Un proyecto en construcción

POR **JUAN FREIRE**

El denominado 'Gobierno Abierto' es un tema que en la actualidad está suscitando un gran interés a muy distintos niveles, aunque no parece haber consenso acerca de cuáles son sus fundamentos o sus objetivos. El autor plantea que las dos concepciones más aceptadas del término (relativas a una mayor eficiencia en la prestación de servicios al ciudadano y a un proceso de construcción colectiva de la sociedad) no deben considerarse modelos alternativos, sino complementarios. Asimismo, enuncia los componentes esenciales de una estrategia de Gobierno Abierto.

El concepto de Gobierno Abierto (*Open Government*) se ha popularizado recientemente, tanto por las propias iniciativas gubernamentales como -especialmente- por los movimientos ciudadanos y la reflexión y análisis intelectual y académico que reclaman su implantación. Pero su popularización también ha incrementado la diversidad de definiciones y la ambigüedad del propio término, que en ocasiones se solapa con otros conceptos como gobierno electrónico, gobierno eficiente, transparencia…, confundiendo los fines con los canales, los medios o las prácticas. Como se evidencia en las aportaciones de este Dossier, la transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) son elementos necesarios para el Gobierno Abierto, pero son solo una parte de lo que ese concepto puede implicar a nivel político y social.

La política electoral de EEUU nos sirve como un excelente ejemplo de la creciente importancia de una gestión inteligente de grandes volúmenes de información mediante tecnologías digitales. La base de las victorias de Barack Obama en los dos últimos procesos electorales fue el uso de las redes sociales y la microfinanciación en 2008 y la minería de datos y su aplicación al *marketing* político personalizado en 2012. No en vano el mismo Obama se ha convertido en uno de los símbolos de las políticas de Gobierno Abierto por las iniciativas que lanzó durante su primera legislatura.

La historia de EEUU nos muestra también las conexiones íntimas existentes entre el movimiento de datos abiertos (*Open Data*) y la idea de Gobierno Abierto. Esto así porque finalmente los datos se encuentran en la base de muchos de los procesos de participación activa de la ciudadanía y son esenciales para generar transparencia y responsabilidad.

Fundación Telefónica

Sin embargo, como se demuestra en este Dossier, existe un uso y un entendimiento diverso de lo que significa gobierno y datos abiertos. En realidad es esta una área de confluencia de grandes tendencias que nacen de mundos diversos y muy apartados en ese origen; por citar solo los que podríamos considerar más relevantes: la tecnología y la cultura digitales, las prácticas y teorías políticas (y en especial democracia y republicanismo), los movimientos culturales, el activismo ciudadano…

Dos visiones complementarias

A modo de síntesis, podríamos plantear el escenario actual como el de la confrontación -o al menos la tensión- entre dos concepciones básicas de la idea de Gobierno Abierto. Por una parte, podemos entenderlo como un modelo de mayor eficiencia, considerando la acción de gobierno como la prestación de un servicio y a los ciudadanos como usuarios. Por otro lado, podríamos identificarlo como un ideal político y democrático, considerándolo como un proceso de construcción colectiva de la sociedad en que vivimos y en el que los ciudadanos juegan un papel activo como 'productores' de gobernanza.

En realidad, estos dos no son necesariamente modelos alternativos; por el contrario, deberían considerarse elementos complementarios. El Gobierno Abierto como servicio es un elemento esencial para la consecución de una gobernanza abierta e inclusiva. En este sentido, una aplicación profunda de las ideas del Gobierno Abierto abre vías para nuevas formas de participación de la ciudadanía, que acaban por transformar las relaciones entre instituciones y ciudadanos y por tanto generan, o deberían generar en caso de ser realmente efectivas, nuevos modelos de gobernanza.

En este sentido es especialmente relevante la influencia de las prácticas propias de las comunidades de *software* libre y de código abierto que han demostrado en las últimas décadas: colaboración entre pares; modelos organizativos en red; meritocracia basada en la reputación que otorga la propia comunidad; modularidad de los proyectos y desarrollo distribuido, etc. Estos son elementos que han sido incorporados a las prácticas y valores de muchos de los activistas que hoy trabajan por el gobierno y datos abiertos, que son de forma directa o indirecta herederos de los modelos de desarrollo de *software* libre y de código abierto.

Del mismo modo que sucedió en las comunidades de *software* libre, las condiciones que genera el modelo de Gobierno Abierto pueden dar lugar a un proceso recursivo con una retroalimentación positiva. Los ciudadanos usan las posibilidades que les ofrece el Gobierno Abierto (acceso a información e infraestructuras) para generar proyectos, muchos de los cuales son fuente de nuevas infraestructuras y bases de información que, a su vez, los hacen más autónomos y provocan el nacimiento de más y más proyectos.

La evolución de las formas de hacer política está ligada a la evolución de los sistemas de comunicación y, por tanto, de la tecnología. En el pasado, los medios de masas generaron una política de masas. Hoy en día los medios de multitudes (*crowd*) generan la necesidad de una política de multitudes. Mientras la masa se concibe como un colectivo uniforme para el que se diseña un único producto o mensaje, la multitud es un colectivo inteligente que requiere de opciones personalizadas. La política de masas se relacionaba con consumidores pasivos; la de

BY NC ND

multitudes trabaja con ciudadanos activos que participan en la construcción de su sociedad.

Internet, principal impulsor del Gobierno Abierto

Estos nuevos modelos de participación ciudadana, en los que las personas pasan de ser público a ser actores proactivos, no son en realidad tan nuevos. Por ejemplo, de algún modo, los presupuestos participativos han sido iniciativas de este estilo que nacieron fuera del contexto digital. Lo novedoso de lo que sucede hoy en día es la escala que alcanzan estos modelos gracias a la tecnología y al cambio de actitud de la ciudadanía, que se empodera para explotar con mayor intensidad la capacidad que le proporciona la tecnología y el acceso a fuentes de información.

El papel de Internet y la cultura digital ha sido clave en el desarrollo de la idea de Gobierno Abierto por dos razones. Primero, porque la tecnología digital constituye la infraestructura básica que posibilita el acceso a la información que es imprescindible, aunque no suficiente, para practicar un Gobierno Abierto. Y al tiempo, la cultura digital se ha construido a partir de diversas prácticas de 'código abierto' desde su comienzo asociado al desarrollo de *software*. Este modelo se basa en primar el acceso sobre la protección de la propiedad y la restricción de usos de la información para que la colaboración y la transparencia sean las bases de desarrollo de proyectos, utilizando Internet como una plataforma que posibilita la creación y gestión del conocimiento y la coordinación colectiva.

Sin embargo, lo digital es solo uno de los componentes imprescindibles para generar un Gobierno Abierto. Además se precisan bases legales y regulatorias, sistemas de gestión y, finalmente, una nueva cultura de las instituciones públicas, de sus gestores, responsables políticos y funcionarios que hagan operativo el concepto de Gobierno Abierto. Estos componentes deben posibilitar la emergencia de los pilares básicos del Gobierno Abierto, que se pueden sintetizar en la transparencia, la responsabilidad (*accountability*) y la participación ciudadana. La hipótesis de los defensores del Gobierno Abierto señalan que estos elementos posibilitan tanto la eficacia del gobierno como la reducción de la corrupción, que son las dos vertientes que habitualmente se invocan como objetivos de la apertura de las políticas y gestión públicas.

En este Dossier de *Telos* se explora el concepto de Gobierno Abierto y sus necesidades, condiciones y consecuencias para la gestión y políticas públicas. Además, se pretenden identificar tanto prácticas como estándares en la información y las infraestructuras que favorecen los modelos abiertos de gobernanza. En este sentido, se presta atención al movimiento de datos abiertos (*Open Data*), que ha cobrado gran relevancia dado que se encuentra en la base de muchos de los procesos de participación activa de la ciudadanía y es esencial para generar transparencia y responsabilidad. Del mismo modo, se adopta por los diferentes autores una perspectiva amplia, incluyendo en el análisis el nuevo papel que juega la ciudadanía de forma individual y colectiva, desde los movimientos sociales y activistas al papel de ciertos grupos profesionales.

Un proyecto repleto de retos e incertidumbres

Fundación Telefónica
Telefónica

En conjunto, las contribuciones a este Dossier, así como las numerosas aportaciones que se están produciendo en los últimos tiempos en diferentes medios, nos dibujan un panorama rico y complejo sobre las incertidumbres y retos a los que se enfrentan las políticas de Gobierno Abierto y que deberán resolverse de un modo u otro. De este modo podríamos identificar los siguientes aspectos:

– Existe una tensión entre dos visiones del Gobierno Abierto, que lo consideran como una oportunidad o como una 'imposición' por el cambio de cultura de participación ciudadana y la apertura de oportunidades que genera la tecnología. ¿Están los gobiernos democráticos obligados -quieran o no- a implementar políticas efectivas de apertura o pueden esquivar esta imposición y mantener modelos tradicionales? Este debate tiene estrecha relación con los modelos discutidos más arriba que conciben el Gobierno Abierto como un instrumento de aumento de la eficacia o como un cambio profundo de la gobernanza.

– La implementación de estrategias de apertura de gobierno y datos presenta una elevada complejidad tecnológica, lo que conlleva un coste relevante que se puede ver compensado por la externalización que supone la participación ciudadana. Esto además implica un debate sobre el papel de las instituciones y la ciudadanía, sus responsabilidades y la financiación de los servicios públicos.

– Tal como se refleja en los análisis que se incluyen en este Dossier, el caso español es un buen ejemplo de las complejidades e incoherencias internas de los procesos de apertura. Nos encontramos ante un collage de iniciativas sin coordinación entre ellas, que hacen que en algunos aspectos la situación sea óptima y en otros diste mucho de lo que se esperaría de un gobierno democrático de principios del siglo XXI.

En cualquier caso, este proceso, desigual y limitado, abre necesariamente una interacción compleja con la ciudadanía y con activistas que genera nuevos contextos que, a su vez, tienen un efecto sobre los políticos y las políticas. No existe un camino lineal y planificado, pero la propia recursividad del proceso podría en cualquier caso generar un proceso imparable de apertura. Los próximos años nos permitirán evaluar esa hipótesis.

Por último, más allá de los retos y debates pendientes, se está generando un cierto consenso sobre cuáles son los componentes esenciales que debería incorporar una estrategia de Gobierno Abierto. A modo de estándares mínimos podríamos identificar estos aspectos:

– Estándares y regulaciones para asegurar una verdadera política de datos abiertos por parte de las instituciones públicas.

– Estándares mínimos para el desarrollo de infraestructuras para la participación ciudadana efectiva (basada en la acción y no solo en la deliberación y opinión).

– Colocar la carga de la prueba del lado del legislador. Toda la información debe ser abierta y todos los procesos de gobierno deben ser transparentes siempre que no se demuestren explícitamente (y con un grado de exigencia elevado) las razones para cambiar ese modelo por defecto.

Fundación Telefónica

Fundación Telefónica