Las fuentes conceptuales del Gobierno abierto

POR **ALEJANDRO PRINCE Y LUCAS JOLÍAS**

Se presentan los aspectos teóricos y conceptuales del Gobierno Abierto y el *Open Data*, con la finalidad de estudiar sus implicaciones y esclarecer un concepto utilizado de tantas maneras que por momentos pierde su validez analítica. Se examina la relación entre Gobierno Abierto y *Open Data*, remarcando su polisemia y mostrando las fuentes conceptuales de cada uno de ellos.

Las ciberculturas y sus apóstoles aportan cada cierto tiempo y de forma creciente nuevos conceptos o memes, es decir, unidades teóricas de información cultural transmisibles entre individuos, mentes o generaciones [1].

Algunos de estos conceptos son vacíos, otros son comerciales, varios son solo nuevos nombres de viejas ideas, pero todos de alguna manera connotan los cambios o tendencias de lo que de forma general podemos denominar la Sociedad del Conocimiento, o del impacto transformador de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la política, la economía, los medios y demás ámbitos.

Algunos de estos conceptos mueren a poco de nacer, otros cobran fuerza y vida propia -como la Web 2.0-, suman fans o detractores y hasta se institucionalizan. De estos, y entre los más recientes y vigorosos, está el concepto de Gobierno Abierto (*Open Government* u *o-gov* en su apócope). Sin embargo, el impacto del Gobierno Abierto como tema de estudio está más relacionado con los ámbitos políticos, periodísticos o de consultoría que con la investigación académica. La repercusión del término todavía no ha producido un debate teórico acerca de su significado, su alcance, ni de sus posibilidades de aplicación concreta, especialmente en el habla hispana. Es más un estado de ánimo o un ideal, que un concepto que nos ayude a pensar la política en la sociedad actual.

A pesar de ello, no tenemos por qué desechar una idea que, como veremos, se sustenta en conceptos tan conocidos y analizados como la democracia, el republicanismo y la

Fundación Telefónica
Telefónica

representación política. Nos interesa reflexionar sobre las conexiones que existen entre el masivo desarrollo de las TIC y las actividades de gobierno, sin caer en posiciones deterministas sobre la conveniencia o no de aplicar tecnología en el Estado. A continuación, nos sumergimos en los aspectos teóricos y conceptuales del Gobierno Abierto y el *Open Data*, con la finalidad de analizar sus implicancias y de dar luz a un concepto tan utilizado de diversas maneras, que por momentos pierde su validez analítica. Examinaremos la relación entre Gobierno Abierto y *Open Data*, remarcando su polisemia y mostrando las fuentes conceptuales de cada uno de ellos.

Gobierno Abierto como colaboración: las fuentes del *Open Data*

De acuerdo con las definiciones más comunes sobre el concepto de datos abiertos (*Open Data* en inglés), este podría ser entendido en una primera y simple aproximación, como una 'práctica'; y de modo más amplio, como una filosofía basada en la idea de que los datos o información creados por las Administraciones Públicas pertenecen a la sociedad (Yu y Robinson, 2012). Bajo esta visión, los Estados son solo meros administradores delegados, ya que incluso el propio coste de relevar o agrupar esa información ha sido satisfecho con los impuestos de los ciudadanos.

Acotemos su definición a la mera idea de que determinados datos estén disponibles o accesibles para o por cualquier persona u organización sin ninguna restricción de uso (de patentes, derechos de autor, *copyright* y otras formas de protección legal), aunque con algunas posibles limitaciones de reutilización mediante licencias especiales. Es sencillo reconocer en ese párrafo al *Open Data* como una práctica que surge como resultado de la convergencia de varias ideas o prácticas, la mayoría de ellas provenientes del campo de las Tecnologías de la Información y constituyentes del *ethos* de Internet y sus mentores:

– Las ideas de *software* libre y de código o fuente abierta (*free software*, *open source*).

– Los conceptos de *big data* (datos masivos) y *linked data* (datos vinculados).

– Los planteos de construcción colaborativa o cocreación emergentes de la lógica 2.0 y de la organización de los flujos de información y comunicación en una topología en red.

– Conceptos microeconómicos y nuevas prácticas comerciales.

– Y finalmente, una última fuente basada por un lado en la idea de la información o conocimiento como bienes públicos o comunes y, por el otro, en las leyes o normas de derecho y/o acceso a la información, así como su contrapartida de normas relativas a la protección de los datos personales y de la privacidad, tal como el *habeas data*. Este punto puede ser visto como fuente conceptual y asimismo con un eje transversal y garantía de toda la discusión de Datos y Gobiernos Abiertos.

Una relectura de las páginas de *La Ética del hacker*, del sociólogo finlandés Pekka Himanem (2002), o de *La catedral y el bazar* y su secuela *Colonizando la noosfera* del famoso *hacker*

Fundación Telefónica
Telefónica

Eric S. Raymond (1999) alcanzarían como semiplenas pruebas de la primera fuente enunciada *ut supra*.

Desde el prólogo de la obra de Himanen, escrito por Linus Torvalds (ingeniero informático finlandés y creador del *kernel* Linux) y en el cual presenta su Ley, hasta el epílogo del sociólogo español Manuel Castells, y a lo largo de la obra, se compara y contrapone la ética de los *hackers* con la ética protestante del trabajo, pasando este de ser el fin de la vida a ser una 'pasión', una actividad creativa y ya no un castigo bíblico; y dejando de ser la remuneración del trabajo la única compensación.

Claramente, la idea es una alternativa al espíritu capitalista, pero también a la propiedad comunal administrada por el Estado. Asimismo, el autor reconoce las fuentes de esta ética en la comunidad científica y en sus usos y costumbres; por ejemplo, en compartir los resultados parciales o totales de sus estudios, someterse a la revisión de pares y, a diferencia del estilo monástico, nuevamente motivada por la pasión y no por las 'reglas'. El aprendizaje y el nuevo conocimiento surgen no solo de los maestros, sino también entre pares, iguales, tal como en la Academia de Platón.

Torvalds, por su parte, ha planteado dos ideas conocidas hoy como 'Leyes de Linus'. La primera está referida a los errores o problemas posibles al abrir un programa para el desarrollo bajo la forma de comunidad y de cómo los problemas de unos son resueltos por otros y más rápidamente que en un entorno competitivo tradicional orientado a beneficios. En la segunda, presentada en el prólogo de la obra recién comentada, Torvalds desarrolla el concepto de la motivación como la fuente principal del trabajo de los desarrolladores bajo código o fuente abierta [2]. En una analogía con la pirámide de Manslow, Torvalds clasifica estas motivaciones de modo ascendente en supervivencia, vida social y entretenimiento, siendo la tercera el motor de los desarrollos de fuente abierta.

Raymond (1999), comentando la Ley de Linus, plantea la diferencia esencial entre el modo de construcción del *software* propietario *versus* el 'abierto' y el beneficio emergente de este al acortar los plazos entre versiones o mejoras. Dada la complejidad de los desarrollos, sólo la apertura al enorme y 'entusiasta' conjunto de la comunidad desarrolladora produce (probabilísticamente) resultados óptimos de corrección de errores y en plazos menores.

Datos Abiertos, grandes datos y datos vinculados

Por supuesto, si bien el espíritu y la praxis del *software* libre o de fuente abierta gana adeptos día a día en las Administraciones Públicas del mundo y entre académicos o expertos, también se levantan críticas al planteamiento. Por ejemplo, David LeBlanc y Michael Howard (2003) o Robert Glass (2002) han realizado estudios y análisis que los llevaron a concluir que una aplicación *in extremis* de la Ley de Linus puede derivar en problemas de mantenimiento y seguridad del *software*. Asimismo critican el hecho de que los 'externos' a un proyecto no son una masa tan enorme y entusiasta, sino solo unos pocos colaboradores repetitivos. En nuestras palabras, estos autores plantean que 'la ley de los grandes números' no siempre aplicaría esta modalidad de desarrollo, limitando entonces el alcance o la aplicabilidad de la Ley de Linus, que requiere como en tantos otros casos de emergencia de la inteligencia de la

Fundación Telefónica
Telefónica

multitud, de una masa externa cuasi infinita, descentralizada, diversa e independiente de colaboradores (Surowiecki, 2004).

La fuente del *software* libre tal vez sea una de las corrientes inspiradoras más fuertes de algunas iniciativas de *Open Data*, ya que en varios casos los 'campeones' de estas acciones son justamente partisanos de esa causa y/o de perfiles profesionales cercanos a la tecnología y sistemas.

Por otra parte, debe reconocerse que la idea de datos abiertos tiene visibles vínculos con el concepto de *big data* (grandes datos) y *linked data* (datos vinculados o relacionados). Algunas grandes organizaciones, particularmente los Estados, relevan, acumulan o producen enormes masas de datos respecto de los ciudadanos, empresas, el mismo gobierno y sus actos, así como sobre muchos otros temas o sujetos. Como dijimos anteriormente, el coste es cubierto por los impuestos y el motivo o fin de esa acción es la misma gestión de gobierno delegada por el pueblo. Así, esa masa crítica de datos, información o incluso el potencial conocimiento derivado de su análisis mediante nuevas y poderosas herramientas analíticas, el cálculo estadístico y particularmente del cruce o relacionamiento de datos de diversos individuos o grupos (*linked data*), es por derecho propio patrimonio de la comunidad y debe ser (o hacerse) público. Aunque este sea el principio aceptado, entre reconocerlo y hacerlo efectivo hay un largo camino.

La idea de cocreación, construcción colaborativa o la 'cultura de la participación' al decir de Henry Jenkins (2006), comparte algunos elementos o argumentos con la corriente del *software* libre y asimismo con las ideas sobre las masas críticas de información y fundamentalmente respecto del poder cognitivo emergente de 'la inteligencia de las multitudes'. Pero también tiene una orientación que parece apoyarse o vincularse con lógicas y prácticas económico-comerciales. Podríamos decir que estas dos fuentes articuladas, y en un arco ideológico, estarían más 'hacia la derecha' que la fuente del *software* de fuente abierta enunciada en primer lugar (Slee, 2012).

Desde lo económico, está claro que si las Administraciones Públicas pasan a estar obligadas o se comprometen a abrir sus datos en formatos reusables, esto implica costes adicionales a los de relevar y almacenar ya enunciados, sobre todo si se pretende que estos datos abiertos sean comprensibles o accesibles para el ciudadano común. Aquí surge un modelo de *Open Data* muy extendido en algunos países, cual es la convocatoria a 'desarrolladores', comprendiendo a una amplia familia de actores tales como empresas o emprendimientos privados y en menor medida a organizaciones de la sociedad civil e incluso activistas individuales de esta causa o movimiento de los datos abiertos. Estos actores procesan, realizan análisis y hasta construyen aplicaciones sobre datos públicos abiertos, cobrando o no al ciudadano o consumidor por la presentación final de los datos e información en formatos amigables. De alguna manera, el Estado no solo estaría entregando los datos abiertos a ciertas comunidades especializadas (*community-sourcing*) o directamente a 'las multitudes' (*crowdsourcing*), sino también tercerizando el coste de esta tarea. Algunos autores e ideólogos del tema critican esta versión o fin comercial del *Open Data*.

Por nuestra parte, no presentamos reparo alguno a esta modalidad. Sí destacamos que el

Fundación Telefónica
Telefónica

riesgo (que no vemos como exclusivo o derivado de estas prácticas comerciales) es que los gobiernos abran datos en cantidades o calidades irrelevantes a los fines de la transparencia y la participación (fines o pilares del *Open Government*) y, por ende, toda la promesa de Datos Abiertos quede limitada a una forma de colaboración que derive (solamente) en mejoras en la prestación de los servicios del sector público al ciudadano, acotado a su dimensión de administrado. Está claro que esto último es de por sí relevante y necesario, aunque parece quedar comprendido dentro de la ya 'vieja' idea de Gobierno Electrónico.

Gobierno Abierto como filosofía: transparencia y *Open Data*

La polisemia del término Gobierno Abierto tiene una segunda acepción, ya no relacionada con elementos de colaboración e innovación, sino más bien con ideales político-democráticos. Para lograr una mayor transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos con el gobierno, es necesaria la publicación, en formatos preestablecidos, de los datos públicos que releva y sistematiza el Estado nacional, provincial (Estadual) o municipal.

Al igual que muchas de las iniciativas que promueve el Gobierno Abierto, el *Open Data* puede enmarcarse dentro de los términos de la democracia representativa y la publicación de los actos gubernamentales. Como marcan Lathrop y Ruma (2010, p. XIX), «en un sentido básico, [el Gobierno Abierto] se refiere a que la gente tenga el derecho a acceder a documentos y procesos de gobierno. La idea de que el ciudadano tenga el derecho de controlar y participar en el gobierno se remonta por lo menos al Iluminismo, y está consagrada en la Declaración de Independencia y en la Constitución de los Estados Unidos. Sus principios están reconocidos en casi cualquier país democrático del planeta».

De manera simplificada, la representación no significa más que hacer presente lo oculto, dar a luz aquello que permanece detrás de escena (Bobbio, 1993). Los actos de gobierno, así como la información gubernamental, pertenecen a la ciudadanía en la medida en que son públicos. Aunque por principio la información es de los ciudadanos, para cumplimentar con esa premisa deben ser publicados de manera accesible.

Ahora bien, la idea misma de democracia representativa implica que los gobernantes tengan cierto grado de autonomía, ya que sin esta, se perdería la idea misma de representación (Sánchez-Cuenca, 2010).

La autonomía con la que cuenta la élite política en la toma de decisiones es un prerrequisito para poder hablar de gobierno representativo. Esta ha sido fruto de largos procesos históricos, que incluyen transformaciones morales, geográficas, tecnológicas y de escala, entre otras. La representación surge como innovación para resolver el problema de la escalabilidad, de manera que se transforma como el mejor mecanismo para resolver democráticamente los conflictos de una sociedad (Dahl, 1991). De ahí que debamos entender el Gobierno Abierto dentro de los límites de la democracia representativa, ya que las características de la última condicionan las posibilidades de la primera. No podemos debatir las posibilidades y dirección del *o-gov* sin observar las modificaciones de la representación política.

Como dijimos, representación implica autonomía de la 'élite política'; sin embargo, esa

Fundación Telefónica
Telefónica

autonomía se encuadra dentro de una Estado de Derecho, por lo que no es completa. La imagen de una democracia electrónica directa (o semidirecta) es casi antagónica con la premisa básica de la representación. Entonces, ¿cuál es la relación entre democracia representativa y Gobierno Abierto? La manifestación del ideal democrático en instituciones concretas ha sido producto de un largo camino histórico, dando como resultado la ingeniería institucional de los regímenes democráticos de la actualidad. Para reducir la brecha entre gobernados y gobernantes que implica todo régimen representativo, han surgido instituciones que aseguren que dicha separación no termine en gobiernos completamente autónomos de las preferencias del electorado ni en acciones ilícitas. Estas instancias de control suelen encuadrarse dentro de la llamada *accountability* o rendición de cuentas.

Transparencia informativa *versus* calidad de los gobiernos democráticos

Adoptar una visión tecnocentrista sobre el tema puede hacernos olvidar algunas cuestiones sobre el funcionamiento del Estado y las instituciones de gobierno. El Gobierno Abierto pregona la transparencia, es decir, que los datos estén disponibles en la Web y que cualquier ciudadano pueda acceder a ellos sin ninguna restricción. Sin embargo, este es un principio incompleto. La transparencia es un objetivo necesario pero de ninguna manera suficiente para generar cambios positivos en la calidad de los gobiernos democráticos.

El *Open Data* puede ser un insumo muy valioso tanto y en cuanto mejore el accionar de las agencias de rendición de cuentas y el *accountability*. El principio de la transparencia se transforma en un ideal incompleto si no existen agencias o instituciones con capacidad de sancionar y obligar a la rendición de cuentas. Como hace referencia Jonathan Fox (2008, p. 174), «este supuesto [la transparencia] confunde lo normativo (lo que nuestros valores democráticos nos hacen desear) con lo analítico (lo que las Ciencias Sociales nos permiten afirmar). Si el poder de la transparencia se deriva en el 'poder de la vergüenza', su influencia sobre verdaderos sinvergüenzas puede ser muy limitada. Resulta que la transparencia es necesaria pero lejos de suficiente para construir la rendición de cuentas».

Sin un adecuado marco normativo de acceso a la información y de un eficaz *law enforcement* o control ejercido tanto desde organismos intraestatales como desde agencias de la sociedad civil, no parece que el *Open Data* pueda cumplir sus propias promesas de nacimiento. Más que camino a la transparencia, el *Open Data* como componente esencial del Gobierno Abierto debe ser un camino a la rendición de cuentas, por lo que los incentivos estatales a la transparencia deben estar respaldados por mecanismos de *enforcement*. Crear agencias de Gobierno Abierto sin poder de obligatoriedad en la publicación de los datos puede terminar en el voluntarismo político de actores o instituciones.

En países con democracias de baja calidad (Morlino, 2003) y con una cultura política poco acostumbrada a la transparencia de gestión, el *Open Data* puede terminar siendo una política superficial con respecto a mejorar la calidad democrática de un gobierno.

En las democracias modernas existen varios mecanismos de *accountability*, que pueden ser categorizados en tres: *accountability* vertical, horizontal y social. El primero de ellos se refiere a la capacidad de los ciudadanos de elegir a sus representantes mediante elecciones regulares.

BY NC ND

Se interpreta como un mecanismo de control gubernamental por parte de la ciudadanía, la cual puede premiar o castigar a los gobernantes por el cumplimiento de sus funciones. Este tipo de control de gobierno es fundamental en cualquier régimen democrático, ya que sin la existencia de elecciones regulares y competitivas no podríamos siquiera hablar de democracia.

Pero no es el único mecanismo de *accountability*. Además del control vertical por parte de los ciudadanos, en el desarrollo histórico de las democracias modernas han surgido toda una serie de organismos intraestatales que tienden al control de los poderes del Estado. Este tipo de agencias estatales conforman lo que comúnmente se denomina *accountability* horizontal. Siguiendo la definición de Guillermo O´Donnell (2001, p. 11), cuando hablamos de *accountability* horizontal nos referimos a «la existencia de agencias que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas».

Este tipo de agencias estatales con poder de obligatoriedad (*enforcement*) actúan normalmente cuando existe una transgresión ilegal por parte de una agencia estatal de la autoridad de otra o cuando funcionarios obtienen ventajas ilícitas para sí mismos y/o sus asociados (corrupción). Mientras que cuando hablamos de transparencia nos referimos a la publicidad de los actos de gobierno e información pública, con *accountability* nos referimos a las organizaciones que se encargan de controlar y/o sancionar los actos ilícitos de agentes o agencias estatales. Transparencia y *accountability* están interrelacionadas y se potencian mutuamente, por lo que ambas son necesarias en el camino al Gobierno Abierto.

No solamente se deben abrir los datos, sino que también deben existir agencias con poder real que se encarguen de controlar el ejercicio de los poderes estatales. El *Open Data* debe ser visto como un insumo fundamental para el quehacer cotidiano de las agencias de control interestatal (auditorías, *ombudsman*, defensorías y similares) y no solo como un instrumento de transparencia.

El tercer tipo de *accountability* que existe en sociedades democráticas es el social; y es quizás en este tipo de control donde las políticas de *Open Data* pueden tener un impacto profundo, ya que potencian el control político por parte de la sociedad civil. Por *accountability* social nos referimos a «[…] un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas» (Smulovitz y Peruzzotti, 2002, p. 32).

La apertura de datos públicos favorece el control de las acciones del Estado por parte de

Fundación Telefónica
Telefónica

medios de comunicación, prensa, organizaciones de la sociedad civil y todas aquellas instituciones interesadas en el quehacer gubernamental. La noción de *accountability* tiende precisamente a reducir la brecha entre representados y representantes, permitiendo la participación no solo de actores estatales, sino también de la ciudadanía. En los últimos años, la arena política ha sido ocupada por movimientos sociales (Indignados/15-M, *Ocuppy Wall Street* y similares) y ONG que exigen y reclaman la legalidad de las acciones del Estado, así como por escándalos mediáticos que desnudan numerosos casos de corrupción. De este modo, el *Open Data* puede favorecer el accionar de dichas organizaciones, complementando y mejorando la rendición de cuentas.

Ahora bien, en el correcto funcionamiento de un Gobierno Abierto, los tres mecanismos de *accountability* -vertical/electoral, horizontal y social- son interdependientes y necesarios (Schmitter, 1999). La apertura de datos públicos es un componente esencial para la rendición de cuentas y no solo para la transparencia. La postura filosófica que conjuga *Open Government* con la transparencia a la que hacemos referencia tiene sus fundamentos en el desarrollo histórico de las instituciones democráticas y republicanas y no solo en la visión tecnocentrista del dato abierto. El avance de las TIC en las actividades de gobierno puede tener verdaderos impactos positivos, pero no por ello debemos dejar de lado el rol y los alcances institucionales del tema.

Gobierno Abierto como participación: ¿Gobierno o régimen abierto?

El tercer sentido del Gobierno Abierto tiene que ver con la participación ciudadana. Textos clásicos de la Ciencias Sociales ya hablaban hace tiempo de un nuevo modelo de democracia participativa y de la necesitad del involucramiento ciudadano en los asuntos de gobierno (MacPherson, 1987; Held, 1991). Sin embargo, la propuesta novedosa del *Open Government* radica en la necesidad de crear mecanismos de participación por fuera de las instituciones formales de representación de intereses. Es el ciudadano el que participa en las actividades de la política sin pertenecer necesariamente a un partido político, un sindicato o una organización de la sociedad civil; básicamente, un ciudadano ‘desorganizado’.

La participación a la cual hace referencia la idea de *o-gov* no es la participación política partidaria o por medio de instituciones formales reconocidas en los regímenes democráticos actuales. Si fuera así, no existiría nada nuevo bajo el sol. El Gobierno Abierto no denota necesariamente una mayor participación a través de los canales tradiciones, sino una transformación cualitativa de los mismos. Es en este punto donde las TIC y principalmente Internet se transforman en un medio fructífero, ya que permiten generar nuevas formas de participación sin la mediación de estructuras formales entre gobierno y ciudadanos [3].

Ahora bien, si lo analizamos detenidamente, el Gobierno Abierto no solo apunta a la reforma de la institución de gobierno en sí, sino que también implica modificaciones en el régimen, es decir, en las reglas y normas (explícitas o no) que determinan los canales y formas de cómo se accede y ejerce el poder político de una sociedad (O´Donnell y Schmitter, 1986). Existen países donde la potestad del representación política está monopolizada por los partidos políticos (reconocida constitucionalmente), por lo que son solo ellos los permitidos por el régimen para acceder y ejercer las facultades de gobierno. Si uno quiere acceder de manera individual (sin

Fundación Telefónica
Telefónica

un partido) a la 'caja negra' de la toma de decisiones, entonces deberá hacerlo como un profesional (técnico, administrador gubernamental, etc.). El ciudadano por sí solo, fuera de las instituciones formales, tiene pocos canales para participar en la toma de decisiones más allá de las elecciones de sus representantes.

Las democracias modernas cuentan con sistemas institucionalizados de canalización de demandas ciudadanas, los cuales son producto de construcciones históricas en constante cambio y complejización. Basta con mirar las metamorfosis sufridas por los partidos políticos en el siglo XX para darse cuenta que los mecanismos de transmisión de demandas ciudadanas hacia el gobierno son construcciones sociohistóricas, muchas de las cuales han sido influenciadas por innovaciones en los sistemas de comunicación.

Afectaciones de los sistemas de comunicación en el acceso y el ejercicio del poder

Como hace referencia Bruce Bimber (2003), cada innovación en los sistemas de comunicación ha implicado cambios en el régimen de comunicación y en el ejercicio del poder. De este modo, el surgimiento de los sistemas postales de alcance nacional o el telégrafo permitieron la estructuración y centralización de fuerzas políticas con al alcance territorial y el surgimiento de los primeros partidos nacionales. Del mismo modo, el uso extendido de la radio y la televisión generaron una atomización en las estructuras de organización de intereses, donde la élite política dejó de monopolizar la esfera pública para dar paso a nuevos actores, con criterios de organización orientados a una audiencia masiva y con capacidad de influir en la elaboración de políticas públicas.

Si transformaciones en el régimen de comunicación de una sociedad producen cambios a la hora de acceder y ejercer el poder, así como en la relación Estado-ciudadano, las preguntas sobre el concepto de Gobierno Abierto tienen esta misma dirección: ¿Cuáles son las nuevas formas de intermediación de intereses del régimen político? ¿De qué manera impactan las TIC en el régimen del poder y en sus estructuras?

Las TIC pueden generar nuevos canales de participación y sin duda modificarán las formas de representación de los intereses sociales, pero también son utilizadas por las estructuras tradicionales de representación. Aunque pueda parecer muy similar, la lógica es diferente. En el primer caso se busca un empoderamiento ciudadano más allá de su pertenencia a una u otra organización, por lo que se tiende a una individuación de la representación y participación ciudadana. En el caso de la utilización de las TIC por parte de organizaciones de representación (partidos políticos, sindicatos, etc.), debemos tener en cuenta que comúnmente son utilizadas dentro de sus propios marcos institucionales, pero es el organismo el encargado de transmitir las demandas de sus miembros. Mientras que en un caso se da una individuación de la participación por medio de las TIC, en el otro se utilizan como estrategias de comunicación, pero en lo que respecta a la transmisión de demandas al Estado, es la institución la que sigue teniendo la voz principal.

La democracia representativa está transitando el paso de un modelo en el que los ciudadanos eran el 'público' de las decisiones políticas a un modelo en el que el reparto de actores involucrados se ha ampliado, complejizado y atomizado. Hoy, producto en parte de las TIC, los

Fundación Telefónica
Telefónica

ciudadanos pueden ser actores directos de la esfera política, no solo legitimando decisiones sino también participando en ellas. Algunos casos novedosos de co-construcción de políticas públicas son ejemplos de esto (como el *peer to patent* [4]), aunque otros no tan novedosos también forman parte de esta nueva lógica de participación (como los presupuestos participativos [5]).

Si lo que se pretende es una mayor participación de la ciudadanía en la política mediante los canales tradicionales de la democracia, entonces no habría necesidad de crear nuevos términos como Gobierno Abierto. 'Abrir el gobierno' puede llevarnos respaldar una connotación descendente en la implementación de las políticas públicas, algo así como que el gobierno abre sus puertas a la ciudadanía del mismo modo en que se abren las puertas de una casa a los 'visitantes'. No solo debemos sostener un Gobierno Abierto, sino que también debemos pensar en un 'régimen abierto', donde el ciudadano pueda participar en los asuntos públicos sin la exclusiva intermediación de instituciones formales. Pretender un gobierno más abierto en su accionar implica una transformación de las reglas sobre quién y cómo forma parte del proceso decisorio. Sin producirse cambios en las reglas de régimen, difícilmente se alcanzará el ideal del *Open Government*.

Conclusiones

Tomar la relación entre tecnología y política como una causalidad compleja, no lineal, abre desde lo organizacional y lo político más preguntas que respuestas: ¿En qué medida es el *Open Data* un camino hacia y/o un componente del *Open Government*? ¿Es su base colaborativa la que junto a la transparencia y la participación la hace parte de la trinidad del Gobierno Abierto? Si la información 'liberada' por los organismos o gobiernos es cuantitativa y cualitativamente irrelevante a los fines de producir transparencia o participación, difícilmente podremos considerar el *Open Data* un camino cierto al Gobierno Abierto.

La gran pregunta tal vez sea si *Open Data* u *Open Government* son solo -o nada menos que- una consecuencia lógica de determinados niveles de institucionalidad y transparencia en los gobiernos, de una cultura de participación y control ciudadano, preexistentes a la nueva realidad del mundo interconectado. En otras palabras, si el Gobierno Abierto es producto (y en ciertos países) de altos niveles de calidad democrática-republicana, del imperio tácito de algunos principios liberales o si, en cambio, podría funcionar a la inversa, ser el causante, el detonante o al menos un facilitador. Si este es el caso, entonces debemos comenzar a pensar en innovaciones político-institucionales que no necesariamente tengan que ver con las tecnologías. ¿Podemos suponer que en democracias de baja calidad institucional, con grandes porciones de población con necesidades básicas insatisfechas y con sociedades no muy abiertas ni colaborativas se puede producir un cambio a partir de la apertura de datos o del uso 'inteligente' de las nuevas tecnologías? En todo caso, entre ambos extremos y entre sus más posibles grises intermedios, el dilema merece ser analizado.

Los primeros pasos serios hacia el Gobierno Abierto no se darán hasta que la clase política lo vea como una necesidad para mejorar la calidad y legitimidad de sus gobiernos, de su ejercicio; y para ello es preciso (entre otros factores) que desde la investigación y la Academia se demuestre que participación ciudadana, transparencia y gobernabilidad no son conceptos

BY NC ND

contradictorios (Subirats, 2002). Si no cambia la noción elitista de que las políticas públicas son exclusivamente una cuestión de los administradores gubernamentales y de que la participación ciudadana es más un impedimento que un facilitador, el Gobierno Abierto será una astuta estrategia de comunicación para parecer 'abiertos, innovadores y participativos'.

No hay duda de que las nuevas tecnologías permiten potencialmente una nueva interrelación entre ciudadanos y gobierno, pero pasar de un estado potencial a uno real no dependerá de cuestiones tecnológicas; de ahí la importancia de pensar el tema desde 'lo político'. Gobierno abierto no es la suma de aplicaciones tecnológicas, sino la suma de políticas que tiendan a integrar al ciudadano a las actividades del gobierno. Por ejemplo, mecanismos como el presupuesto participativo (en el que claramente intervienen la colaboración, la participación y la transparencia) pueden tener un gran impacto y, sin embargo, parece ser que no se encuentran dentro del núcleo duro del debate sobre el Gobierno Abierto.

Son dos cosas muy distintas pensar en el Gobierno Abierto como un ideal político-democrático que como un concepto que nos ayude a pensar la relación entre tecnología y política. Como ideal político, puede servir de faro que guíe el accionar de los gobiernos; pero como concepto analítico debemos exigir una mayor claridad en cuanto a su connotación y denotación. En todo caso, las promesas del Gobierno Abierto parecen ser demasiado valiosas para la legitimación y eficacia de nuestras democracias como para no detenernos a reflexionar. Las dudas hilvanadas en este breve artículo pretendieron ser solo eso: una defensa crítica de estos nuevos conceptos.

Bibliografía

Bimber, B. (2003). *Information and american democracy. Technology in the evolution of political power*. New York: Cambridge University Press.

Bobbio, N. (1993). *El futuro de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Dahl, R. (1991). *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.

Dawkins, R. (1993). *El Gen Egoísta. La base biológica de nuestra conducta*. Buenos Aires: Salvat.

Florida, R. (2002). *The rise of the creative class*. New York: Basic Books.

Glass, R. (2002). *Facts and fallacies of Software Engineering*. Addison-Wesley Professional.

Held, D. (1991). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

Himanen, P.(2002). *La ética del hacker y el espíritu de la era de la información*. Barcelona: Destino.

Howard, M. y LeBlanc, D. (2003). *Writing secure code*. 2a. ed. Microsoft Press.

Fundación Telefónica
Telefónica

Jenkins, H. (2006). *Confronting the challenges of participatory culture: media education for the 21st Century* [en línea]. Disponible en: *http://henryjenkins.org/2006/10/confronting_the_challenges_of.html* [Consulta: 2012, 25 de octubre].

Lathrop y Ruma (Eds.) (2010). *Open Government*. California: O'Reilly Media.

MacPherson, C. B. (1987). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.

Morlino, L. (2003). *Democrazie e democratizzazioni*. Bolonia: Il Mulino.

Noveck, B. S. (2009). *Wiki Government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington: Brookings Press.

O´Donnell, G. (2001). *Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *PostData*, 7, 11-34.

– y Schmitter, P. (1986). Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies. En G. O'Donnell, F. Schmitter y L. Whitehead (Eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Prince, A. y Jolías, L. (2011). La inclusión digital en Argentina y LAC bajo las teorías de difusión y adopción de TIC. Ponencia presentada en el *XVI Congreso CLAD*. Paraguay, 8 al 11 de noviembre.

-, – y Doria, A. (2012). Presupuesto participativo en Argentina: análisis de su evolución y estudio de caso. Ponencia presentada en el *IX Congreso REDMUNI*. Florencio Varela, Argentina.

Shifman, L. (2012). *Internet memes*. MIT Press (en prensa).

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (Ed.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

Raymond, E. S. (1999). *The Cathedral & the Bazaar. Musings on Linux and Open Source by an Accidental Revolutionary*. O'Reilly Media.

Sánchez-Cuenca, I. (2010). *Más democracia, menos liberalismo*. Buenos Aires: Katz.

Schmitter, P. (1999). The Limits of horizontal accountability. En A. Schedler, L. J. Diamond y M. Plattner (Eds.), *The Self-restraining State: Power and accountability in New Democracies*. Lynne Rienner.

Slee, T. (2012). *Open Data movement redox: tribes and contradictions* [en línea]. Disponible en:

Fundación Telefónica
Telefónica

http://whimsley.typepad.com/whimsley/2012/05/open-data-movement-redux-tribes-and-contradictions.html [Consulta: 2012, 23 de octubre].

Subirats, J. (2002). Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación. En H. Cairo Carou (Coord.), *Democracia Digital. Límites y oportunidades*. Madrid: Trotta.

Surowiecki, J. (2004). *The wisdom of crowds*. New York: Anchor Books.

Yu, H. y Robinson, D. (2012). The new ambiguity of Open Government. *UCLA Law Review*, 178. California.

Notas

[1] Neologismo acuñado por Richard Dawkins en *El Gen Egoísta* (1993). Para un completo análisis del término y su aplicación al mundo de Internet, véase Shifman (2012).

[2] Bajo una misma perspectiva, Richard Florida (2002) desarrolla de la idea de «clase creativa».

[3] De aquí la idea, muy relacionada con el *Open Government*, de ‘Estado como plataforma’, acuñada por Tim O´Reilly (Lathrop y Ruma, 2010). El Estado como plataforma significa la generación de herramientas de participación ciudadana en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas, con topologías emergentes y espontáneas, mediante la utilización de la Web 2.0.

[4] Para una explicación del *peer to patent* y su funcionamiento, recomendamos el trabajo de Beth Noveck (2009).

[5] La primera experiencia de presupuesto participativo se dio en el Estado de San Pablo (Brasil) en el año 1989 y luego se extendió por toda América Latina y el mundo. Para un análisis de las experiencias más exitosas de la región Latinoamericana, ver Prince, Jolías y Doria (2012).

Fundación Telefónica
Telefónica