Presente y futuro del Gobierno Abierto

POR **ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS**

Hablar de Gobierno Abierto hoy en día es un lugar común y punto de encuentro de diversas corrientes donde se combinan la política, la gestión pública, la tecnología y cultura digitales y el emprendimiento cívico. Definirlo resulta aún algo complejo, pero podemos distinguirlo a partir de los principios que le dan forma:

– 'Saber': mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico).

– 'Tomar parte': facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones).

– 'Contribuir': 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, co-crear y/o co-producir valor público, social y cívico.

Ejes de actuación del Gobierno Abierto

En la actualidad, las estrategias de Gobierno Abierto en todo el mundo han considerado, al menos, dos ejes prioritarios:

– 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 catalizadores de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transforma a los gobiernos de proveedores de servicios a gestores de plataformas (creando un ecosistema de desarrolladores y '*hackers* cívicos' que resuelven muchos de los problemas del Gobierno desde fuera de él). Por otro lado, la publicación de datos e información pública relevante incrementa la transparencia, la rendición de cuentas y el control social desde la ciudadanía.

– La apertura de procesos (*open process*) y el uso de redes sociales y plataformas digitales

Fundación Telefónica

para la participación ciudadana (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.

Un movimiento global y la hoja de ruta en Iberoamérica

La Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) es una reciente iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos para promover los cuatro principios que la constituyen: transparencia; aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos; rendición de cuentas y combate contra la corrupción, y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Dichos esfuerzos se materializan a través de la formulación y puesta en marcha de planes de acción nacionales que deben considerar compromisos en cinco ejes estratégicos: mejora de servicios públicos; incremento de la integridad pública; gestión efectiva y eficiente de recursos públicos; creación de comunidades más seguras, e incremento de la responsabilidad y rendición de cuentas corporativa. En la actualidad, de los 58 países que la conforman, 16 son iberoamericanos, y de ellos 12 ya cuentan con planes de acción en ejecución y los otros 4 se encuentran en fase de formulación y consulta.

Al observar la hoja de ruta definida en los planes, se destacan algunas tendencias interesantes. Por un lado y en el ámbito tecnológico, la significativa presencia de iniciativas ligadas a la generación de infraestructuras de datos públicos abiertos (portales y funcionalidades ligadas al *Open Data*), que supone el perfeccionamiento de marcos normativos sobre uso y reutilización de la información pública y plataformas digitales para proveer e impulsar ecosistemas de datos abiertos. En paralelo, ello va acompañado de un importante número de iniciativas de mejora en los servicios públicos bajo el enfoque de gobierno electrónico en sus múltiples dimensiones, donde se destacan portales y redes de servicios en línea; plataformas de interoperabilidad; ventanillas únicas digitales; proyectos de simplificación de procesos y trámites, etc.

En la perspectiva más tradicional, encontramos una fuerte orientación a cristalizar compromisos sobre integridad pública y políticas anticorrupción, donde se destaca el foco en el perfeccionamiento de normativas y procesos de acceso a la información pública y el fortalecimiento de la institucionalidad ligada a la promoción y defensa de la transparencia (sobre todo la focalizada). Ello se complementa con diversas acciones en materia de gestión efectiva de recursos públicos, entre los que se incluyen el perfeccionamiento de los mecanismos de transparencia fiscal, contratación pública y evaluación de resultados; iniciativas de control fiscal y supervisión (ciudadana) del gasto público -haciendo más accesible y comprensible la información sobre ejecución presupuestaria- y, en algunos casos, componentes tecnológicos ligados al uso de *software* público.

Finalmente, en materia del incremento de la rendición de cuentas y responsabilidad corporativa, se observan diversas iniciativas cuyo potencial de madurez es visiblemente más incipiente. No obstante, existen interesantes acciones ligadas al diseño, implementación y promoción de mecanismos de autorregulación e integridad corporativa, fomento de prácticas de acceso a información bajo criterios similares a lo exigido al sector público y registros sobre prácticas de empresas que inviertan en ética, integridad y prevención de la corrupción.

Fundación Telefónica

Vale la pena destacar que la síntesis para Iberoamérica contrasta con los resultados de un reciente estudio publicado por *Global Integrity* donde se exploran los principales compromisos asumidos en los planes de acción de 45 de los 58 países que actualmente componen la AGA (un total de 790 iniciativas). Desglosando los hallazgos encontramos que:

– El ámbito relacionado con iniciativas de apertura de datos públicos y gobierno electrónico son con mucho las más populares (con 190 y 199 iniciativas, respectivamente). Ello representa casi un tercio de todas las actividades de Gobierno Abierto comprometidas (lo que advierte sobre el énfasis 'tecnológico' que se le atribuye a estos esfuerzos a nivel mundial y contrasta con la tendencia observada para los países iberoamericanos).

– La participación ciudadana es una prioridad relevante en número de iniciativas (131). Pese a la crítica compartida desde organizaciones de la sociedad civil sobre los incipientes espacios de consulta y debate en la elaboración de muchos de los planes presentados, la relativa popularidad de este tipo de compromisos representa una oportunidad para generar y promover vías concretas y canales fluidos que favorezcan la participación e implicación activa de la sociedad en los asuntos públicos.

– En lo relativo al perfeccionamiento e institucionalización de normativas ligadas al acceso a la información pública destacan 93 iniciativas. Sin embargo, en un reciente reporte del Centre for Law & Democracy, se plantea que solo un 30 por ciento de los países participantes se han comprometido a mejorar sustancialmente sus marcos legales para garantizar el derecho a la información, un pilar fundamental de la apertura de los gobiernos (solo en 13 de los 44 planes de acción analizados en el estudio se incluyen compromisos serios para promover reformas o leyes sustantivas en materia del derecho de acceso a la información pública).

– Los temas vinculados al sector privado están visiblemente infravalorados en los planes de acción en todo el mundo: solo 44 iniciativas cubren temas tales como las asociaciones público-privadas, los marcos regulatorios, la transparencia del sector privado y la responsabilidad social corporativa. Ello es definitivamente una brecha que se requiere suplir, sobre todo en áreas clave como la industria extractiva o los servicios financieros, además de aprovechar las capacidades disponibles en el sector privado para contribuir a este esfuerzo global por la transparencia y la rendición de cuentas más allá de los gobiernos.

– Finalmente, se advierte sobre la necesidad de legislar y no solo innovar: un porcentaje importante de los compromisos asumidos, radicados en el Poder Ejecutivo, requerirán cambios más estructurales o la aprobación de nuevos marcos institucionales.

Los desafíos de futuro: hacia un modelo de gobernanza abierta

En un futuro, el concepto y práctica del Gobierno Abierto debieran transitar hacia un modelo de gobernanza abierta (*Open Governance*), que puede entenderse como la configuración de un ecosistema donde el gobierno opera como una plataforma que trabaja con otros actores de la sociedad civil y el sector privado (basado en la construcción de confianza y ceder/compartir espacios de poder), lo que sustentaría una nueva arquitectura de relaciones cuya energía potencial favorecería el surgimiento de un nuevo 'contrato social', en un plano de mayor

Fundación Telefónica
Telefónica

horizontalidad, menores asimetrías, reducción de intermediarios y, por ende, una gestión co-responsable de los asuntos públicos en la que los gobiernos pierden el rol protagónico (y monopólico) que históricamente han tenido en el procesamiento y resolución de las demandas sociales.

Ello supone la construcción de políticas de Estado, más allá de la lógica de los gobiernos de turno, que sean visualizadas como un entramado complejo de cambios que operan de manera transversal en el andamiaje institucional y en la arquitectura organizativa del sector público, entendiendo que son los cimientos de un nuevo tejido de prácticas, valores y cultura que favorece el trabajo compartido, pasando de un modelo 'analógico', hermético, cerrado y autorreferente a un modelo 'digital', abierto, distribuido y que incluye de manera activa y protagónica a la sociedad civil y otros actores, potenciando acciones más allá de las fronteras de lo estatal (lo público no se agota en lo institucional).

Finalmente, este cambio de paradigma constituye una suerte de nuevo *software* de código abierto que deberá pasar la prueba de compatibilidad respecto del *hardware* institucional con el que actualmente operan los gobiernos y sus aparatos administrativos. Como se plantea en el estudio de Global Integrity, «[…] el apetito por soluciones tecnológicas ordenadas para los problemas complejos no debe eclipsar la necesidad de una reforma políticamente difícil, pero fundamental […] todas las soluciones tecnológicas funcionan en los límites impuestos por los contextos institucionales, legales, políticos y socio-culturales en los que están inmersas. Por lo tanto, las reformas esenciales deben ser alentadas desde el principio para mitigar las limitaciones estructurales únicas que prevalecen en los contextos particulares de cada país […]». Esa es la promesa, ese es el desafío.

Fundación Telefónica