

¿QUÉ ES GOBIERNO ABIERTO?

MARÍA GABRIELA LARRAURI – AREA SOCIAL/RIO CUARTO 2030¹

Originado principalmente en el desarrollo de las tecnologías de la información y en la consolidación de Internet, se fue gestando en el último cuarto del siglo pasado, un nuevo modelo de comunicación y de generación de conocimiento, esencialmente una plataforma que permite comunicarse, compartir, difundir, aprender y crear conocimiento, en un entorno de colaboración masiva.

Este “nuevo espacio público” que es Internet y las redes sociales genera nuevos vínculos, nuevas formas y una organización diferente de lo público y de lo privado. En consecuencia, el sistema político tradicional y un modelo de gobernabilidad cerrado, ya no se sostienen más.

Desde hace un tiempo la mayoría de los gobiernos, en los distintos niveles -nacional, provincial y municipal- promueven iniciativas de gobierno electrónico, para aplicar las nuevas tecnologías de la información al ámbito de la gestión pública, sin embargo no alcanza con informatizar la administración pública. Es necesario un cambio cultural, guiado por valores que no son nuevos, pero que adquieren una nueva dimensión a partir de las herramientas tecnológicas disponibles. Es así como la idea de un **GOBIERNO ABIERTO** ha empezado a tomar fuerza.

GOBIERNO ABIERTO es un Estado que se abre, que abre su información y los datos que genera y maneja, para construir una nueva manera de relacionar a la administración pública con la ciudadanía, y dar lugar -más allá de la participación- a la colaboración y a una recuperación de lo público como una tarea de todos. **GOBIERNO ABIERTO** supone cambiar el sistema tradicional de gobernar, a partir de cuatro ejes centrales: **transparencia, participación, colaboración e innovación.**

El escalón inicial de este proceso es el **acceso a la información pública, y la apertura de los datos públicos en formato abierto, reutilizables y contextualizados.** La disponibilidad de la información y datos públicos es el punto inicial, con esta información es el mismo ciudadano el que puede ejercer control y vigilancia en la gestión, como así también contar con elementos básicos para participar y colaborar más activamente en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Esta nueva etapa ya ha comenzado, y hay ejemplos de ello, tales como: la iniciativa de la intendencia de Montevideo “A donde van nuestros impuestos”, la experiencia del municipio de Bahía Blanca en Argentina que ha puesto como eje de su gestión la apertura de todos su datos a la ciudadanía, la publicación de la agenda y las reuniones de trabajo de los funcionarios públicos. Otros ejemplos son Aragón Participa (plataforma que organiza la participación de los ciudadanos sobre un determinado proceso –ley de seguridad vial, por ejemplo-), Irekia, en el país vasco, es una plataforma que incluye participación, transparencia y escucha activa y se ha convertido en un modelo reconocido internacionalmente, entre otros muchos ejemplos.

¹ Adaptación del documento de CEPAL – El desafío del Gobierno Abierto en la hora de la Igualdad (2012).

¿A QUÉ NIVEL SE HA INSTITUCIONALIZADO GOBIERNO ABIERTO?

A comienzos del siglo XXI, las resoluciones y compromisos de política regional se encaminaron en el sentido amplio de mejorar el desempeño del sector público con la adopción de lo que conocemos como Gobierno Electrónico, a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía y el fortalecimiento de la participación. El propósito era que los países formulen estrategias nacionales de Gobierno Electrónico que incluyera a los gobiernos locales, para que la administración pública sea más transparente, eficaz y democrática².

Desde 2005, comienzan a incorporarse distintas iniciativas tales como información en línea, simplificación administrativa, firma electrónica, ventanilla única, entre otras, que en definitiva comprenden lo que puede considerarse hoy como “el derecho de los ciudadanos a un Gobierno Electrónico”.

En 2010, delegados de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, reunidos en el V Foro sobre Sociedad de la Información incorporaron en su declaración que: “los gobiernos y organismos públicos pongan a disposición de la sociedad, en forma fácilmente accesible, aquella información y datos de interés público que puedan ser utilizados por terceros para crear nuevos servicios para ciudadanos y empresas”. Previamente en 2009, los ciudadanos europeos promovieron en las redes sociales una declaración abierta que contenía tres principios fundamentales: (i) transparencia: oferta de información clara y actualizada en formatos abiertos, estándar y reutilizables, (ii) participación: intervención de la ciudadanía en todas las actividades del gobierno, (iii) empoderamiento: dar poder a la ciudadanía en la solución de problemas.

También en diciembre de 2009, Estados Unidos lanza la Directiva denominada “Gobierno Abierto” que consta de cuatro ejes: (i) la publicación de datos de gobierno en formato abierto y reutilizable, (ii) la mejora en la calidad de la información pública, (iii) la institucionalización de una cultura del Gobierno Abierto, y (iv) la creación de un marco normativo para el Gobierno Abierto.³

Es así como poco a poco comienza la evolución del gobierno electrónico a un enfoque más amplio, que supone una nueva manera de entender la relación entre la administración pública y la ciudadanía. Esta evolución surge a partir de diversos factores: la existencia de una ciudadanía cada vez más informada, la capacidad cada vez más limitada de los Estados de dar respuesta a las necesidades sociales, el desarrollo tecnológico que facilita y permite múltiples vías de acceso e interacción, todo ello sumado a la profunda crisis de representación por la que transita el sistema político en su conjunto. El llamado a la apertura de los gobiernos es inminente.

En septiembre de 2010, Uruguay fue el primer país de la región en ofrecer una plataforma nacional de datos abiertos de gobierno, en continuidad con el trabajo que venía haciendo con anterioridad la intendencia de Montevideo. En 2011, Chile lanza el portal país www.datos.gob.cl.

² Declaración de Principios de Ginebra en la primera fase de la Conferencia Mundial para la Sociedad de la Información (2003).

³ www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive

La Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2011, lanzó a nivel mundial la Alianza para un Gobierno Abierto (OGP), liderada por los países de EEUU y Brasil, a la que han adherido más de 50 países, y entre ellos Argentina en 2013. El 19 de agosto pasado (2015) Argentina presentó el Plan de Acción de Gobierno Abierto y su enfoque puede consultarse en www.gobiernoabierto.gob.ar., ente otras iniciativas se ha creado un Portal Nacional de Datos Públicos que deberá ser motivo de análisis dadas las conocidas dificultades que tiene el INDEC.

El concepto de Gobierno Abierto se encuentra en plena expansión y aún en constante redefinición, y tiene un impulso importante asociado al desarrollo del movimiento del software libre y código abierto de la comunidad tecnológica. Hablar de Gobierno Abierto no es solo aplicar las TIC a la administración, se trata de reinventar y reorganizar todo el sistema aportándole nuevas capacidades provenientes de la apertura a la ciudadanía.

No habrá ningún cambio relevante en la forma de gobernar ni en el funcionamiento de las administraciones, a menos que esté acompañado por una profunda y radical evolución del sistema democrático, comenzando por el funcionamiento de los partidos políticos. Esta iniciativa solo puede darse con una ciudadanía más informada, exigente y comprometida. Y con gobiernos que adopten como práctica abrir los datos públicos y hacer efectiva la rendición de cuentas. Existe el derecho de adoptar y la obligación de proponer un nuevo contrato social en el que la participación sea el eje central.

¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS EN LOS QUE SE SUSTENTA UN GOBIERNO ABIERTO?

En los últimos años ha vuelto el debate sobre el valor de la política pública, el papel del Estado y la importancia del buen funcionamiento del sector público, paralelamente a la necesidad de trabajar por el fortalecimiento de las instituciones. Las TIC han jugado un rol fundamental, ya que están produciendo cambios radicales en la gestión pública y privada, sin embargo es necesario también considerar aspectos culturales, organizacionales, sociales y políticos.

Así más allá de la incorporación de la tecnología, se trata también de pasar del viejo modelo de la democracia representativa a un modelo de democracia más abierta, permitiendo la participación más activa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión. El ciudadano ha dejado de ser un sujeto paciente.

- **Transparencia:**

La idea es simple: sólo un ciudadano bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su país y de su ciudad. Sólo un Gobierno radicalmente transparente puede ofrecer a los ciudadanos suficientes datos de su gestión como para que estos puedan opinar y participar con conocimiento de causa, y criterio.

Algunos estudios dan cuenta que "... cuanto más abierto es un gobierno municipal, más conformes están sus ciudadanos, y más se implican en la tarea de gobierno". El estudio

plantea un círculo virtuoso en el que a mayor apertura del Gobierno, mayor participación se produce, y por tanto se exigen nuevos esfuerzos de transparencia, que genera mejores prácticas gubernamentales que nacen ya con mayor respaldo ciudadano que les otorga una fuerte legitimidad.

Sin embargo, hablar de transparencia no sólo se refiere a establecer una barrera contra la corrupción y los abusos de poder, sino también el derecho de todo ciudadano a recibir información sobre lo que hacen los gobiernos. Todos los datos producidos por las administraciones públicas son datos públicos, y sólo se pueden entender así a aquellos datos dispuestos en línea en formatos abiertos, usables, y reutilizables. Pero además deben ser completos y contextualizados.

Se trata entonces de una nueva idea de transparencia apoyada en las TIC. Los gobiernos no serán como hasta ahora, ni el principio ni el final del camino, sino un acompañante necesario que establece ámbitos de colaboración con los ciudadanos y otros sectores de la sociedad.

- Participación activa:

La participación cambia radicalmente, y supone esencialmente redistribuir el poder. Internet le permite al ciudadano ponerse en contacto directo con sus gobernantes, y a los gobernantes consultar permanentemente a los ciudadanos. El modelo de gobernanza está evolucionando al empoderamiento de la ciudadanía, acrecentando su capacidad de influir en la gestión y evaluación de las políticas públicas.

¿Cuáles son algunos de estos cambios?

1. De las grandes causas a los problemas concretos: las tecnologías disponibles permiten articular estructuras participativas concretas, para resolver problemas concretos. No se buscan tanto grandes marcos ideológicos o programáticos que sustenten acciones concretas sino que las acciones responden a cuestiones específicas en forma efectiva.
2. No hace falta estar presente físicamente para participar en la toma colectiva de decisiones (participación asincrónica).
3. La participación puede darse a niveles mucho más reducidos (no grandes masas), cada ciudadano puede escoger y segmentar las cuestiones y lugares en los que quiere participar. De allí que la participación en el gobierno local cobra especial relevancia.
4. La participación pasa de ser reivindicativa (crítica o reclamo) a la posibilidad de intervenir en la búsqueda de soluciones.

5. La producción de ideas y soluciones deja de estar en manos de unos pocos (comisiones cerradas) para ser una construcción masiva que puede realizarse en forma colaborativa (crowdsourcing).

La participación no es un estado del alma, ni un momento puntual de la vida del ciudadano sino una gimnasia, algo que ha de aprenderse y ejercitarse, en los momentos de explosión social, pero sobre todo en el día a día (Calderón, 2012).

- Colaboración e Innovación:

Los gobiernos no están acostumbrados a colaborar ni internamente ni fuera de sus estructuras, sin embargo las redes sociales como plataformas para crear, compartir y difundir conocimiento, promueven esquemas de colaboración masiva, un ejemplo de ello es Wikipedia.

El Gobierno Abierto promueve la colaboración activa entre los mismos órganos del Estado en todos los niveles, pero también entre éstos y los ciudadanos mediante un diálogo permanente. En un esquema de cooperación y colaboración se rompen las barreras jerárquicas en el ejercicio de un trabajo conjunto entre el Estado y los ciudadanos con el fin de generar ideas y conocimiento útil para aportar valor fomentado en la cultura de la innovación colectiva. Así el gobierno del Reino Unido ha desarrollado iniciativas como “Muéstranos el mejor camino” (Show us a better way), mediante la cual solicita ideas a la ciudadanía sobre cómo aprovechar y usar la información pública para generar servicios de valor agregado que requiere la comunidad; o la plataforma *e-petition*, a través de la cual los ciudadanos ingleses pueden efectuar una petición relacionada con los servicios y responsabilidades del Ejecutivo, con el objetivo que sea analizada y eventualmente generar una discusión legislativa.

¿EN QUÉ DIRECCIÓN DEBEMOS TRABAJAR?

- Institucionalizar la cultura de Gobierno Abierto mediante el fortalecimiento de los derechos ciudadanos a participar y colaborar, y a contar con un gobierno transparente.
- Definir y promover un marco legal adecuado para el desarrollo de un Gobierno Abierto (Ley de Acceso a la Información Pública, Plan de Metas, Presupuesto Participativo, Derecho ciudadano a Gobierno Electrónico, etc.).
- Promover un proceso de alfabetización digital continuo como herramienta básica para el desarrollo de una mayor participación y colaboración ciudadana.
- Promover y garantizar el derecho ciudadano a la provisión de datos abiertos, mediante plataformas que permitan el acceso a datos completos, usables y

reutilizables, en formatos abiertos y en tiempo real. En EEUU la plataforma data.gov, constituye un repositorio de datos oficiales en formatos estandarizados y disponibles al público, sobre los que desarrolladores externos pueden trabajar y construir aplicaciones y servicios. Australia también cuenta con un portal de datos abiertos. En Argentina, Bahía Blanca es el ejemplo más claro en este sentido.

- Promover la obligación de los gobiernos de informar y de mejorar la calidad de la información que se brinda a los ciudadanos, mediante la emisión de información veraz, contextualizada, completa, y ordenada. Establecer un marco legal que permita distinguir entre información pública y propaganda política.
- Promover la implementación de mecanismos claros y oportunos de rendición de cuentas de las gestiones de gobierno y la evaluación permanente de las políticas públicas implementadas.
- Promover la innovación a partir de la información pública. Con los datos liberados se han desarrollado distintas aplicaciones útiles para los ciudadanos, como por ejemplo conocer el recorrido del transporte público, comparar mediante indicadores el nivel de educación o de seguridad en los distintos barrios, relevar peligros ciudadanos, entre otros. En España el Proyecto Aporta fomenta la cultura de reutilizar la información del sector público. En el País Vasco a través de Open Data Euskadi se exponen los datos públicos del gobierno en formatos tales que permiten su reutilización por terceros, fomenta la transparencia y facilita la interoperabilidad entre las administraciones.

Finalmente, abrir datos y publicarlos en formatos estructurado y reutilizables es una condición necesaria, pero no suficiente para un cambio cultural dentro de la administración y en la participación ciudadana. Se requiere también un rol activo del gobierno, del sector privado y del sector ciudadano que acompañe esta iniciativa. Una vez que los datos son puestos online, se requiere descubrirlos, procesarlos y hacerlos útiles, para garantizar la transparencia, la colaboración y la posibilidad de desarrollos innovadores. Es necesario comprender que Gobierno Abierto también es una experiencia de aprendizaje colectivo.
