

CAPÍTULO 3

¿QUÉ ES EL GOBIERNO ABIERTO? PERSPECTIVAS EN CLAVE LATINOAMERICANA

GOBIERNO ABIERTO, REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: ALCANCES, OBSTÁCULOS Y PERSPECTIVAS EN CLAVE LATINOAMERICANA

MARÍA CECILIA GÜEMES - ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS

"Un gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red".

Don Tapscott

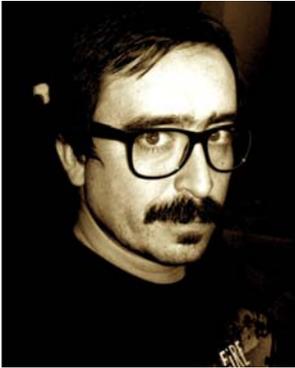
Introducción

Las llamadas políticas de gobierno abierto se expanden y multiplican por todo el mundo de la mano de iniciativas para facilitar y garantizar el derecho de acceso a la información y la apertura de datos públicos, que en algunos casos ha incluido profundos cambios en el andamiaje institucional de los gobiernos y sus administraciones públicas. Esta tendencia se ha visto potenciada por el uso cada vez más intensivo de internet, las nuevas tecnologías y la masividad de las redes sociales digitales en amplios sectores de la sociedad, que han venido impactando la forma (y el fondo) de cómo se venía entendiendo hasta ahora el hacer gobierno y gestionar los asuntos públicos.



MARÍA CECILIA GÜEMES

Es abogada, por la Universidad Nacional del Litoral de Argentina, y magister en Ciencias Sociales, con orientación en sociología, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Actualmente es doctoranda en ciencias políticas, con mención en gobierno y administración pública, en el Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Es Coordinadora del Área de Gobierno en el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), e investigadora del Instituto en Estado, Territorio y Economía de la Universidad Nacional del Litoral (IIETE). Trabaja como investigadora contratada en el Instituto de Políticas Públicas del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones de España (IPP-CCHS-CSIC). Sus líneas de investigación son: confianza social y política, Reforma del Estado y la administración pública, análisis de efectos de políticas públicas, y América Latina. Contacto: cecilia.guemes@gigapp.org, <http://csic.academia.edu/MaríaCeciliaGüemes>



ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS

Es fundador, coordinador del área de Administración Pública e investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (UIOG) en Madrid, España. Es doctorando en ciencias políticas, con mención en gobierno y administración pública (UIOG/UCM), así como licenciado en ciencias políticas, administrador público, y magister en gestión y políticas públicas de la Universidad de Chile. Sus áreas de trabajo e intereses de investigación actualmente son: gobierno abierto (*open government*) y gobernanza colaborativa; reforma del Estado y modernización de las administraciones públicas; sociotecnología; liderazgo e innovación en la gestión pública; e-Government y servicios públicos 2.0; y dirección pública y servicio civil.

Actualmente coordina la campaña internacional Open Government Standards, a través de Access Info Europe, y en los últimos años ha colaborado académicamente con diversas organizaciones como el Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), de España, entre otras. También ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Naciones Unidas (ONU), FIAPAP, y USAID, entre otros.

Email: alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org / alvaro.ramirez.alujas@gmail.com

Sitio Web: <http://www.gigapp.org>

Twitter: <http://twitter.com/redmatriz>

Blog: <http://thepowerofpengow.tumblr.com/>

En la actualidad, cuando hablamos de gobierno abierto, al menos existe un relativo consenso respecto a los principios que guían su aplicación práctica y que se relacionan a los siguientes ámbitos: a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social sobre los gobiernos y demandar rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y c) 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 y/o co-producir valor público, social y cívico (Ramírez-Alujas, 2012).

Frente a este escenario surgen diversas inquietudes: ¿existen las capacidades estatales necesarias para promover, adoptar y adaptar las medidas ligadas a la idea de gobierno abierto?, ¿se dispone de una arquitectura institucional en los gobiernos y las administraciones –desde la óptica política, organizativa, de gestión pública– que posibilite y haga realizable la promesa del gobierno abierto de cara a la sociedad?, ¿se ha reflexionado lo suficiente sobre el tipo de organización pública que se requiere para asumir en propiedad el desafío de promover e impulsar el gobierno abierto?

Aun es muy pronto como para evaluar si estamos frente a una moda o un verdadero cambio, aunque ya se ha ido generando un sugerente y rico debate sobre el impacto (potencial o no) que tendrían las medidas que se implementan bajo la etiqueta de gobierno abierto. Ello no ha estado exento de polémica e interesantes contrapuntos, partiendo de la llamada “ambigüedad” que el concepto mismo de gobierno abierto ha generado (Yu y Robinson, 2012), no solo en el uso que se la ha dado sino en las iniciativas que se promueven bajo su manto de novedad y esperanzador optimismo. En este trabajo hemos querido plasmar una reflexión poco frecuente en la materia y que apela a elementos que no necesariamente se han tratado con la suficiente rigurosidad y foco:

- Analizar el potencial de las políticas de gobierno abierto, en términos de entenderlas como programas o estrategias de reforma del Estado y modernización de la gestión pública cuya orientación principal va dirigida a mejorar la calidad del quehacer público en el amplio sentido de su significado.
- Proponer, a partir de lo anterior, tres condiciones infravaloradas por la literatura específica en el tema, que son claves para garantizar la obtención de los frutos que la promesa del gobierno abierto trae aparejadas, y que serían los ejes para transformarlo en una política de Estado, que trascienda y vaya más allá de los gobiernos:
 1. *El proceso de institucionalización y sedimentación del cambio*, que implica promover y aplicar políticas de gobierno abierto en la infraestructura misma del Estado (al entenderlas como un proceso de apertura hacia la sociedad que supone el círculo virtuoso de la transparencia y rendición de cuentas, la participación y la colaboración).
 2. Enlazado a lo anterior, es necesario un *profundo cambio en la cultura administrativa* que haga de las burocracias/servicios civiles espacios abiertos al diálogo y construcción colectiva, capaces de entreverar actores que habitan fuera del Estado y que están replegados y dispersos bajo la amplia etiqueta de “sociedad civil” (donde se concentrarían capacidades disponibles y distribuidas de energía cívica, ideas, talento, conocimiento, etcétera) o inclusive el sector privado.
 3. Reflexionar sobre las *lecturas/prejuicios que la ciudadanía tiene de las instituciones*

gubernamentales. Nos referimos puntualmente a los motivos y razones que subyacen a la desconfianza institucional. Esto vendría a ser la otra cara de la moneda del punto anterior. No solo necesitamos una burocracia dispuesta a dialogar con los actores sociales, sino “ciudadanos” interesados en dialogar y aportar a la construcción de lo público.

Sobre estos asuntos, el presente trabajo aporta datos, formula interrogantes e ilustra ejes de reflexión a tener en cuenta en la implementación exitosa de los modelos de gobierno abierto y en la incansable búsqueda de soluciones a los obstáculos que bloquean la sinergia Estado-sociedad. Si bien las siguientes reflexiones son útiles al debate general sobre gobierno abierto, nuestra mirada se enfoca en el contexto Latinoamericano.

Gobierno abierto y reforma del Estado: ¿espacios convergentes?

En los últimos años, la idea de gobierno abierto ha ganado terreno y se ha venido posicionado como “la nueva promesa” que posibilitaría reinventar la gestión pública y ampliar las capacidades de acción de la ciudadanía, reflejando la transición desde un modelo “analógico”, hermético y autorreferente, en nuestras anacrónicas burocracias públicas, para alcanzar uno “digital”, abierto, distribuido e incluyente.

Tal y como lo plantean Chapman y Hunt para explicar la evolución que ha tenido el debate en el Reino Unido desde fines de los años setenta del siglo XX, el gobierno abierto en su concepción seminal hace referencia a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para “*abrir las ventanas*” del sector público hacia el escrutinio ciudadano, en aras de reducir la opacidad burocrática (Chapman y Hunt, 1987). Sin embargo, a lo largo de los años esa primera aproximación fue depurándose, para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos poseen en una democracia de exigir un gobierno plenamente responsable de sus acciones (u omisiones), y para evaluar la validez de las medidas que adopta.

Ello también se refiere a los derechos de los ciudadanos frente a la información que de ellos disponen las organizaciones públicas y su adecuado manejo. Así, por casi más de dos décadas, hablar de gobierno abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, de la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común (Chapman y Hunt, 1987). Más recientemente, se ha propuesto distinguir entre la idea de transparencia, vinculada a la posibilidad de hacer exigible la rendición de cuentas a la autoridad pública, y la apertura, cuyo objetivo va más allá y supone que las personas tengan la oportunidad de participar en el proceso político, utilizando la información a la cual acceden para ese propósito e influyendo en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas (Chapman y Hunt, 2006).

Por otro lado, la promoción de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública y la implementación de diversos dispositivos institucionales para potenciar los niveles de transparencia, probidad y participación ciudadana en los asuntos públicos han ido ganando terreno en la agenda política en todo el mundo, a partir de una oleada de legislaciones que se orientan a regular su aplicación.¹ A la fecha, se cuenta con más de 90 países con este tipo de normativas, toda vez que organismos internacionales han contribuido a este proceso reiterando que el acceso a la información constituye un derecho humano, y que debe ser promovido, protegido y garantizado por los gobiernos, por su contribución al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de una ciudadanía informada y responsable; es indispensable también para el control ciudadano de los actos públicos, la rendición de

.....
¹ El gobierno abierto ha estado directamente relacionado con el concepto FOI (*Freedom Of Information*): normas que garantizan el acceso a los datos en poder del Estado. En ellas se establece un proceso legal para ejercer el “derecho a saber” por el que se podrán hacer las solicitudes de información en poder del gobierno, para ser recibidas gratuitamente o a un costo mínimo, salvo excepciones estándar. Desde que los Estados Unidos aprobara la Ley de Libertad de Información (*Free Of Information Act - FOIA*), en 1966, se han multiplicado rápidamente los esfuerzos en otros lugares del mundo para promover marcos y normativas similares (Ramírez-Alujas, 2010).

cuentas y el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales (Oszlak, 2012:9). Como vemos, para hablar seriamente de gobierno abierto es fundamental considerar estas premisas². No obstante, ello es condición necesaria, pero no suficiente para encuadrar la amplitud de su alcance.

La visión y evolución del gobierno abierto en la perspectiva de la OCDE

En su informe del año 2003, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de gobierno abierto, concebido como plataforma de base para implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos, que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública. En su concepción y propósito original aludía a la necesidad del gobierno y la administración pública de conectar de manera más fluida con la sociedad civil. Más tarde, se plantearía que un gobierno abierto se refiere “a la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad en los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades” (OCDE, 2006).

Bajo ese marco de referencia, un gobierno abierto sería aquel en el que las empresas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los ciudadanos pueden “saber cosas” –obtener información relevante y comprensible–; “conseguir cosas” –obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno–, y “crear cosas” –participar en el proceso de toma de decisiones³. Del mismo modo, los principios de *buen gobierno* –la transparencia y la rendición de

.....

² La transparencia es el principio orientador de esta apertura unilateral a la que se comprometen los gobiernos. Reconoce el derecho a la información que puedan solicitar los ciudadanos, pero también insta a los gobiernos a poner a su disposición aquellas informaciones que den cuenta de sus actividades y resultados, con base en los principios de relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez, y máxima divulgación (Oszlak, 2012:11).

³ Referencia directa a los 3 componentes: transparencia y acceso a la información, colaboración y participación (“*know things*”, “*get things*” y “*create things*”).

cuentas, la justicia y la equidad, la eficiencia y la eficacia, el respeto del imperio de la ley, y los altos estándares de comportamiento ético— representan la base sobre la cual construir un gobierno abierto (OCDE, 2006).

En la actualidad existen marcos jurídicos relativos a la idea de gobierno abierto en gran parte de los países miembros de la OCDE, y en ellos se considera: a) La legislación sobre el acceso a la información y libertad de prensa; b) La legislación sobre privacidad y protección de datos; c) Las leyes sobre procedimientos administrativos; d) La legislación sobre Defensores del Pueblo (Ombudsman); y e) Las leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores (Ramírez-Alujas, 2011).

Considerando lo anterior, la OCDE (2010) ha intentado promover la idea de gobierno abierto al sintetizar los beneficios de llevarlo a la práctica, ya que permitiría:

1. Restablecer una mayor confianza en el gobierno.
2. Garantizar mejores resultados al menor coste.
3. Elevar los niveles de cumplimiento.
4. Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas.
5. Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas.
6. Mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos, que de otra forma se enfrentan a barreras para participar.

En síntesis, el término ha evolucionado desde una mirada basada en las tres dimensiones relevantes que apelan a contar con una administración pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta y responsable (OCDE, 2006) a un enfoque donde se le considera como plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público (OCDE, 2010). En este punto, se han tratado de promover modelos a través de los cuales se puedan facilitar los procesos de innovación institucional y, al mismo tiempo, promover la adecuación al interior de los servicios públicos para aprovechar las capacidades, energías y capital social disponible y distribuido en

la sociedad.

Los ingredientes del gobierno abierto en la actualidad: la transparencia, apertura y participación como fundamentos de una nueva arquitectura cívica

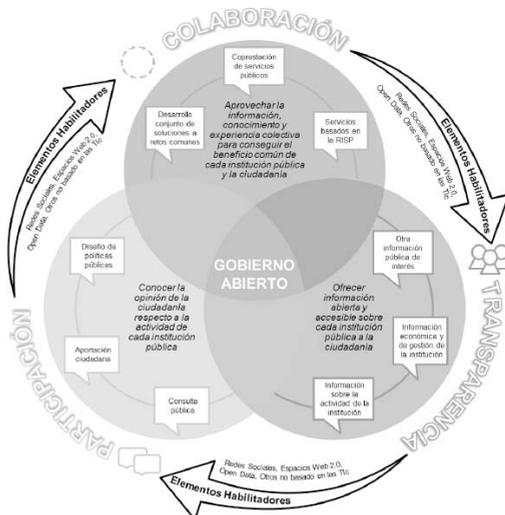
El resurgimiento que ha alcanzado la idea de gobierno abierto en los últimos años se debe, entre otras cosas, a los esfuerzos que Estados Unidos ha impulsado bajo la Administración Obama: La promulgación del *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto*, del 21 de enero de 2009, marca un hito refundacional que le dio un nuevo empuje al movimiento, de la mano del uso intensivo de la tecnología como instrumento catalizador de las acciones para promover apertura en los gobiernos de cara a los desafíos del nuevo milenio. Los tres pilares básicos (Obama, 2009) que sustentan esta (nueva) aproximación son:

1. **Transparencia (Saber).** Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de acción, sus fuentes de datos, y de sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social.
2. **Participación (Tomar parte).** Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.
3. **Colaboración (Contribuir).** Un gobierno

colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente.

Este marco de referencia ha servido de ejemplo para que distintos países hayan comenzado a adoptar parámetros similares en el camino de construir un modelo de gobierno abierto adaptado a las particulares realidades presentes en cada sociedad. En cualquier caso, dichas estrategias operan sobre la base de los tres niveles reseñados: transparencia, participación y colaboración (Figura No. 1).

Figura No. 1. Esquema de desarrollo para el gobierno abierto



Fuente: Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), Ministerio de Industria, Energía y Turismo – Gobierno de España

GOBIERNO ABIERTO, REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: ...

[Mimeo, 2012].

En términos prácticos, y para concretar dichos principios, las estrategias de gobierno abierto se han venido cristalizando a través de dos ejes fundamentales:

a) 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 catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transformando a los gobiernos de proveedores de servicios a gestores de plataformas (al permitir que otras entidades y/o usuarios, utilizando los datos públicos liberados, puedan crear nuevas prestaciones en la Web, generar nuevas actividades económicas y agregar valor público y cívico). Por otro lado, la publicación proactiva de datos relevantes y de interés sobre gestión presupuestaria, procesos de compras y adquisiciones, contratos, declaración de bienes e intereses de las autoridades, entre otros, permite incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente.

b) La **apertura de procesos (open process) y el uso de redes sociales y plataformas para la participación ciudadana (también llamado 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.

Las aplicaciones construidas a partir del uso de datos públicos tienen un impacto directo e inmediato en la vida de los ciudadanos. De allí que el concepto de “*gobierno como plataforma*”, usado para describir la idea de crear un ecosistema de proveedores, desarrolladores y *hackers* cívicos que resuelvan muchos de los problemas del gobierno desde fuera de él esté en el centro de estas iniciativas⁴ (Nath, 2011).

.....
⁴ Al final, el enfoque de datos públicos abiertos pasa por reconocer que el gobierno no es más que un administrador de información pública, con la responsabilidad de hacer que

Finalmente, y dado lo expuesto, no se debe confundir (ni reducir de manera simplista) la nueva idea de gobierno abierto al mero uso de las tecnologías o al concepto de *gobierno electrónico* o *e-Administración*. Las estrategias de gobierno electrónico descansan en el uso y aplicación casi mecánica de las herramientas tecnológicas en los servicios públicos para mejorar procesos y servicios desde una perspectiva instrumental y eficientista desde adentro; hacia afuera, unilateral y generalmente “cerrada”, donde el ciudadano sigue siendo un usuario/beneficiario final y un espectador pasivo de lo que le ofrece el aparato administrativo. En cambio, el gobierno abierto opera desde una dimensión mucho más amplia (en la forma y el fondo), que si bien se apoya en esfuerzos de tipo tecnológico, aspira a una transformación radical fundada en la apertura, la participación y la colaboración, más allá de las fronteras de lo estatal. Tal y como afirman Tapscott y Williams: “La primera oleada de estrategias digitales para el gobierno electrónico arrojó beneficios importantes. Mejoró la accesibilidad de los ciudadanos a la información y los servicios públicos, al igual que la eficiencia administrativa y operacional. No obstante, muchas de estas iniciativas se limitaron a automatizar procesos obsoletos y a trasladar a la red los servicios administrativos ya existentes [...] La próxima oleada de innovación nos brinda la oportunidad única de revisar el funcionamiento de la administración, las aportaciones y los procedimientos del sector público y, en última instancia, el modo en que los gobiernos interactúan y se comprometen con sus ciudadanos” (Tapscott y Williams, 2011:386).⁵

Gracias a las tecnologías es posible empezar a hablar de pluralismo reticular, o de promoción o potenciación de la autonomía

ella esté disponible libremente. De allí que existan ocho principios universales que deben considerarse para la apertura y uso de datos públicos: deben ser completos, primarios, oportunos/actualizados, accesibles, procesables (automáticamente), no discriminatorios, en formatos no propietarios, y no sujetos a licencias o derechos de propiedad (uso libre).

⁵ En palabras de Tapscott y Williams (2011), y frente al total agotamiento de instituciones creadas bajo una realidad totalmente diferente a la que experimentamos en el siglo XXI, se debe operar bajo cinco principios emergentes que suponen un esfuerzo transversal de todos los actores, y que aluden a: 1) la colaboración (en oposición a la jerarquía); 2) la apertura y transparencia; 3) la interdependencia; 4) el compartir la propiedad intelectual; y 5) la integridad (Tapscott y Williams, 2011).

social, capaz de generar singularidad, reciprocidad y comunidad al margen de las medidas uniformadoras y de los derechos muchas veces percibidos como abstractos por parte de la ciudadanía (Subirats, 2012:83). Ello se ha visto reflejado en diversos movimientos sociales que, bajo el apoyo y rol catalizador de las tecnologías, han pasado de un tipo de “acción colectiva” a una “acción conectiva” (Subirats, 2012:86), el tránsito del “*está pasando, lo estás viendo*” (referido al clásico slogan de la cadena televisiva CNN) al “*está pasando, lo estamos haciendo*” (Gutiérrez-Rubí, 2011). La propia red es el soporte de la acción, y sus múltiples conformaciones y su plasticidad permiten a cualquier individuo o grupo interactuar, promover, lanzar ideas y propuestas con esfuerzos mínimos (Subirats, 2012:88). A este fenómeno hace referencia Shirky (2012), al intentar explicar el concepto del “excedente cognitivo”⁶, que podría devenir en la disponibilidad potencial de una suerte de “excedente cívico” que contribuya a mejorar el espacio público y favorecer así el logro del interés colectivo.

Así, se abre la posibilidad de que las políticas de gobierno abierto puedan ser un puente articulador entre los desafíos para reformar el Estado, y la permanente tarea por modernizar y mejorar los servicios públicos. En el fondo, parte de las premisas que sostienen el “código genético” del gobierno abierto implican dejar de pensar en la estructura y funciones rígidas en manos de los organismos gubernamentales y las administraciones, para pasar a visualizarlas como un conjunto dinámico de procesos, relaciones y vínculos desde los cuales generar valor público, cívico y/o social, trascendiendo con ello la tradicional mirada de anclar la generación de bienes y/o servicios públicos al aparato estatal. Ello es un esfuerzo por reducir la complejidad actual de manera conjunta, e intentar resolver los problemas públicos tomando como base un mayor compromiso, interdependencia y complicidad entre las diversas partes involucradas.

.....

⁶ El “excedente cognitivo” se basa en la idea de que todos tenemos tiempo libre que podemos utilizar colectivamente para poder hacer cosas que serían imposibles a nivel individual; una suerte de superávit de capacidades y conocimientos de que podemos disponer para crear cosas (activo social), y dicha capacidad se ve ampliada por el uso intensivo de las redes sociales (Shirky, 2012:21).

Gobierno abierto: beneficios y ganancias que reportan las estrategias de apertura al Estado y sus instituciones

En las últimas décadas se ha venido insistiendo desde diferentes perspectivas en las ventajas que reporta, en términos de gobernanza, la apertura del Estado, la co-producción con la sociedad civil y las sinergias con el sector privado.

Cuando se busca indagar sobre el *para qué* del gobierno abierto, normalmente las respuestas a esta pregunta se enfocan desde las ventajas que esta estrategia reporta a la sociedad civil, más allá de los naturales beneficios para el propio sector público. En tal sentido, suelen destacarse las bondades de la participación ciudadana en términos de legitimación y confianza institucional, así como el modo en que la apertura responde a los reclamos de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de las autoridades políticas y gobernantes en el quehacer público.

En esta oportunidad nos interesa centrarnos en las respuestas que el gobierno abierto puede ofrecer a interrogantes que la sociología política de las últimas décadas viene formulando respecto a cómo incrementar el poder estatal a modo de generar políticas públicas más eficaces y mayor bienestar social. Hace ya algunos años Michael Mann (1997) se preguntaba sobre las razones del éxito histórico de ciertos Estados en términos de eficacia política y social. A tal efecto, acuñó la idea de *poder infraestructural*, en oposición al poder despótico. Por poder despótico entendía el conjunto de intervenciones que las elites estatales desarrollan rutinariamente, sin consulta ni negociación, vale decir, autónomamente. Por el contrario, el poder infraestructural hacía referencia a la aptitud de un Estado en la implementación de decisiones penetrando en los territorios donde se asienta su poder. En tal sentido, el poder infraestructural supone una vía de doble dirección que no solo permite al Estado asociarse a la sociedad civil, sino que habilita a esta última a un mayor control sobre aquél. De este modo, la dominación coactiva típica del poder despótico (el ejercicio de la autoridad como “poder legitimado”, en la jerga weberiana) se complementa analíticamente

con una dominación cooperativa típica del poder infraestructural, que supone movilización social colectiva de los recursos.

En igual sentido, Peter Evans (1996) integra ambas categorías analíticas bajo la afamada “*autonomía enraizada*”. Intentando explicar el éxito de ciertas sociedades en términos de desarrollo económico, Evans concluye que la presencia combinada y estratégica de capacidad interna (habilidades técnicas y administrativas, recursos organizativos y monetario-fiscales y calidades burocráticas que dan fortaleza y autonomía al aparato) y capacidad infraestructural (enraizamiento de las agencias estatales en el territorio en que interactúan) es la clave explicativa. En referencia a la capacidad infraestructural, sus ventajas derivan de una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para negociar en forma continua objetivos y políticas. Del mismo modo, Evans insiste en las ventajas de las sinergias Estado-Sociedad, las cuales son capaces de introducir elementos participativos y deliberativos (democratizadores) en el ejercicio del poder social; juegos colectivos que beneficien a todos los actores sociales. En lo que respecta al poder estatal, el enraizamiento o encastramiento (*embedment*) y cooperación con la sociedad civil le permite renegociar constantemente los objetivos y políticas, ampliando su inteligencia y volviendo más probable la concreción de sus medidas. En lo que atañe a los actores de la sociedad civil, las estrategias de coproducción, cooperación o articulación con actores públicos, invita a participar activamente a los agentes sociales y económicos no sólo en la ejecución, sino también en el diseño de las políticas públicas (Evans, 1996 a y b).

Años más tarde, la cooperación público-privada sería recuperada por la corriente teórica asociada a la gobernanza, convertida desde principios de los años 90 en objeto de estudio del Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Frente a una racionalidad jerárquica y sustantivista, como la del Estado verticalista, o una racionalidad anárquica y maximizadora, como la del mercado, la gobernanza refiere una racionalidad heterárquica⁷, pluralista y reflexiva, dispuesta

.....
⁷ Por heterarquía debe entenderse la auto-organización horizontal entre actores mutuamente interdependientes (Jessop, 2008).

a generar diálogo e intercambio de información. Una racionalidad de este último tipo promueve la generación e intercambio de información, el aprovechamiento de las interdependencias y activos de cada uno de los actores, el fomento de la solidaridad entre partes y el logro de una gama de decisiones en horizontes de corto, mediano y largo plazo (Messner, 1999; Aguilar Villanueva, 2006 y Lechner, 1997; Pettai y Illing, 2004; Haldenwang, 2005).

Retomando tales reflexiones teóricas, puede aventurarse que la apertura del Estado y su vinculación con la sociedad civil no solo reporta ventajas a esta última en términos de control y poder, sino también presenta ventajas para el Estado. De la potenciación que resulta cuando cuerpos autónomos cooperan, contribuyendo a la obtención de un objetivo común, se deduce que, *al compartirse, el poder se incrementa*. De este modo, el gobierno abierto puede leerse como una iniciativa que, desde el Estado, tiende puentes a dos segmentos que por largo tiempo han permanecido desconectados, y que cuentan con recursos e información complementaria para el logro de objetivos sociales. De allí el atractivo que ofrece como modelo de transformación y cambio en las relaciones de poder entre Estado y sociedad civil en el actual contexto.

Por tanto, y frente a lo anterior, surgen algunas interrogantes cruciales: ¿Tienen los gobiernos la voluntad política y el ánimo de emprender tal tarea? ¿Tienen las burocracias públicas las habilidades, capacidades y disposición de acometer tales iniciativas? ¿Tienen los ciudadanos interés y motivación para participar y generar sinergias con el Estado?

Desafíos del gobierno abierto: Reflexiones en clave Latinoamericana

Más allá de la voluntad política y el liderazgo que suele demandarse para iniciar e implementar proyectos reformistas en materia de gobierno y administraciones públicas (Geddes, 1994), existen algunas cuestiones poco problematizadas en la literatura que son, sin embargo, clave del éxito en materia de resultados. La complejidad de estas cuestiones ha conducido a los más

entusiastas reformistas a obviarlas; son tan difíciles de resolver que parece mejor hacerlas a un lado. Sin embargo, no hablar de ello ni incorporarlas en la agenda no significa que desaparezcan y, por el contrario, terminan siendo la causa, en muchos casos, del fracaso o esterilidad de los procesos de reforma (en ocasiones con nefastas e irreversibles consecuencias). Nos referiremos en este punto a tres de estas complejas cuestiones: las capacidades estatales, la cultura organizacional de las administraciones públicas y la confianza de los ciudadanos en las instituciones (especialmente en el servicio civil o función pública).

Las dos primeras cuestiones refieren a la estructura y funcionamiento interno del Estado y remiten a un viejo, pero aún pendiente, desafío de la región latinoamericana: la construcción de burocracias modernas⁸. El tercer punto refiere a un fenómeno que podría pensarse externo e independiente de las administraciones públicas, pero que, sin embargo, está plenamente influido por el accionar de las mismas, y que es a su vez central en el desempeño eficaz de sus tareas: nos referimos a la confianza institucional.

En relación a las capacidades estatales, como han puntualizado varios estudios, la infraestructura interna con que cuente el Estado predice en buena medida su desempeño (*performance*) y la eficacia con la que implementa políticas públicas (Evans, 1996 y 2003; Evans y Rauch, 1999, Prats, 1998 y Fernández, et. al, 2006). Bajo la idea de infraestructura interna aludimos a la importancia que tiene para el logro de objetivos sociales un servicio civil de excelencia, que ingrese a la función pública a razón del mérito y que se vuelque al servicio del bien público (Lapuente, 2009; Olsen, 2006; Lynn, 2008).

En Latinoamérica, salvo casos puntuales, el servicio público está lejos de parecerse al modelo burocrático-weberiano de las naciones desarrolladas (CLAD, 1998). Problemas como el patrimonialismo, el clientelismo y otras formas de corrupción

.....
⁸ Aunque el término burocracia esté denostado en el lenguaje cotidiano, resulta analíticamente relevante referir a él, puesto que supone funcionarios de carrera que acceden en base al mérito, que son independientes a los intereses privados, que actúan racionalmente y respetando la legalidad.

política han permeado a lo largo del siglo XX los distintos intentos de implementar reformas de signo jerárquico-burocrático, sobre todo en el nivel de los gobiernos locales y/o regionales. De cara a este panorama, continúa siendo necesario que los gobiernos de la región mantengan en la agenda política la construcción de servicios civiles de carrera. La recuperación de funciones por parte del Estado en los nuevos tiempos post-neoliberales, así como la introducción de estrategias de gobernanza y coproducción, estarán condicionadas por las capacidades con las que cuenten los Estados y la destreza de sus burocracias (Evans, 2003; Brugué, 2006; Ramió, 2001).

En suma, si no se quiere que la apertura/democratización de los gobiernos se convierta en un espacio de captura de lo público por intereses privados, la solidez de las estructuras burocráticas, su profesionalidad, su coherencia, y una identidad edificada en torno al respeto de valores públicos es un desafío clave. De esta manera, en paralelo a la flexibilidad, modernización y apertura que actualmente se les reclama, el desarrollo de ciertas características del modelo burocrático weberiano, como la profesionalización, siguen siendo dignas de perseguirse para alcanzar burocracias eficientes (Fuentes, et. Al, 2008).

En lo que se refiere a la cultura organizacional, lo que intentamos remarcar en este punto es que el funcionamiento del gobierno abierto presupone *burócratas con habilidades relacionales y disposición al diálogo*, ya sea entre distintos niveles y áreas de la administración pública como con la ciudadanía y los actores sociales (quienes aportarán conocimientos y recursos necesarios para asumir y resolver de manera conjunta los desafíos actuales).

Ahora bien, ¿son nuestras burocracias deliberativas, facilitadoras del intercambio de perspectivas y recursos entre las diferentes partes de la administración y entre la administración y su entorno? (Brugué, 2006). Todo parece indicar que las burocracias latinoamericanas tiene serias dificultades a la hora de generar redes y diálogo al interior de la propia administración y, muchísimo más, con actores externos (Fernández, et. Al, 2006). Construir administraciones dispuestas al diálogo y al trabajo cooperativo supone, más que nada, un cambio de “*chip*” en la mentalidad del

funcionario. Como es sabido, la cultura organizacional, cemento que da cohesión y solidez a una organización, alude a las suposiciones y creencias básicas que comparten sus miembros, y que funcionan de forma inconsciente definiendo una visión básica de conjunto de la propia organización y de su entorno (Schein, 1993; Ramió, 1999). Esta cultura se articula en torno a mitos (ficciones alegóricas parte de la memoria colectiva), valores (concepciones que involucran cualidades morales) e ideología (ideas fundamentales que caracterizan el pensamiento de la colectividad) que se actualizan y manifiestan en las respuestas que se dan a problemas que se presentan. En lo que a nosotros respecta, el modo de hacer las cosas que se privilegia de cara a la búsqueda de competitividad y eficiencia (valores centrales en la cultura actual de las administraciones públicas) conduce a un estilo de trabajo “*machote*”, decidido, resolutivo, expeditivo, e incluso agresivo, antes que a un modo de hacer dispuesto a la colaboración, el diálogo, el compromiso, el tiempo para la relación, la capacidad para ponerse en el lugar del otro y cultivar un vínculo más allá de la tarea (Brugué, 2006).

¿Cómo revertir esto? Los estudios de cultura organizacional han puesto en evidencia que el cambio es un fenómeno complejo, lento y difícil de conducir, pero no imposible y de suma relevancia para que la participación que promueve el gobierno abierto sea una realidad. Como parte de un aprendizaje social, el cambio de mentalidad supone, entre otras cosas, tres desafíos: a) lidiar de modo inteligente con las resistencias al cambio, devenidas de distintas ansiedades y angustias a las que se enfrentan los miembros de la organización; b) el desarrollo y divulgación de nuevas imágenes y valores sociales; y c) favorecer motivaciones racionales que rompan con el pasado, fomenten la revisión de actitudes y transformen prácticas (Louis, 1993; Schein, 1996). Cambiar los modos de hacer implica transformar la cultura tradicionalmente jerárquica, ensimismada y fragmentada de las organizaciones públicas por un espacio colaborativo, dialógico, abierto y relacional, incluyente, accesible, conversacional, expandido, etcétera.

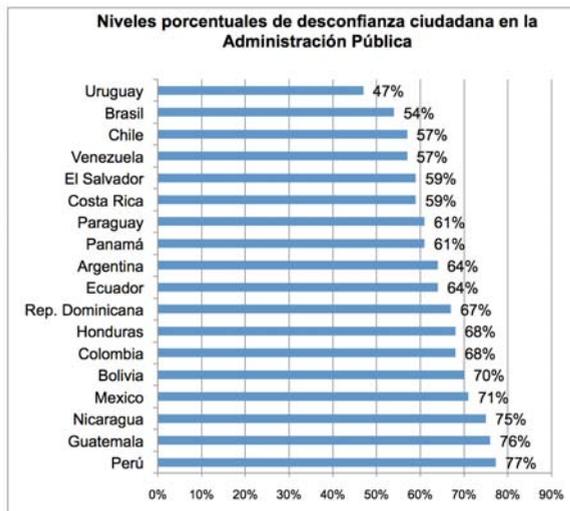
En síntesis, lo que nos interesa poner sobre la mesa aquí es que crear espacios de apertura y diálogo no es suficiente, es preciso además que los actores quieran y estén dispuestos (y disponibles para) conversar. Sin cambio de mentalidad y de prácticas por parte

de las autoridades y funcionarios las promesas del gobierno abierto pueden quedar reducidas a papel mojado.

La otra cara de la moneda es que los ciudadanos estén dispuestos a vincularse, interactuar y trabajar con la administración. Esta disposición, necesaria para el ejercicio de la gobernanza y la vitalidad auténtica de los espacios participativos, presume ciudadanos que confíen en la administración pública, y que vean como válida y necesaria la generación de un vínculo más permanente. Sin confianza es difícil imaginarse cualquier relación social o institucional.

En América Latina y el Caribe esta confianza en la administración pública es difícil de hallar. En términos promedios, existe cerca de un 65 por ciento de la ciudadanía latinoamericana que manifiesta tener poca o ninguna confianza en las administraciones públicas (Gráfico No. 1).

Gráfico No. 1



Fuente: Latinobarómetro (Año 2010). Porcentajes de respuestas que afirman confiar poco o nada en la administración pública.

Dichos resultados probablemente reflejen malas experiencias de la ciudadanía al momento de realizar trámites e interactuar con servicios sociales, pero también hablan de los imaginarios sociales y prejuicios vigentes en la ciudadanía respecto de lo “público” y del Estado, poniendo también en evidencia las pobres expectativas que los ciudadanos tienen sobre su funcionamiento.⁹

Volviendo al eje del asunto, la confianza institucional es importante en la medida que predice la posibilidad de acción colectiva/cooperativa entre la ciudadanía y la administración pública. De modo que, si no se logran aumentar los niveles de confianza desde la ciudadanía, existe un serio riesgo de que la inversión de tiempo, esfuerzo y recursos escasos que supone participar en el gobierno solo sea una opción para los actores privados que tengan un interés concreto y un poder relevante, y no en un modo de hacer conjunto y cooperativo democrático como el que se busca alcanzar.

Podríamos lógicamente preguntarnos si el vínculo causal entre confianza político-institucional y gobierno abierto presupone a la confianza como una precondition para el funcionamiento del gobierno abierto o, por el contrario, si es un resultante del mismo. No hay respuesta certera a esa pregunta, puesto que lo más probable es que el vínculo vaya en ambas direcciones. De modo que, si se tiene en cuenta las leyes de la interdependencia circular, cabe esperar que el cambio en cualquiera de los dos factores produjera inevitablemente una modificación, o bien en la otra variable o en su conjunto.

Si la relación se mira en el primero de los sentidos (confianza institucional es previa al ejercicio de la participación) lo suyo sería buscar modos de alentar la confianza ciudadana en las instituciones.

.....

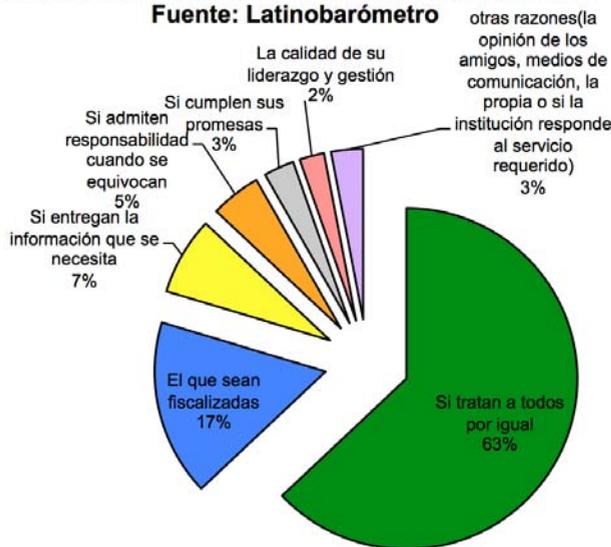
⁹ Como bien han señalado Bourdieu y Wacquant (2001), la nueva Vulgata planetaria neoliberal se apoya en una serie de oposiciones y equivalencias que se soportan y refuerzan mutuamente, y en función de las cuales el Estado es atrasado, rígido, autocrático y parte del pasado, y el mercado se presenta como moderno, flexible, democrático y como el futuro. El uso de generalizaciones anecdóticas, tales como “los empleados públicos no tienen arreglo”, “lo público siempre funciona mal”, “la corrupción es innata a la administración pública”, entre otras, se han legitimado precisamente por reformas mercantilistas que contribuyen a empeorar el accionar del Estado y la confianza ciudadana en él (Evans, 1997).

Sin embargo, no está claro en la literatura como recomponer o crear confianza institucional y cuáles son los factores más relevantes para promover la misma (Levi & Stoker, 2000; Newton & Norris, 2000; Rothstein & Uslaner, 2005; Nannestad & Svendsen, 2005; Mishler & Rose, 2005). Frente a este desalentador panorama, nos parece oportuno, al menos como punto de arranque, observar cuáles son los criterios que los ciudadanos consideran relevantes para evaluar a las instituciones públicas, y sobre los que cabría operar.

El gráfico que sigue aglutina las respuestas que la ciudadanía latinoamericana da cuando se le interroga por las instituciones públicas en general (Gráfico No. 2).

Gráfico No. 2

Factores determinantes de la confianza en las Instituciones Públicas en América Latina. Año 2008.
Fuente: Latinobarómetro



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro, 2008.

Como se vislumbra, el tratamiento igualitario es el factor más importante, seguido por la fiscalización y, en mucho menor medida, por la capacidad de las administraciones de informar sobre lo que se les consulta. Esto nos conduce a pensar que quizá buena parte de la desconfianza en las administraciones públicas (Gráfico No. 2) pueda explicarse por la percepción ciudadana de trato desigual que ellas brindan.

¿Y cuáles cree la ciudadanía son las claves del cambio y mejora de la administración pública? Entre las respuestas que la ciudadanía da a esta pregunta, casi el 70 por ciento de ellas se ajusta a las metas que el gobierno abierto se propone cumplir: lucha contra la corrupción, la participación en la toma de decisiones, la simplificación de los trámites, la modernización de servicios públicos, y el control y rendición de cuentas. El resto de las respuestas se enrola en argumentos y prejuicios más difundidos sobre el “reducir” o “agrandar” el Estado, o bien responden “no creer que las instituciones tengan arreglo” (Tabla No. 1).

Tabla No. 1

Enfoques	Dimensiones	Opción de respuestas	% promedio en América Latina	Subtotal
Medidas relacionadas con el enfoque de gobierno abierto	Mejora servicios públicos/ eficiencia	Modernizar servicios	8,76%	67,02%
	Participación	Crear nuevas oportunidades de participación en toma decisiones	8,09%	
	Integridad pública	Atacar la corrupción	38,04%	
	Gestión más efectiva de los recursos	Simplificar los procedimientos burocráticos	6,12%	
	Responsabilidad y accountability	Mayor control y rendición de cuentas	6,01%	

Aspectos asociados a debate tradicional sobre tamaño del Estado	Estados más pequeños	Disminuir los gastos	18,59%	
		Privatizar	1,96%	
	Estados más grandes	Aumentar el número de empleados	8,49%	29,05%
Escepticismo/ Prejuicios sobre la AP	Las instituciones públicas no tienen arreglo		3,37%	3,37%
Otros			0,56%	0,56%
Total respuestas				100,00%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro, 2002.

Si bien las soluciones que podemos dar a los desafíos anteriores son más bien escuetas (hay más preguntas que respuestas) lo que de momento nos interesa destacar es que hacer del gobierno abierto una realidad supone dejar de ignorar lo que es complejo, e intentar abordar tales desafíos de modo simultáneo e integral. De allí que considerar este tipo de enfoques como el punto de partida de procesos de reforma del Estado y modernización de las administraciones públicas sea una necesidad de carácter imperativo y requiera de la definición de hojas de ruta vigorosas y políticas de Estado (más allá de los gobiernos de turno) que le den sostenibilidad, proyección y perspectiva estratégica en el tiempo. Visto así, y siendo optimistas, el gobierno abierto ha llegado para quedarse, pero requiere un trabajo de cambio institucional y cultural en la esfera pública cuyos efectos solo podrán observarse en el mediano y largo plazo, si se llevan a cabo en el presente las iniciativas adecuadas y los esfuerzos necesarios para ir pavimentando el camino que conduzca al cumplimiento de las promesas que le dan vida y que le han posicionado como eje del debate en estos primeros años del siglo XXI.

Conclusiones: ¿Cómo promover el gobierno abierto y no morir en el intento? Hackear el Estado para reprogramar la Administración Pública¹⁰

“La burocracia, viuda administrativa de sucesivos gobiernos, acaba convirtiéndose en un inmenso cementerio de proyectos políticos”.

O. Oszlak

El que la idea de “apertura” vaya ganando protagonismo en las agendas de los gobiernos en los últimos años, si bien puede considerarse como algo positivo, al mismo tiempo puede transformarse en un arma de doble filo, pues la evidencia reciente demuestra que, cuando diversas iniciativas se sustentan bajo el alero de un concepto cuyo tratamiento es aún disperso y poco claro en términos operacionales, las consecuencias no esperadas pueden ser importantes y contrarias a lo buscado. En vista de ello, en este trabajo alertamos sobre:

- El riesgo que vemos en una visión ingenua y excesivamente optimista del gobierno abierto que eluda un debate profundo sobre los obstáculos y desafíos a vencer para alcanzar una apertura capaz de generar valor público, sobretudo en el encaje entre burocracias en clave “analógica” y cerrada, en un entorno digital y cada vez más abierto.

.....

¹⁰ El concepto de “hackear” (acción de explorar, traspasar y buscar las limitantes de un código) es una idea reciente, utilizada en el ámbito de la cultura digital y el procomún, y asociada al trabajo de los desarrolladores de software libre, código abierto y pensamiento “open”. Por *hacker* debe entenderse a aquella persona apasionada por analizar, resolver problemas, desarrollar su intelecto y ofrecer el fruto de su trabajo intelectual para el bien común, por el simple placer de hacerlo, mediante la colaboración con otros, compartiendo, mezclando y remezclando, y siendo parte de una comunidad de pertenencia.

- El temor que subyace, teniendo en cuenta las débiles capacidades de nuestros Estados y las burocracias aún no consolidadas, de que la apertura sirva de base para legitimar estrategias anti-Estado que deriven en la captura del mismo por intereses privados y terminen empeorando el clientelismo y la corrupción (el riesgo del solapamiento o uso oportunista de las posibilidades que alberga el gobierno abierto por parte de grupos minoritarios, aun bajo la excusa de una narrativa incluyente y participativa).
- El peligro de que el gobierno abierto se convierta en mera retórica: que responda a una moda y pase sin dejar huellas de cambio profundas y evaluables, desperdiciando la oportunidad de renovar el modo de hacer gobierno.
- Que se reduzca la idea de gobiernos abiertos a temas de gestión operativa y se termine confundiendo con iniciativas de gobierno electrónico, acotando el debate a una cuestión técnica o meramente operacional.
- Que se asista a una difusión, isomorfismo¹¹ o copia en serie de algún modelo exitoso en latitudes muy diferentes (como sucedió con la corriente de la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica).

Precisamente porque creemos que el gobierno abierto representa una oportunidad histórica única para modernizar la

.....

¹¹ Estos procesos hacen referencia a la tendencia de ciertas organizaciones a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Esta reproducción más o menos mimética de las instituciones puede darse a través de dos tipos de isomorfismo institucional: a) *isomorfismo coercitivo*: como resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento. Este sería el caso, por ejemplo, de las actividades realizadas desde diversos organismos internacionales para el desarrollo de determinadas “soluciones” institucionales para mejorar la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas de buena parte de los países de América Latina; y b) *isomorfismo mimético*: como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, en entornos caracterizados por cierta ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar los resultados y con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un modelo que sirve como referente, que se considera más legitimado o exitoso (Ramió y Salvador, 2005).

administración pública (asumiendo los viejos y nuevos retos)¹² y transformar el modo de gobernar (impulsando sinergias entre el Estado y la sociedad civil), es que buscamos destacar cuestiones que, necesariamente, deben incorporarse en la agenda y el debate sobre el tema, más allá de las modas o tendencias tecnológicas en uso, o de la explosiva proliferación de herramientas basadas en el concepto de Web 2.0, redes sociales y explotación intensiva de datos públicos abiertos.

Si entendemos al gobierno abierto como un ejercicio de apertura de procesos que anteriormente permanecían cerrados y de compartir espacios de trabajo conjunto a través del acceso a datos públicos, construcción de una red de innovación basada en la colaboración que aproveche los recursos y capacidades de las redes externas y las comunidades, para ampliar o mejorar la velocidad y los resultados de la innovación, y por ende, lograr impactar positivamente en el bien común (Surowiecki, 2004; Nambisan, 2008 y Bason, 2010), está claro que el desafío va más allá de implementar estrategias de gobierno electrónico, o simplemente poner a disposición portales de datos o facilitar la reutilización de información pública. Insistimos en que efectivamente se trata de promover herramientas y enfoques innovadores, pero reducir el gobierno abierto a la mera aplicación de tecnología o de modelos de gestión más sofisticados sería una falacia. El desafío es ante todo político, de cambio del *ethos* cultural en los gobiernos y administraciones, y de generación de capacidades institucionales y confianza de cara a la ciudadanía.

La invitación a trabajar bajo modelos de co-diseño, co-creación y co-producción de servicios, y aprovechar la inteligencia colectiva y lo que se ha venido llamando “*sabiduría de la multitud*”, demanda consolidar burocracias modernas, “mentalmente” abiertas al diálogo y responsables por sus actuaciones (u omisiones). Así, la suerte del gobierno abierto queda atada, por un lado, a la necesidad

.....
¹² Entendiéndola sobre la base de lo que Pollitt y Bouckaert plantean: “La reforma de la gestión pública está conformada por un conjunto de cambios deliberados en la estructura y los procedimientos de las organizaciones del sector público con el objetivo de conseguir que funcionen (de alguna manera) mejor” (Pollitt y Bouckaert 2010:25).

de profundas reformas en la gestión pública, con el propósito de mejorar su funcionamiento y cambiar el *ethos* cultural de modo de fomentar el diálogo, facilitar la participación ciudadana e incrementar los niveles de apertura que fomenten la transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta. Por otro lado, supone trabajar en la desconfianza ciudadana. La co-creación y gobernanza es muy difícil si no se logra que los ciudadanos tengan ganas de involucrarse. Como el *Uróboro* (serpiente que se muerde la cola) es probable que las mejoras en una de estas cuestiones impacten positivamente en las otras: si logramos mejorar la eficacia de las burocracias las hacemos más transparentes, responsables, accesibles y abiertas, la ciudadanía incrementará su confianza en las instituciones y ello, contribuirá a mejorar las posibilidades de un trabajo cooperativo y estratégico que redunde en beneficios para toda la comunidad, y que se refleje en el fin último de todos estos esfuerzos: propender al bien común y fortalecer la legitimidad de la acción pública, pilares fundamentales de nuestras modernas democracias.

Bibliografía

- Bason, Christian (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Policy Press, UK.
- Bourdieu, Pierre and Wacquant, Loic (2001). “Neoliberal newspeak” *Radical Philosophy* (105): 2–5
- Brugué, Quim (2006). “Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (29).
- Chapman, Richard and Hunt, Michael (1987). *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*, Routledge, London.
- Chapman, Richard and Hunt Michael (2006). *Open Government in a Theoretical and Practical Context*. Aldershot, Ashgate.
- CLAD (1998). *Una nueva Gestión Pública para América Latina*. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>.
- Cunill Grau, Nuria (2004). “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”. En Bresser Pereira, Luiz *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: FCE/CLAD.
- Evans, Peter (1997). “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization.” *World Politics* (50, (1):62-87.
- Evans, Peter (2003). “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (25).
- Fernández, Víctor, Güemes, Ma. Cecilia Juan Pablo Magnin y José Vigil (2006). *Capacidades Estatales y Desarrollo Regional. Realidades y Desafíos para América Latina*, Universidad Nacional del Litoral Ediciones, Santa Fe.

- Geddes, Barbara (1994). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. University of California Press, Berkeley.
- Gutiérrez-Rubí, Antoni (2011). *La política vigilada. La comunicación política en la era de Wikileaks*. Editorial UOC, Barcelona.
- Jessop, Robert (2008) *El futuro del Estado Capitalista*. Ed. Catarata, Madrid.
- Lapuente, Victor (2008). "Why Bureaucracy? Political Power and the Emergence of Autonomous Bureaucracies", *QoC working paper series* (23).
- Louis, Meryl Reis (2003). "Las organizaciones como ámbitos de producción cultural." En Ramió, Carles y Ballart, Xavier (1993) *Teoría de la organización*. Vol.2, La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa/selección de textos. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, pp. 353-369.
- Lynn, Laurence (2008). "What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications". *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2).
- Mann, Michael (1997). *Las Fuentes del poder social*. Alianza Editorial, Madrid.
- Margaret Levi y Laura Storker (2000). "Political Trust And Trustworthiness" *Annual Review of Political Science* (3): 475–507.
- Mishler, William and Rose, Richard (2005). "What are the Consequences of Political Trust: A Test of Cultural and Institutional Theories in Russia." *Comparative Political Studies*, Vol XX (X).
- Nambisan, Satish (2008). "Transforming Government Through Collaborative Innovation". IBM Center for the Business of Government.
- Nannestad, Peter and Svendsen, Gert Tinggaard (2005). "Institutions, Culture and Trust", Conference on the Quality of Government: What It Is, How to Get It, Why It Matters, Quality of Government Institute, Universidad de Göteborg.

- Nath, Jay (2011). “Reimagining government in the digital age” *National Civic Review* (100) 1 3: 19-23
- Newton, Kenneth and Norris, Pippa (2000). “Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?” En Pharr, Susan Y Putnam, Robert. *Disaffected Democracies. Wath’s Troubling the Trilateral Countries*. Princeton University Press, New Jersey pp 52-73.
- Obama, Barack (2009). “Memorandum on Transparency and Open Government” (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf
- OCDE (2003). *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. OCDE.
- OCDE (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*. INAP – MAP, Madrid.
- OCDE (2010). “OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making” Background document for expert meeting on “Building an open and innovative government for better policies and service delivery”, Paris, 8 – 9 June 2010.
- Olsen, Johan (2006). “Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy”. *Journal of Public Administration Research and Theory* (16), 1-24.
- ONTSI (2012). “Estudio sobre Objetivos, Estrategias y Actuaciones Nacionales e Internacionales en Materia de Gobierno Abierto”. Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), Ministerio de Industria, Energía y Turismo – Gobierno de España [mimeo, 2012].
- Oszlak, Óscar (2012). “Gobierno abierto: Promesas, supuestos, desafíos”. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: “Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012 [mimeo].
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2010). *La reforma de la gestión pública: Un análisis comparado*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid.

- Prats I Catala, Joan (1998). “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (11).
- Ramió, Carles (1999). “Corrientes neoesempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical.” *Instituciones y desarrollo* (5):65-97.
- Ramió, Carles y Miquel Salvador (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Fundación CIDOB, Barcelona.
- Ramírez-Alujas, Alvaro (2010). “Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea”. *Revista Buen Gobierno* (9):94-133. Disponible en: <http://bit.ly/OqJzUu>
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2011). “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”. *Revista Enfoques* (15):99-125. Disponible en: <http://bit.ly/z9EXHT>
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2012). “Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?” *Revista Más Poder Local* (12):14-22. Disponible en: <http://bit.ly/SjJGCZ>
- Rauch, James and Evans, Peter (2000). “Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”. *Journal of Public Economics*, 75 (1), 49-71.
- Rothstein, Bo and Uslaner, Erik (2005). “All for All. Equality, Corruption, and Social Trust.” *World Politics* (58): 41-72.
- Schein, Edgar (1993). “Definición de la cultura de la organización” En Ramió, Carles y Ballart, Xavier (1993). *Teoría de la organización. Vol.2, La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa / selección de textos*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, (V.II) pp. 373-393.
- Schein, Edgar H. (1994). “Organizational and Managerial Culture as a Facilitator or Inhibitor of Organizational Learning” MIT Sloan School of Management Disponible en: <http://www.solonline.org/res/wp/10004.html>

- Schein, Edgar H. (1996). “Organizational Learning: What is New?” MIT Sloan School of Management. Disponible en: <http://www.solonline.org/res/wp/10012.html>.
- Shirky, Clay (2012). *Excedente cognitivo: Creatividad y Generosidad en la era conectada*. Deusto, Barcelona.
- Subirats, Joan (2012). “¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época? Internet y la gestión pública”. *Revista Ekonomiaz* (80) II 12: 70-91
- Surowiecki, James (2004). *The Wisdom of Crowds: Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*, Random House, New York.
- Tapscott, Don y Anthony D. Williams (2011). *MacroWikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*. Paidós, Barcelona.
- Yu, Harlan and Robinson, David (2012). “The New Ambiguity of Open Government.” SSRN eLibrary Working Paper, Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2012489