

LA CAJA NEGRA DEL ESTADO: EL RETO DEL GOBIERNO ABIERTO

JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ PEREZNIETO

Los desafíos del Estado ante la creciente participación política en la sociedad red

La actividad política implica relaciones con diferentes modalidades, y existen muchas variantes en la forma como estas se despliegan entre individuos, grupos, organizaciones e instituciones. Por tal motivo, la participación política ocupa un lugar central en la ciencia política, desde su concepto hasta sus procesos y manifestaciones, principalmente a raíz de la ola democratizadora que reclama nuevos y mayores espacios dentro del sistema, que requiere invariablemente mayor participación.

Los sistemas políticos tienen diferencias en sus capacidades para incluir otras formas de participación ante nuevas demandas, actores, contenidos, cambios en la sociedad, avances tecnológicos e incorporación de grupos tradicionalmente excluidos. Sin embargo, todos coinciden en que la participación política tiene como objetivo influir en la elección de los tomadores de decisiones. De forma tradicional se constriñe a la emisión del voto. Los ciudadanos tienen espacios reducidos, con periodos de espera muy largos, solo para ejercer su derecho al sufragio. Algunos Estados optaron por reformar sus leyes para incluir mecanismos de democracia directa, como los plebiscitos, referendos, iniciativas populares y la revocación de mandato, entre otros. Estos canales diversos confluyen en un mismo punto: ampliar, dotar y establecer más mecanismos de participación política.

En los sistemas democráticos están garantizados el derecho al voto, las elecciones periódicas, la estructura de



JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ
PEREZNIETO

Es doctor en administración pública y maestro en economía y gobierno por la Universidad Anáhuac, en el Estado de México. Cursó la licenciatura en derecho en la Universidad Olmeca, en el estado de Tabasco, México, y realizó el diplomado en introducción al derecho a la información de la OEA y el diplomado en gobierno electrónico de la CEPAL. Actualmente es Consejero Propietario del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP), órgano garante en el que con anterioridad se desempeñaba como Director Jurídico Consultivo. Como docente es profesor de derecho a la información y gobierno abierto en la Universidad Olmeca.

Fue electo Coordinador de la Región Sur de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) para el periodo 2012-2013.

LA CAJA NEGRA DEL ESTADO: EL RETO DEL GOBIERNO ABIERTO

partidos, los organismos electorales, en fin, la suma de instituciones y actores que soportan la forma más ordenada de participación política: el voto. Por otro lado, hay masas de individuos con otras preferencias y anhelos que no encuentran en la participación electoral la satisfacción total de sus demandas, y requieren la apertura de otros mecanismos de contacto permanente para ser incluidos en la cosa pública; si estos movimientos no son circunscritos a la vida republicana pueden convertirse en revoluciones ciudadanas.

En este período de democratización se liberan algunas de las viejas estructuras de los poderes autoritarios; se establecen condiciones que amplían las oportunidades, aumentan los niveles de participación, la cantidad de los grupos involucrados, pero, sobre todo, la efectividad de sus pretensiones entre quienes tienen el poder y los que toman las decisiones. Estos cambios edifican más canales de participación como medios para influir en los procesos y decisiones de los asuntos públicos. La permanencia de la participación depende de la reorganización del espacio público.

Es necesario, por parte de los grupos sociales, contar no solo con los recursos económicos, sino con los jurídicos y políticos; de aquí la intervención obligada del Estado para crear las estructuras que canalicen eficazmente la participación social. La sociedad red es la estructura social compuesta por redes digitales de la comunicación y la información (Castells 2011). Está caracterizada por el uso de las tecnologías y las herramientas de la web 2.0, lo que incluye la existencia de medios electrónicos para la participación y colaboración en asuntos públicos. Esta estructura de la sociedad y sus potencialidades pueden vincularse con el Estado, si este decide evolucionar en la forma como se relaciona con los ciudadanos.

El desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento es constante y no se vislumbran indicios de retrocesos. Sin embargo, las instituciones pueden quedar rezagadas sino se reinventan para adecuarse a este escenario basado en las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Los Estados deben abrirse a la inspección pública y generar los canales de participación ciudadana. No hay registros de regresiones en la apertura de espacios para la participación política, aun en regímenes autoritarios.

Este escenario es construido en dos vías; es una relación recíproca, no corresponde solo a la sociedad edificarlo, ni solo al Estado reformarse, sus acciones tienen efectos complementarios para incentivar la participación. Bajo esta óptica vemos que, cuando los individuos, los grupos o los actores sociales consideran irrelevante la actividad de los *decision-makers* para sus propios fines, individuales o colectivos, cuando las decisiones tomadas no son cuestionadas por los interesados y existen barreras para acceder a los espacios de participación política, la tasa de participación será de baja a nula. Por el contrario, cuando hay conciencia social sobre los asuntos públicos, y los demás individuos y grupos observan que otros acceden a los beneficios de las políticas públicas, estos deciden sobre las prioridades presupuestales y de obra pública, e incluso influyen en la agenda y el discurso público; las demandas se politizarán para ser encauzadas hacia el gobierno, desde posiciones favorables o contrarias al régimen. En este escenario la tasa de participación crece de forma constante.

Entre las modalidades de participación, sin duda, la más destacada, tradicional y organizada es la electoral. Su estructura universal, y extendida en la mayoría de los países del mundo, la convierte en el instrumento clave para la renovación de los poderes, para que sean elegidos los representantes; incluso sirve como medio para incidir en la forma de tratamiento de ciertos asuntos públicos. Pero ni los partidos políticos ofrecen suficiente información sobre las políticas públicas que impulsarán, ni tampoco los votantes recopilan ni procesan la voluminosa información que podría contener la totalidad de los proyectos.

Ante los escasos medios de participación política en los actuales sistemas democráticos, y ante la creciente sociedad red, basada en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se abre la oportunidad para construir nuevas relaciones entre el Estado y los ciudadanos, para consolidar mecanismos que permitan la incidencia directa de estos en la toma de decisiones y la construcción de políticas públicas.

La caja negra del Estado en la elaboración de las políticas públicas

Como plantea Pasquino (Pasquino, 2011), al votar los electores manifiestan sus preferencias más relevantes en cuanto a la elección de parlamentarios y jefes del ejecutivo, pero no transmiten información sobre las políticas públicas de su predilección. De hecho, la elección de un candidato difícilmente se basa en el conocimiento pormenorizado de sus plataformas o programas de trabajo. Aunque así sucediera, estos documentos no abarcarían la totalidad de las acciones de gobierno.

Ante la existencia de una alta participación política, los beneficios para los tomadores de decisiones son mayores, porque ellos cuidarán la selección de las políticas públicas a instrumentar y sus efectos. Debido a que la supervisión e involucramiento ciudadano serán superiores, los tomadores de decisiones denotarán mayor responsabilidad en la interpretación de las demandas recibidas, y en la comprensión de las preferencias de la diversidad de los grupos sociales expresadas en las urnas.

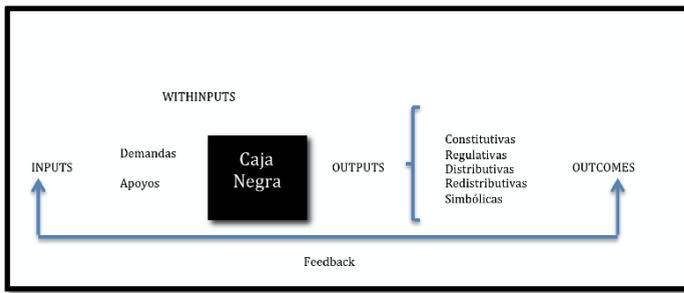
Así, tenemos un escenario donde la manifestación de preferencias, ideologías y necesidades es incompleta. Se expresa solo en el voto y, en algunos casos, mediante otros mecanismos de participación, demasiados complejos y costosos, como el plebiscito y el referéndum. Este último se lleva a cabo una vez que se ha tomado la decisión, cuando precisamente el objetivo es la colaboración en el proceso de toma de decisiones y en la deliberación sobre los asuntos trascendentes, no solo validar la decisión ya tomada.

Los actuales medios de participación política no son eficientes para la mayoría de los ciudadanos; son ineficaces, costosos, no se enfocan a la parte medular de la democracia participativa, en la inclusión social, o en la discusión de los asuntos en el marco del proceso de la toma de decisiones.

De acuerdo con Easton (Torres, 2004; Pasquino 2011), estas unidades entremezcladas en el sistema político son parte del ámbito

general de los *inputs*: las demandas, preferencias, necesidades y apoyos que, a través de la actividad de los partidos políticos, son introducidos por los ciudadanos, grupos, asociaciones, colegios de profesionistas y organizaciones en la llamada “caja negra” (Ver esquema 1), lugar donde se deliberan y deciden los asuntos públicos.

Esquema 1
La Caja Negra



En la Caja Negra no existe la voz y la opinión de los ciudadanos. En este espacio donde se toman las decisiones para gestionar las demandas, tanto de los actores del sistema político (*withinputs*) como las ciudadanas (*inputs*) para construir las políticas públicas que responden a los requerimientos, requiere democratizarse con mecanismos ágiles de participación ciudadana. Aquí es dónde el Estado debe evolucionar para fortalecer la democracia participativa por medio del uso de las TIC.

Es importante destacar que, la mayoría de las veces, quienes intervienen en la elaboración de las políticas públicas son los burócratas, en lo individual o colectivo. Muchas veces estas personas no son electas por medio del voto, por lo tanto, no serán llamadas a rendir cuentas ante los ciudadanos; los costos de los resultados de la implementación de las políticas públicas los absorben los políticos y gobernantes que sí pasaron por un proceso electoral para ser electos.

LA CAJA NEGRA DEL ESTADO: EL RETO DEL GOBIERNO ABIERTO

De la complejidad de las demandas o el cumplimiento de las normativas del proceso de creación de las políticas públicas depende la cantidad de actores involucrados en su elaboración. Mientras mayor sea la cantidad de servidores públicos e instituciones involucradas, más difícil es deslindar responsabilidades relativas a la toma de decisiones. Esto origina que se convierta en un problema relacionado con la funcionalidad de la democracia, entre electores y representantes, y allí es donde se centra la inmediata necesidad de abrir la caja negra. Quienes resultan beneficiados de ello son los políticos y los ciudadanos, porque el sistema de premios o castigos generado por el voto no trasciende hasta los burócratas que tomaron decisiones, sino hasta quienes pidieron el voto: los representantes electos.

La democracia no se constriñe a la etapa electoral, tiene efectos permanentes en la vida pública. Es posible construir una democracia con intensa participación ciudadana en los asuntos públicos. Para esto, debemos interpretarla como una visión integrada entre individuos e instituciones, tener condiciones de equidad, como la igualdad en la toma de decisiones, y la democratización de los espacios donde esto sucede. La democracia participativa conlleva resultados de eficacia política, concientización de los asuntos públicos y construcción de ciudadanía (Pateman, 1970).

La democracia se enfrenta a grandes desafíos; aún arrastra déficits de cumplimiento a los ciudadanos y es inaplazable incorporar nuevas visiones sobre el Estado y el poder. Debemos recordar que el actual modelo generalizado sustenta el acceso al poder por medio del voto. Sin embargo, las promesas electorales pocas veces se cumplen a cabalidad y esto provoca debilidad en la legitimidad, crisis de representación y, como consecuencia, debilita el poder público emanado de la sociedad. Así, se forma un peligroso círculo vicioso, que debilita al Estado progresivamente y acrecenta los espacios de los poderes fácticos. De acuerdo con el informe sobre la democracia de ciudadanía (OEA-PNUD, 2009), existen tres características esenciales ligadas a la legitimidad del poder democrático, su origen, ejercicio y finalidad. En cuanto a su ejercicio a través de las instituciones con estricto apego al estado

de derecho, el punto de referencia es cómo se toman las decisiones para elaborar las políticas públicas. La caja negra, donde se toman las decisiones, debe abrirse a la participación política. El gobierno abierto como modelo de innovación surge como plataforma para incluir a los ciudadanos en los asuntos públicos y fortalecer la democracia participativa.

Antecedentes y conceptualización del gobierno abierto

Nos encontramos con los cambios más profundos en nuestros modelos de democracia: la restructuración del Estado y el empoderamiento ciudadano. Este marco se sustenta, en parte, en las TIC, junto con herramientas para realizar tareas compartidas entre usuarios dispersos en diferentes lugares, conectados a través de internet. Esto cambia la morfología de la sociedad y las relaciones entre los diversos actores. El Estado es cada vez menos aquél ente impenetrable, dotado de poder insoluble, ilimitado, omnipresente, parecido más a una monarquía en su relación con los súbditos que un Estado constitucional donde se privilegia la interacción con los ciudadanos, se reconocen las libertades fundamentales, los derechos humanos y se pone en el centro de las decisiones públicas a la ciudadanía. Hoy, el principal reclamo es el reconocimiento de la soberanía que reside en la población. A los gobiernos se les entrega un mandato, y el ejercicio de ese mandato debe compartirse con los múltiples grupos o sectores de la población que resultarán trastocados con las decisiones que sobre política pública tomen los gobiernos. Los tres ejes en que se sustenta el gobierno abierto son reclamos preexistentes, sustentados en la insatisfacción ciudadana ante los resultados generados por los regímenes democráticos.

Cabe recordar el enorme potencial que tiene el gobierno para allegarse la inteligencia colectiva por medio de la colaboración; esta apertura trae oportunidades para encontrar soluciones innovadoras, aprovechando el conocimiento colectivo de las personas dispuestas a participar.

LA CAJA NEGRA DEL ESTADO: EL RETO DEL GOBIERNO ABIERTO

Desde la década de los ochenta surge una corriente focalizada en la reinención del gobierno, que incorpora los conceptos tradicionales de gestión aplicados en la iniciativa privada al sector público, con el objetivo de hacer gobiernos basados en los principios de eficiencia, productividad, competitividad y calidad en el servicio, priorizando a los ciudadanos como clientes que reciben bienes y servicios de las instituciones públicas.

Esta innovación, conocida como Buen Gobierno, implica cambios profundos en los esquemas del ejercicio gubernamental. Se trata de reinventar la forma como se gestionan los asuntos públicos, desarrollar las habilidades necesarias para ocupar los cargos públicos, pero, sobre todo, de replantear las relaciones con los ciudadanos. Este redimensionamiento de la democracia “obliga a los gobiernos a ser más abiertos y participativos, lo que implica la convocatoria y el involucramiento de los diversos actores de la sociedad en los procesos de planeación, negociación y toma de decisiones” (Muñoz 2004). Los ciudadanos están decididos a recuperar la voz en los asuntos públicos. Ahora, con las herramientas y aplicaciones de la web 2.0, es factible crear mecanismos ágiles de involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. Debemos recordar que los efectos colaterales de las decisiones que se toman en ocasiones son transfronterizos. Qué mejor que escuchar a todos los involucrados; esta posibilidad se concreta con el uso de las TIC.

La reseña de la instrumentación del Buen Gobierno refiere a la Unión Europea como uno de los primeros agentes en crear grupos de colaboración para desarrollar planes de acción entorno a la restructuración de la gestión pública en los países miembros. De forma casi inmediata, la Gran Bretaña, con Margaret Thatcher, y Estados Unidos de Norteamérica, con Ronald Reagan, realizaron acciones aisladas, pero no integrales, relacionadas con los principios del Buen Gobierno; por ello los resultados ahí no fueron los esperados.

La mayor transformación hacia el Buen Gobierno en Estados Unidos de Norteamérica la impulsó el Presidente Bill Clinton, cuando trazó la ruta de reinención de la gestión pública desde

su operatividad, asociada a la calidad en el servicio a los clientes-ciudadanos, a fin de tener un gobierno competitivo, eficiente, productivo y transparente. También en otras partes del mundo se gestaron cambios en la estructura del gobierno; muchos países crearon agendas propias de innovación gubernamental y así se generó una ola de modernización de la gestión pública.

Esta práctica del Buen Gobierno tiene diversos criterios, y se fundamenta en políticas acorde a la naturaleza de cada régimen. Sin embargo, existe un principio generalmente adoptado en la mayoría de los Estados democráticos: la transparencia y el acceso a la información pública. Esta condición fundamental de los regímenes democráticos constituye la piedra angular del concepto de gobierno abierto, y parte del supuesto de transparentar la función pública y dar acceso a la información, para propiciar un sistema de rendición de cuentas, vigilancia y supervisión pública.

Este primer paso de transformación de los Estados generó legislaciones específicas para garantizar a los ciudadanos el pleno acceso a la información pública. Minimizando el secreto a los supuestos normativos, se convirtió la reserva de la información en la excepción, siendo la regla que toda la información generada por el Estado sea pública, fortaleciendo el principio de la máxima publicidad. Del mismo modo, la composición de la sociedad y los desarrollos de las TIC abrieron nuevas formas de relacionarse, con posibilidades de generar mayores resultados entre ciudadanos y Estados. Estos dos pilares democráticos, sin duda, deben permanecer, pero su modelo debe regenerarse, pasar de actos unilaterales (transparencia) y bidireccionalidad (acceso a la información) al establecimiento de medios permanentes de colaboración, participación y reutilización de la información pública.

Es necesaria la evolución del Estado en sus formas, valores y el fortalecimiento de la democracia participativa. El siguiente paso consiste en democratizar la toma de decisiones, abrir la caja negra donde se delibera sobre las políticas públicas; integrar a los ciudadanos en las discusiones de los asuntos y utilizar las TIC como medio predilecto para colaborar y gestionar los asuntos públicos con los ciudadanos.

LA CAJA NEGRA DEL ESTADO: EL RETO DEL GOBIERNO ABIERTO

En este escenario de la sociedad red, donde las personas se encuentran vinculadas en comunidades virtuales y está caracterizado por el intenso uso de las tecnologías de la información y comunicación, la aplicación de las herramientas y redes sociales características de la web 2.0, facilitadoras del trabajo colaborativo y la gestión de asuntos, crea un espacio donde surgen nuevos modelos para introducir en el gobierno y la política los principios rectores de la web de última generación: transparencia, apertura y colaboración.

El gobierno abierto se observa como el medio para reformar la sociedad y el Estado, para pasar de los modelos organizativos verticales a las redes de colaboración, para ir de la atención de los asuntos públicos individualizados por sectores a la gestión integral, para crear compromisos transversales y generar valor público en colaboración (Ramírez-Alujas, 2011).

En este mismo sentido, se asocia la idea de Oszlak de que gobierno abierto es una verdadera filosofía. Se reflexiona sobre cómo gobernar, cuál es el papel que desempeñan los gobiernos y los ciudadanos en la gestión pública y sus resultados. Este autor puntualiza las ideas de los defensores del gobierno abierto: 1) la tecnología facilita la comunicación e interacción recíproca entre gobierno y ciudadanos; 2) el gobierno debe abrir los canales para aprovechar la contribución de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, para recolectar las opciones de políticas públicas en la co-producción de bienes y servicios, así como en la supervisión, control y evaluación de los resultados de la gestión pública; 3) los ciudadanos deben involucrarse activamente para asumir sus responsabilidades en este escenario, donde asumen otras funciones como vigilantes y corresponsables de las decisiones públicas (Oszlak, 2012).

Conceptualización

Actualmente existe una ciudadanía más exigente, atenta del desempeño del gobierno, y que supervisa el desempeño de los gobernantes y reclama espacios permanentes de participación.

Esta sociedad moderna con firmeza sabe que el poder reside en la soberanía; por ello está dispuesta a custodiarlo. Muchos movimientos sociales derrocaron recientemente regímenes autoritarios en medio oriente; en otros lugares, por medio del voto hubo alternancia. En fin, es constante la participación y los ciudadanos ahora han constatado que sí tienen el poder de cambiar a sus gobernantes y regímenes políticos. El reclamo principal es la democracia, y ocupar como ciudadanos el centro de las decisiones de políticas públicas. Hoy en día tenemos un modelo llamado gobierno abierto que intenta convertirse en una respuesta a estos reclamos; integra a los ciudadanos, y aprovecha las TIC para revolucionar la forma como se relacionan estos y la administración.

El modelo de gobierno abierto lleva implícita la ruptura de los viejos paradigmas de la democracia representativa, para construir otro bajo la forma de democracia conversacional, que contiene formas de participación en la toma de decisiones, y usa como base las ventajas que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones. El gobierno abierto tiene permanente conversación con los ciudadanos, escucha sus opiniones, decide conforme a sus necesidades y preferencias, facilita la colaboración en los asuntos públicos y comunica sus decisiones y acciones de forma abierta y transparente (Calderón, 2012).

Hoy en día los ciudadanos tienen más demandas de servicios y reclaman espacios de participación política. Cada vez exigen mayor rendición de cuentas a sus representantes. Por otra parte, también los gobiernos reconocen la fuerza actual de los movimientos sociales, capaces de derrocar regímenes antidemocráticos. No existe camino de retorno en la expansión de la democracia.

Los cambios políticos y sociales, acompañados del avance en las tecnologías, obligan a los gobiernos a considerar la inaplazable necesidad de cambiar la forma como se relacionan con los ciudadanos; es la hora de incorporar al ciudadano como primera prioridad en las agendas públicas y reconocer que los gobiernos ejercen el poder y los recursos para los ciudadanos, y que las políticas públicas son dirigidas hacia ellos en sus múltiples formas de organización. El gobierno abierto es el modelo de reingeniería de la

LA CAJA NEGRA DEL ESTADO: EL RETO DEL GOBIERNO ABIERTO

vida pública y democrática más trascendente de la actual sociedad red. Es la posibilidad de fortalecer la democracia participativa, vincular a los tomadores de decisiones con los ciudadanos, decidir en función de las opiniones y preferencias de las personas que serán afectadas o beneficiadas con las decisiones, crear en conjunto valor público, reutilizar la información pública para generar riqueza, pero, sobre todo, de aprovechar el empoderamiento ciudadano.

En esencia el gobierno abierto tratar de “**abrir** la caja negra del Estado y de instar a los funcionarios a que **escuchen** a los ciudadanos, **respondan** a sus propuestas, los **acepten** como co-productores y admitan que **deben rendirles cuenta**, además de **responder** a sus críticas y observaciones. Se trata de nuevas reglas del juego en la relación gobierno-ciudadanía” (Oszlak, 2012).

Los ejes del gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración

Los gobiernos no deben tomar decisiones unilaterales. Es imperativo escuchar el punto de vista de los actores involucrados; las decisiones monopólicas tienen escasa información y pueden complementarse con la colaboración de las personas que resultan beneficiadas o perjudicadas con las decisiones públicas. El gobierno puede transformarse en un facilitador de bienes y servicios que, con el monopolio de la ley y el mandato, contribuya a la autodeterminación de las comunidades dentro del Estado democrático constitucional.

En la práctica, este modelo emergente se aplicó con la directiva lanzada por el Presidente Barack Obama, el 21 de enero de 2009, con el propósito de construir una forma de gobierno con apertura total basado en tres principios: transparencia, participación pública y colaboración; esto con la finalidad de crear confianza, edificar un gobierno eficaz y eficiente, y fortalecer la democracia.

Transparencia

Los orígenes remotos de la transparencia los encontramos en Suecia, durante el siglo XVIII, con la aprobación de la legislación de

Libertad de prensa y del derecho de acceso a las actas públicas, que marcó un hito de apertura gubernamental ya que habilitó el acceso de los ciudadanos a los documentos públicos del gobierno. De acuerdo con Lambie (2002), la mayor aportación a esta legislación vino de Anders Chydenius, quien se inspiró en el *Imperial Censorate*, implementado en China durante el período del emperador T'ai-tsung, de la Dinastía Tang (627 al 649). El papel principal de esta institución consistía en escrutar al gobierno y a sus funcionarios y denunciar sus malas prácticas de gobernanza, ineficiencia burocrática y casos de corrupción. Era una institución basada en la filosofía humanista de Confucio, y con ella se esperaba que el emperador admitiera sus imperfecciones como prueba de su amor a la verdad y repudio a la ignorancia y a la obscuridad. Este acto virtuoso es un acto de transparencia. La transparencia es el primer paso hacia un gobierno abierto, pero no acaba ahí, tiene que verse combinada con los otros principios que lo caracterizan. La transparencia implica un acto unilateral y voluntario del gobierno, que consiste en ofrecer a los ciudadanos información de su gestión para que conozcan cómo se desarrolla la misma, y estén en posibilidad de opinar y participar en el debate público de manera informada y consciente. Está vinculada con diversos conceptos, como el de rendición de cuentas, sin embargo, este y la transparencia son cosas distintas. La rendición de cuentas implica, en un primer término, según Santisteban (2010), la justificación de un acto público a un destinatario; mientras que la transparencia tiene que ver con mostrar la cosa pública en una especie de vitrina, para su constante escrutinio, es decir, con poner la información a disposición de la sociedad. Esta apertura permite a la sociedad conocer cómo actúan sus gobiernos para estar en condiciones de evaluar conscientemente su actuación, haciendo la suerte de *watchdogs* externos. En cambio, cuando las decisiones y acciones que emprenden los gobiernos no se hacen públicas, estas no se ven sometidas a la crítica ni al debate, y ello nulifica las posibilidades de que los errores disminuyan, los aciertos aumenten y, en general, de que los procedimientos mejoren en beneficio de la sociedad.

De acuerdo con Vargas (2010), la falta de transparencia propicia corrupción y soborno, puesto que fortalece acuerdos y negociaciones fuera del marco institucional, que tienen efectos directos sobre el

LA CAJA NEGRA DEL ESTADO: EL RETO DEL GOBIERNO ABIERTO

desempeño de las variables económicas condicionando directa e indirectamente la actuación de los agentes económicos, públicos y privados, lo que repercute sobre la sociedad y su bienestar. Ante estos planteamientos, la transparencia emerge como un principio básico para lograr el mejoramiento de la conciencia social, la calidad de vida y su progreso.

En cuestiones de transparencia, se habla de grados o niveles, de acuerdo a la medida en que la información del sector público puesta a disposición se presenta en formatos que permiten que sea reutilizada por ciudadanos e instituciones. Estos niveles transitan, desde el más básico, en el que solo se presentan datos estructurados de manera óptima, hasta en los que la información se presenta en formatos completamente reutilizables. Por ello, como se afirmaba antes, no basta una apertura básica, en la que los datos se hagan asequibles en medios electrónicos, sino se requiere que la información que se da a conocer se presente en formatos que permitan que sea reutilizada fácilmente por otras personas; es decir, que la información se presente en datos abiertos, *open data*.

En la directiva Obama se impulsa a la transparencia como base fundamental de la rendición de cuentas, porque ofrece a los ciudadanos información sobre lo que hace su gobierno. Aquí resalta el valor que Obama concede a la información, al considerarla como un bien público nacional. La información debe ponerse a disposición de las personas en formatos que faciliten su localización y uso. Las agencias públicas deben aprovechar las nuevas tecnologías para ofrecer información sobre sus operaciones y decisiones *online*. Por último, se deberá consultar a los ciudadanos sobre qué información es de mayor utilidad para ellos. En esas líneas se aprecia la concepción de la transparencia como elemento sustancial de un gobierno democrático, decidido a recobrar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y a consolidar un sistema de rendición de cuentas. Del mismo modo, en ese memorándum se reconoce a la información como un bien público, entendido como insumo para la producción de riqueza en la era de la sociedad de la información y el conocimiento.

Participación

El gobierno se distinguía, hasta hace poco, por el patrimonialismo y secretismo que guardaba respecto de la información en su posesión; con la transparencia esa idea gradualmente se vio superada. Otra característica del gobierno era la relación de una sola vía que sostenía con el ciudadano la cual, además, estaba plagada de barreras para manipular e inhibir la participación y opinión pública. Esa relación dio un giro interesante en los últimos años gracias a las TIC. Los mecanismos de participación hasta ahora empleados por el gobierno ya no llenan las expectativas de los ciudadanos, quienes cada vez quieren opinar más, participar más y tomar parte activa en las decisiones que incidirán en ellos. Al respecto, internet propicia la relación del ciudadano con el gobierno, y por ello juega un papel de vital importancia en la apertura de canales de participación, ya que permite foros inimaginados y de fácil acceso a cualquier persona para que externar sus necesidades y exija respuestas, concretando el vínculo de comunicación ciudadano-gobierno.

La *Declaración Universal de los Derechos de Humanos Emergentes* pone de manifiesto la necesidad y el derecho que tienen las personas de participar y ser consultados colectivamente acerca de las decisiones que les afecten. Así, en su artículo 7 dispone: “Todos los seres humanos y toda comunidad tienen derecho a participar activamente en los asuntos públicos y a disfrutar de una administración democrática en todos los niveles de gobierno.”

Con el gobierno abierto se busca alcanzar un modelo de democracia participativa, conversacional, de dos vías, que incluya al ciudadano en sus asuntos. Esto se materializa al poner en práctica el principio de participación. Este establece la directriz de consultar a las personas sobre los asuntos públicos, reconoce la inteligencia colectiva dispersa en la sociedad, y los beneficios para los funcionarios públicos que accedan al conocimiento masivo.

Aquí se abre la caja negra del Estado, al instaurar la consulta pública para la elaboración de las políticas gubernamentales. Esta

LA CAJA NEGRA DEL ESTADO: EL RETO DEL GOBIERNO ABIERTO

apertura trae el beneficio de la experiencia colectiva y de compartir información sobre los asuntos públicos. Vale recordar que las decisiones administrativas muchas veces no recaban la información de las partes involucradas que recibirán los efectos de las decisiones públicas. Para cerrar, en este principio también se instruye consultar a la opinión pública sobre nuevas formas para incrementar y mejorar las oportunidades de participación en los asuntos de gobierno. El gobierno debe escuchar lo que dice y solicita el ciudadano, porque su participación está basada en necesidades reales, que derivan del contacto directo con las políticas públicas implementadas por él. El Estado debe basar sus decisiones en las necesidades que estos manifiestan a través de su participación, lo que, en teoría, genera un equilibrio de poder, al establecerse un mecanismo de control ciudadano que propicia contrapesos a los abusos y malos usos por su parte. La meta de la participación es eficientar los procesos y decisiones del gobierno y, en consecuencia, mejorar la calidad de vida y propiciar el progreso social.

Colaboración

Este principio abre los espacios permanentes para involucrar a los ciudadanos en el trabajo del gobierno. Aquí se revoluciona este concepto y la forma como antes se daba la vinculación con los ciudadanos. Contempla que se desarrollen métodos y sistemas de cooperación entre los actores de todos los niveles del gobierno y sectores de la sociedad. Con esto se traza una red colaborativa transversal que permite el involucramiento social en los asuntos gubernamentales, y se apela de nuevo a la opinión pública para evaluar y mejorar los mecanismos de colaboración, así como para identificar áreas de oportunidad para la colaboración.

Los mecanismos de colaboración se deben implementar tanto al interior del gobierno como de cara a los ciudadanos, considerando a todos los sectores de la sociedad. Siguiendo a Calderón, este principio tiene cuatro estados:

1. Colaboración gubernamental. Cómo exigir colaboración hacia afuera si no se da dentro

de las propias estructuras gubernamentales. Es importante la colaboración y solidaridad internas en el gobierno y los departamentos que lo conforman, para generar un funcionamiento más eficiente, ahorrar costos y mejorar procesos.

2. Colaboración con la sociedad civil. La sociedad civil es el sector que posee gran experiencia, e incluso especialización, en su labor; es un sector en constante búsqueda de nuevos espacios y derechos. Ejemplo de ello es la *Declaración Universal de los Derechos Emergentes*, que se refirió en el apartado de participación, instrumento programático, emanado de la sociedad civil internacional, y dirigido a los actores estatales y a otros foros institucionalizados, para la cristalización de los derechos humanos en el nuevo milenio.
3. Colaboración con la empresa privada y los emprendedores. Este sector representa uno de los más dinámicos y que más pueden aportar a la hora de evolucionar las sociedades; por eso es importante incluirlo en el esquema de colaboración, además de por la derrama económica que genera su aportación.
4. Colaboración con los ciudadanos de a pie. Este sector lo integra la población en general, que quiere y necesita cambios en las políticas públicas, en la forma de actuar del gobierno, y que está ansiosa por participar, aportar y cooperar con el gobierno para mejorar los resultados de sus decisiones.

Finalmente, podríamos señalar que los tres principios del gobierno abierto se desarrollan paralelamente a las etapas que integran el ciclo de vida de las políticas públicas:

LA CAJA NEGRA DEL ESTADO: EL RETO DEL GOBIERNO ABIERTO

- Evaluar. Mediante la transparencia, exponer al escrutinio público la actuación gubernamental, para medir sus efectos en la reacción social.
- Definir agenda. Mediante la participación ciudadana, tener puntos de partida y prioridades para programar un plan de acción.
- Diseñar la política. Mediante la participación del ciudadano y la colaboración, implementar la política (colaboración).

Con estos tres principios asentados en el memorándum se estableció una nueva forma de gobernar, donde la interacción ciudadana con los funcionarios públicos sea constante para intervenir en los asuntos públicos. Además, escala un nivel más de la transparencia, al declarar la apertura total de la información. Este escenario se construye con íntima vinculación a las nuevas tecnologías, consideradas como aliadas esenciales para el procesamiento de la información y la colaboración conjunta con el gobierno.

Creación de valor público: *Open Data*

Dentro de los ejes rectores del gobierno abierto, encontramos, como parte de la transparencia, la política de publicación de la información. Se enfoca a liberar datos públicos en formatos abiertos; así, quienes deseen pueden aprovechar la información para reutilizarla y generar nuevas aplicaciones. La idea es muy simple: la información en posesión de las instituciones públicas debe publicarse en formatos abiertos para que las personas, organizaciones o empresas la reutilicen. La información es un insumo para producir servicios mediante el uso de las tecnologías.

El gobierno abierto emerge como una innovación en la administración pública y aquí los datos abiertos tienen el rol más importante. Este insumo, aprovechado por las personas o empresas, abre el espectro de la innovación para el desarrollo de la aplicación de la información pública en los sectores público y privado. Según

la fundación CTIC, *open data* consiste en publicar la información pública en formatos estándar, abiertos e interoperables, para facilitar el acceso y la reutilización. La información por sí sola no genera ningún valor agregado, sin embargo, es el insumo esencial para crear valor público por medio de la innovación. Cabe señalar que el *open data* incentiva el desarrollo económico del sector infomediario, dedicado a la producción de contenidos digitales. Las iniciativas de *open data* tienen como propósito publicar los *data sets*, basados en las ventajas que ofrecen las tecnologías asociadas a la web 2.0, para la reutilización de la información. Esta misma organización establece ocho principios a aplicar al *open data*:

1. Datos completos.
2. Datos primarios.
3. Datos accesibles.
4. Datos proporcionados a tiempo.
5. Datos procesables.
6. Datos no discriminatorios.
7. Datos no propietarios.
8. Datos libres de licencias.

En este aspecto tenemos que la apertura de datos implica publicar información vigente e íntegra, tal como está en su fuente de procesamiento; en formatos que sirvan para usarse en otros equipos informáticos y sin distinciones ni condiciones por segmentos; así también, comprender que la información es propiedad pública y, algo fundamental, los datos no deben procesarse en programas con licencias de uso restringidos, deben ofrecerse sin limitaciones de derechos de autor.

Por otra parte, la apertura de datos tiene niveles; esta acción no consiste solo en publicar datos en formatos abiertos, se deben incluir otros componentes para tener una mejor apertura que sea útil para los fines de reutilización de la información. En este sentido, Tim Berners-Lee ofrece un diagrama de clasificación para medir los niveles de *open data*, donde se pueden apreciar las características, acorde con los niveles de apertura, hasta llegar al nivel óptimo determinado por cinco estrellas (Ver esquema 2).

LA CAJA NEGRA DEL ESTADO: EL RETO DEL GOBIERNO ABIERTO

Esquema 2

Niveles de apertura de datos para la reutilización



Publicar información es solo el inicio de una verdadera estrategia de *open data*. Es necesario involucrar a las personas y organizaciones. A pesar de los esfuerzos que haga el gobierno por abrir la información, si no existe un plan donde participen las personas, los datos no serán aprovechados, y una de las finalidades de este movimiento es la reutilización de la información para crear aplicaciones y servicios, y para mejorar la calidad de vida de las personas.

La apertura de datos abarca otros aspectos, como mayor facilidad de transferencia de servicios a los ciudadanos. Imaginemos la velocidad y simplificación con que se pueden realizar gestiones a través de una aplicación (app), y la facilidad con que se reciben información y servicios relacionados con la administración pública.

Las retribuciones económicas provienen del desarrollo o comercialización de las aplicaciones, así como de los ahorros generados por la utilización de información pública, como insumo, para crear servicios de valor. Solo pensemos en los costos de los estudios de mercado, levantamiento de encuestas y muchas otras formas usadas para obtener información necesaria para el desarrollo de servicios; los datos abiertos concentran información valiosa que,

con el debido tratamiento, puede generar valor agregado. Aun para las empresas privadas podría ser imposible reunir ciertas cantidades de datos que el Estado recaba en su labor cotidiana. Además, ellas no tienen que pagar costos extras por hacerlo, es parte de las funciones públicas y el gobierno tiene la capacidad instalada en funcionamiento. En cambio, las empresas privadas tendrían que costear la infraestructura para la recolección de datos, y en muchos casos no sería viable recuperar la inversión; en otros, el costo final del servicio o producto tendría que ser elevado para lograr utilidades, lo que perjudicaría el desarrollo económico.

Modelo de madurez de *open data*

La fundación CITC desarrolló un modelo de madurez aplicado al *open data*, y es digno de destacar que probablemente sea el único en su tipo hasta ahora. Este modelo consta de tres dominios principales, clasificados en nueve subdominios, que agrupan 33 variables. Esta herramienta permite conocer el nivel en que se encuentran las instituciones, para después trazar la estrategia en la aplicación de la política de *open data* (Meijueiro, Luis, Fundación CTIC, comunicación personal, 02 de agosto de 2012).

- Dominio institucional y legal.
Comprende el análisis de la estrategia institucional para el desarrollo del *open data*, la existencia de liderazgos impulsores del tema, así como la gestión del cambio dentro de la organización; implica la existencia de leyes y normativas, internas o externas, como soporte de la política de *open data*. Esto incluye aspectos como las licencias para publicar los datos, las cláusulas de confidencialidad en el tratamiento de datos realizados por terceros, los derechos de explotación de datos, así como el soporte organizacional y humano, y la gestión del cambio con enfoque *open data*.
- Dominio tecnológico.
Se refiere al cumplimiento tecnológico. Aquí se aplican algunos principios del *open data*, tales como asegurar la

LA CAJA NEGRA DEL ESTADO: EL RETO DEL GOBIERNO ABIERTO

publicación de la información y garantizar la existencia de mecanismos para proteger la infraestructura de datos, con énfasis en la disponibilidad. Así también, se contempla el debido tratamiento en la publicación de datos variables y puestos en tiempo real, por ejemplo los relacionados con el estado del tiempo. También se mide el acceso a los datos, el tipo de herramientas existentes para acceder a ellos, y los diseños amigables para el acceso a la información. Otro punto a destacar es el de la calidad en los datos, que deben ser mantenidos y actualizados, estar debidamente indexados, y ser datos exactos, para identificación de la información.

- Dominio ciudadano y empresas.
Este dominio es relativo a dos tipos de consumo, considera que la transparencia es un tema de interés para los ciudadanos, en cambio las empresas lo asocian con los beneficios económicos. El análisis de la reutilización abarca aspectos como qué tipo de datos y accesos existen; qué hacen las instituciones para favorecer la transparencia y el consumo de los datos abiertos; la implicación que tiene la institución en el estímulo al consumo, y el evaluar si no existen cobros por la descarga de datos; conocer las acciones de fomento para el consumo, por ejemplo, reuniones con empresas, periodistas y organizaciones, y charlas en instituciones para promover el consumo de datos. También se analizan las posibilidades de la institución para otorgar financiamiento para los *startups*, o apoyos en especie para los emprendedores. Este dominio diagnóstica dos puntos centrales del gobierno abierto, la participación y la colaboración, para conocer el nivel de diálogo con los consumidores y las empresas, y cuáles son los medios de participación y colaboración que tiene la institución, incluyendo la escucha activa.

En resumen, el modelo de madurez nos permite hacer un diagnóstico del estado del *open data* en la institución, para después hacer la estrategia para desarrollar el tema dentro de ella.

Valor de negocios del sector infomediario

Dentro de la derrama económica generada por la liberación de datos públicos encontramos al sector infomediario como uno de más beneficiados. Se le denomina infomediarias a las empresas que usan la información del sector público para generar aplicaciones, productos y servicios con valor agregado para el uso de terceros. Este sector, de reciente aparición, fue objeto de estudio del gobierno de España, a través del Proyecto Aporta, en 2009 (www.aporta.es). Se analizó este segmento por considerarlo con alto potencial de crecimiento, generador de empleos y desarrollador de nuevos servicios y productos con valor agregado. El volumen de negocio aproximado del sector infomediario se estima entre 550 y 650 millones de euros, y la cifra de empleos vinculados con las actividades de reutilización en las empresas se calcula entre 5 mil y 5 mil 500 trabajadores.

En la siguiente gráfica (Ver imagen 3), también pueden apreciarse los siete subsectores catalogados en función del tipo de información que reutilizan (Estudio de caracterización del sector infomediario, 2011).

Imagen 3

Volumen de negocios del Sector Infomediario

Volumen de negocio total de las empresas del Sector
Volumen estimado de negocio 1.600 - 1.700 ME
Volumen de negocio asociado a la actividad infomediaria
Volumen estimado negocio infomediario 550 - 650 ME (aprox. 35-40% de la actividad)
Estimación actividad por ámbito de reutilización
Negocio/Económico 37,6%
Geográfico/Cartográfico 30,5%
Jurídico/Legal 17,0%
Transportes 5,2%
Sociodemográfica/Estadístico 1,9%
Meteorológico 1,1%
Otros: informática 6,7%

Open linked data

El diseño *linked data* se refiere a la publicación de información estructurada que pueda vincularse con otros datos, construida sobre estándares http y UDIS para lectura automática por computadoras; esto facilita que la información proveniente de diferentes fuentes se pueda interconectar y combinar para su consulta y aprovechamiento. En Wikipedia encontramos que *linked data* es el método con el que se pueden mostrar, intercambiar y conectar datos a través de URIs desreferenciables en la Web. Además, este soporte facilita la integración automática de datos originarios de múltiples fuentes. Este movimiento, también conocido *linked government data*, adopta tecnologías *linked data* y *open data* para construir opciones de búsquedas y consultas de información más avanzadas. También logra mejorar la navegación entre los datos estructurados que, a su vez, servirán para la reutilización de las aplicaciones. En esencia, esta tecnología facilita la integración de datos abiertos originarios a partir de múltiples bases de datos.

Conclusión

En este escenario de la sociedad red, donde los sistemas democráticos están deteriorados por la falta de representatividad, legitimidad y confianza en las instituciones públicas, surge el gobierno abierto como plataforma para incluir a los ciudadanos en los asuntos públicos. Esta innovación en la gestión pública aprovecha el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación para interactuar con los ciudadanos, por medio de la comunicación, participación y colaboración en la toma de decisiones, en virtud de crear valor público y fortalecer la democracia.

Bibliografía

- Calderón, Cesar (2012). “Por qué un Gobierno Abierto” en Gastón, Concha y Naser, Alejandra, *El desafío hacia el gobierno abierto a la hora de la igualdad*, CEPAL, ALIS, Chile, pp. 27-47.
- Castells, Manuel (2011). *Comunicación y Poder*, Alianza Editorial, tercera reimpresión, España, 679 págs.
- Lambie, Stephen (2002). *Freedom of information, a finish clergyman’s gift to democracy*, en *freedom of information review*, no, 97, febrero 2002, pp. 2-6.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón (2004). *Innovación Gubernamental*. FCE, México, 465 págs.
- Oszlak, Oscar, *Gobierno Abierto: Promesas, Supuestos, Desafíos*. Disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos espanol/Gobierno%20abierto.pdf>
- Pasquino, Gianfranco (2011). *Nuevo Curso de Ciencia Política*, FCE, México, 389, págs.
- Patelman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.
- Ramírez -Alujas, Álvaro (2001). “Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias Actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones Finales”. *Revista Enfoques*, Vol. IX, No. 15, pp-99-125.
- Santiesteban, Rodrigo (2010). “Transparencia”, en Villanueva, Ernesto, *Diccionario de derecho a la información*. Tomo II, tercera edición, México, pp. 755-758.

LA CAJA NEGRA DEL ESTADO: EL RETO DEL GOBIERNO ABIERTO

- Torres Mejía, David (2004). “Sistema Político”, en *Léxico de la Política*, Laura Baca Olamendi et lat., FCE, México, PP. 682-686.
- Vargas Téllez, César Octavio (2010). “Transparencia y Economía”, en Villanueva Ernesto, *Diccionario de derecho a la información*. Tomo II, tercera edición, México, pp. 764-769.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Nuestra Democracia*, FCE-PNUD-OEA, México, pp. 258.