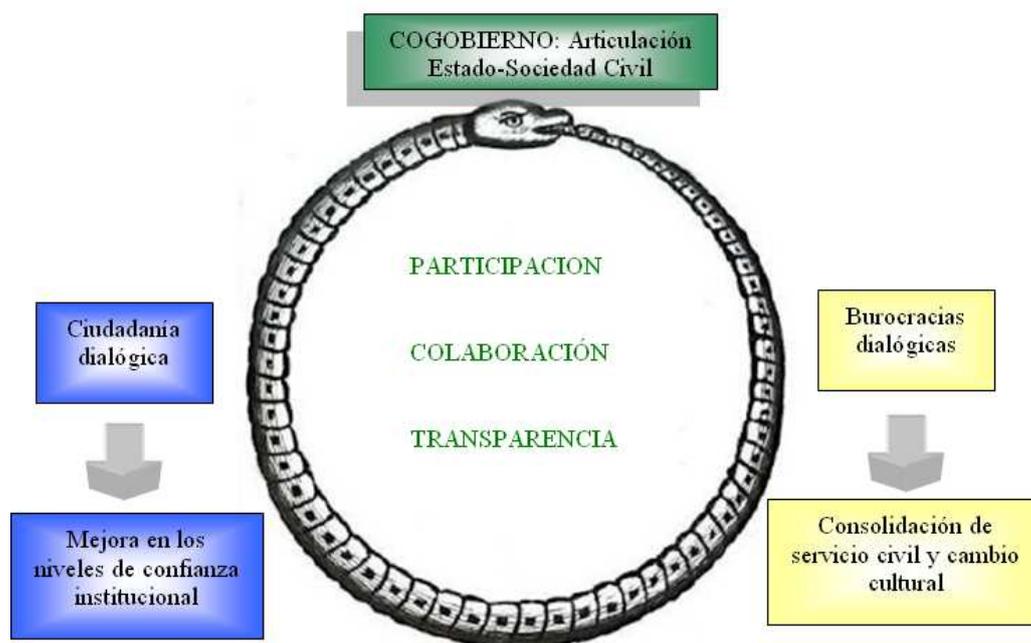
El “gobierno abierto” es una invitación a trabajar bajo modelos de co-diseño, co-creación y co-producción de servicios y aprovechar la inteligencia colectiva y lo que se ha venido llamando “*sabiduría de la multitud*”. Ello supone un desafío que es ante todo político, de cambio del *ethos* cultural en los gobiernos y administraciones, y de generación de capacidades institucionales y confianza de cara a la ciudadanía. En otras palabras, es preciso consolidar burocracias modernas, “mentalmente” abiertas al diálogo y responsables por sus actuaciones (u omisiones) a la par que es preciso trabajar en ciertos vectores asociados a la desconfianza ciudadana. La co-creación y gobernanza es muy difícil si no se logra que los ciudadanos tengan ganas de involucrarse.

Como el *Uróboro* (serpiente que se muerde la cola) es probable las mejoras en una de éstas cuestiones impacten positivamente en las otras: si logramos mejorar la eficacia de las burocracias, las hacemos más transparentes, responsables, accesibles y abiertas, la ciudadanía incrementará su confianza en las instituciones y ello, contribuirá a mejorar las posibilidades de un trabajo cooperativo y estratégico que redunde en beneficios para toda la comunidad y que se refleje en el fin último de todos estos esfuerzos: propender al bien común y fortalecer la legitimidad de la acción pública, pilares fundamentales de nuestras modernas democracias.

---

<sup>13</sup> Tendencia de ciertas organizaciones a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en otro entorno sin que se preste debida atención a la realidad propia, a sus condicionantes y posibilidades. Esta reproducción más o menos mimética de las instituciones puede darse a través de dos tipos de isomorfismo: a) *coercitivo*: como resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento; y b) *isomorfismo mimético*: como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. (Ramíó y Salvador, 2005).

Figura N° 2: El dilema/potencialidad del Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración propia

### Bibliografía

382

Bason, Christian (2010) *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. UK: Policy Press.

Bourdieu, Pierre and Wacquant, Loic (2001) "Neoliberal newspeak" *Radical Philosophy* (105): 2-5

Brugué, Quim (2006) "Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (29).

Chapman, Richard and Hunt, Michael (1987) *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*, London: Routledge.

Chapman, Richard and Hunt Michael (2006) *Open Government in a Theoretical and Practical Context*. Aldershot: Ashgate.

CLAD (1998) *Una nueva Gestión Pública para América Latina*. URL: <http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>

Cunill Grau, Nuria (2004) "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer". En Bresser Pereira, Luiz *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: FCE/CLAD.

Evans, Peter (1996 a) "El Estado Como problema y como Solución" *Desarrollo Económico*, Vol. 35 (140), enero-marzo

Evans, Peter (1996 b) "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy" *World Development*, Vol. 24 (6): 1119-1132.

Evans, Peter (1997) "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization" *World Politics* (50, (1):62-87.

Evans, Peter (2003) "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (25).

Fernández, Víctor, Güemes, Ma. Cecilia Juan Pablo Magnin y José Vigil (2006) *Capacidades Estatales y Desarrollo Regional. Realidades y Desafíos para América Latina*, Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral Ediciones.

Fuentes, Guillermo, Güemes, Ma. Cecilia e Isaza, Carolina (2009) “Modernizar y Democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 2009, (11): 55-83.

Geddes, Barbara (1994) *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

Güemes, María Cecilia (2008) “Pensar el Estado en Latinoamérica pos-década neoliberal. Capacidades del Estado Regional para promocionar el desarrollo productivo de base industrial.” MA, Tesis de Master, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/1335>

Gutiérrez-Rubí, Antoni (2011) *La política vigilada. La comunicación política en la era de Wikileaks*. Barcelona: Editorial UOC.

Jessop, Robert (2008) *El futuro del Estado Capitalista*. Madrid: Ed. Catarata.

Lapuente, Victor (2008) “Why Bureaucracy? Political Power and the Emergence of Autonomous Bureaucracies”, *QoC working paper series* (23).

Louis, Meryl Reis (2003) “Las organizaciones como ámbitos de producción cultural.” En Ramió, Carles y Ballart, Xavier (1993) *Teoría de la organización*. Vol.2, La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa/selección de textos. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, pp. 353-369.

Lynn, Laurence (2008) “What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications”. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1 (2).

Mann, Michael (1997) *Las Fuentes del poder social*. Madrid: Alianza Editorial

Margaret Levi y Laura Storker (2000) “Political Trust And Trustworthiness” *Annual Review of Political Science* (3): 475–507.

Mishler, William and Rose, Richard (2005) “What are the Consequences of Political Trust: A Test of Cultural and Institutional Theories in Russia.” *Comparative Political Studies*, Vol XX (X)

Nambisan, Satish (2008) “Transforming Government Through Collaborative Innovation”. IBM Center for the Business of Government.

Nannestad, Peter and Svendsen, Gert Tinggaard (2005) “Institutions, Culture and Trust”, Conference on the Quality of Government: What It Is, How to Get It, Why It Matters, Quality of Government Institute, Universidad de Göteborg.

Nath, Jay (2011) “Reimagining government in the digital age” *National Civic Review* (100) I 3: 19-23

Newton, Kenneth and Norris, Pippa (2000) "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?" En Pharr, Susan Y Putnam, Robert. *Disaffected Democracies. Wath's Troubling the Trilateral Countries*. Princeton University Press, New Jersey pp 52-73.

Obama, Barack (2009) “Memorandum on Transparency and Open Government” (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC. URL: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf)

OCDE (2003) *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. OCDE.

OCDE (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 innovative government for better policies and service delivery”, Paris, 8 – 9 June 2010.

Olsen, Johan (2006) “Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy”. *Journal of Public Administration Research and Theory* (16), 1-24.

ONTSI (2012) “Estudio sobre Objetivos, Estrategias y Actuaciones Nacionales e Internacionales en Materia de Gobierno Abierto”. Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), Ministerio de Industria, Energía y Turismo – Gobierno de España [mimeo, 2012]

Oszlak, Óscar (2012) “Gobierno abierto: Promesas, supuestos, desafíos”. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: “Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012 [mimeo].

Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2010) *La reforma de la gestión pública: Un análisis comparado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Prats i Catala, Joan (1998) “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (11)

Ramió, Carles (1999) “Corrientes neopropietarias versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical.” *Instituciones y desarrollo* (5):65-97.

Ramió, Carles y Miquel Salvador (2005) *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.

Ramió, Carles (2012) *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid: Editorial Catarata.

Ramírez-Alujas, Álvaro (2010) “Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea”. *Revista Buen Gobierno* (9):94-133. URL: <http://bit.ly/OqJzUu>

Ramírez-Alujas, Álvaro (2011) “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”. *Revista Enfoques* (15):99-125. URL: <http://bit.ly/z9EXHT>

Ramírez-Alujas, Álvaro (2012) “Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?” *Revista Más Poder Local* (12):14-22. URL: <http://bit.ly/SjJGCZ>

Rauch, James and Evans, Peter (2000) “Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”. *Journal of Public Economics*, 75 (1), 49-71.

Rothstein, Bo and Uslaner, Erik (2005). “All for All. Equality, Corruption, and Social Trust” *World Politics* (58): 41-72.

Schein, Edgar (1993) “Definición de la cultura de la organización” En Ramió, Carles y Ballart, Xavier (1993) *Teoría de la organización. Vol.2, La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa / selección de textos*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, (V.II) pp. 373-393.

Schein, Edgar H. (1994) “Organizational and Managerial Culture as a Facilitator or Inhibitor of Organizational Learning” MIT Sloan School of Management URL: <http://www.solonline.org/res/wp/10004.html>

Schein, Edgar H. (1996) “Organizational Learning: What is New?” MIT Sloan School of Management. URL: <http://www.solonline.org/res/wp/10012.html>

Shirky, Clay (2012) *Excedente cognitivo: Creatividad y Generosidad en la era conectada*. Barcelona: Deusto.

Subirats, Joan (2012) ¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época? Internet y la gestión pública. *Revista Ekonomiaz* (80) II 12: 70-91

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*, Random House, New York.

Tapscott, Don y Anthony D. Williams (2011) *MacroWikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*. Barcelona: Paidós.

Yu, Harlan and Robinson, David (2012) “The New Ambiguity of Open Government.” SSRN eLibrary Working Paper, URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2012489](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2012489)