



El debate del gobierno abierto*

Por Freddy Mariñez Navarro

RESUMEN

Este documento tiene como objetivo replantearse el debate sobre el Gobierno Abierto, visualizando cuatro componentes agrupados en dos ejes. El primer eje es el transversal en el que se encuentra la transparencia que permite el proceso de rendición de cuentas, elemento fundamental para operar contra la opacidad gubernamental. Así, trataremos de responder esta interrogante: ¿qué es la transparencia en un Gobierno Abierto? El segundo eje lo denominamos de gestión y lo definen los tres componentes siguientes: la participación colaborativa, la relación o colaboración intergubernamental y la Asociación Público Privada. Esto nos ha llevado a cuestionarnos lo siguiente: ¿Cómo se participa en un Gobierno Abierto? ¿Colaboración de quién?, y ¿Asociación para qué? Consideramos que estos tres componentes le dan sentido y explican tanto una manera de gobernar en red como a las formas en que se implican las interacciones decisionales. Considerando todos estos elementos, no podríamos pensar los ejes transversal y de gestión propuestos en este documento sino pensamos en un *Networked Government* que dé el marco de establecimiento de relaciones más democráticas entre gobierno-ciudadanos-sector privado en la prestación de servicios públicos y las políticas públicas, y por supuesto así como en la eficiencia y la eficacia. Palabras clave: Gobierno Abierto, Colaboración, Participación, Transparencia, Red

This paper aims to reconsider the debate on open government, displaying four components grouped in two axes. The first axis is the cross that is the transparency that enables accountability process, which is essential to operate against governmental opacity. So, try to answer this question: What is transparency in Open Government? The second area we call management and defined by three components: collaborative participation, relationship or intergovernmental cooperation and the Public-Private Partnership. This has led us to question the following: How to participate in Open Government? Collaboration? Whom, and for what? Association? We believe these three components make sense and explain both a way of governing network as to the ways in which interactions involving decisional. Considering all these factors, we could not think transverse axes and management proposed in this paper but think of a Networked Government that gives the framework of establishing more democratic relations between citizens-government-private sector in providing public services and policies public, and of course and in the efficiency and effectiveness.

Keywords: Open Government, Collaboration, Participation, Transparency, Network

INTRODUCCIÓN

Gobierno Abierto nos brinda múltiples definiciones y en cada una se identifican tendencias con un abordaje teórico muy particular. Es así que algunos sostienen que un Gobierno Abierto es resultado del cambio tecnológico, donde la web 2.0 juega un rol fundamental y el centro de su

análisis son las tecnologías de información. A su vez otros enfatizan la importancia de concebir Gobierno Abierto como un cambio en los valores del servicio público y en la organización, en síntesis, se traduce en una nueva cultura organizacional.

Por otra parte, se identifica otra tendencia que concibe Gobierno Abierto como un modelo de gestión. Esta línea es la que exploramos en esta investigación, dado que esta perspectiva va más allá del cambio tecnológico. También se explica que Open data, o mejor conocido como datos abiertos, viene a revolucionar el concepto de transparencia tal como se había venido implementando. Contar con información que puede ser transformada para un fin mayor al interés particular, resulta en una nueva relación entre productor de información y receptor de la misma.

Si se parte de la definición de Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012), en que la apertura del gobierno es la medida por la que los ciudadanos pueden monitorear e influir los procesos del gobierno a través del acceso a la información gubernamental y el acceso a la arena de la hechura de las decisiones, entonces, a partir de esta apertura, podríamos decir que la producción de datos e información tiene valor en sí misma. Ello se explica por la razón de que un dato por sí mismo no es nada, sino hasta cuando se juntan diversos datos que luego se convierten en información. Además, si a esta información somos capaces de darles interpretación, estaríamos entonces hablando de conocimiento. Quizás ése es el espíritu de Open Data. “Los datos que en sí mismos no ofrecen ningún valor por lo que hay que dotarlos de significado para convertirlos en conocimiento válido y con valor para los demás. Visto así, es el objetivo esencial del Gobierno Abierto” (Linares, 2010: 62).

Guardián Orta (2010:76) nos presenta una definición de Gobierno Abierto como “la doctrina política que sostiene que la actividad del gobierno y de la administración del Estado debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión. En su más amplia concepción se opone a la razón del Estado de legitimar como secreto de Estado cierta información aduciendo temas de seguridad”.

La definición de Calderón y Lorenzo (2010: 11) también hace aportaciones al tema del Gobierno Abierto cuando expresan que éste es aquel “que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”.

Otra visión es la de Ramírez- Alujas (2011: 100) quien deja claro que el término Gobierno Abierto no es nuevo y se usó por primera vez en el espacio político británico. En su concepción original se trataba de un Gobierno que buscaba “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de combatir el secreto gubernamental y reducir la opacidad

burocrática. Taewoo Nan (2012) de la Albany University, ha llegado a la conclusión a través de estudios empíricos que “dos palabras de moda que actualmente están infiltrando el sector público son Gobierno Abierto (*Open Government*) y *Government 2.0*. En la trayectoria del desarrollo de e-gobierno, el Gobierno Abierto y el Gobierno 2.0 parecen ser, respectivamente, sus nuevos medios. Es una realidad no sólo en los Estados Unidos, sino también en otras democracias avanzadas, así como en ciertos países en vía de desarrollo. La plataforma y la norma para la tecnología permitida por el gobierno se están moviendo del e-gobierno (*Government 1.0*) al Gobierno Abierto (*Government 2.0*)” (2012:347).

Hace aproximadamente menos de una década, se constituyó el *Open Government Partner (OPG Network)*, esta red reúne las diferentes iniciativas de una cantidad significativa de los gobiernos del mundo. Su misión es introducir a los gobiernos así como las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas con experiencia, habilidades y tecnologías a asistir a los países tanto conceptualmente como en la implementación de mejores prácticas de Gobierno Abierto en sus compromisos de reformas (<http://www.opengovpartnership.org/ogp-network>). En el año 2011, los diferentes países que conforman la red, generaron una Declaración donde puntualizan los siguientes elementos: 1.- Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; 2.- Apoyar la participación ciudadana; 3.- Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos los gobiernos; y 4.- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Así, los gobiernos signatarios se comprometieron en adoptar estos principios en su compromiso internacional, y trabajar para fomentar una cultura mundial de Gobierno Abierto que empodere a los ciudadanos y les cumpla, y avance los ideales de un Gobierno Abierto y participativo en el siglo XXI.

De esta manera pues, transitar a un Gobierno Abierto implica un conjunto de cambios en la perspectiva de la cultura organizacional (sobre todo en la organización pública) y de gestión. César Calderón (2012), citando el blog de Javier Linares (2012: 27), presenta algunos cambios que deben realizarse en la implementación de un Gobierno Abierto:

- Cambio en los procesos: Los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto hay que re-ingeniarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.
- Cambio en la organización: Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.
- Cambio en las formas de relación: Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, etc.

Vemos entonces que en la actualidad, bajo los ejes de transparencia, participación y colaboración, Gobierno Abierto se ha posicionado como una nueva forma de fortalecimiento de las capacidades del Gobierno y la modernización de la Administración Pública, tomando exclusivamente como base las tecnologías de información¹.

El objetivo de esta investigación expuesta en este documento, parte de la premisa que los ejes que articulan el Gobierno Abierto deben traducirse en un modelo de gestión, así como en una

nueva forma de concebir la relación de colaboración Gobierno-Gobierno, Gobierno-Sector privado y Gobierno-ciudadanos, y de esta manera convertirse en una plataforma para una democracia abierta. Para cumplir con los objetivos del documento que es el de aproximarse a un modelo de gestión flexible de Gobierno Abierto que permita articular sus elementos más importantes, proponemos cuatro componentes incorporados en dos ejes. El primer eje se refiere al componente transversal, esta es la transparencia. Por otro lado, el segundo eje hace alusión a los componentes de gestión del Gobierno Abierto, nos referimos a la participación colaborativa, la colaboración intergubernamental y la asociación público-privada.

1. GOBIERNO ABIERTO COMO PLATAFORMA DE DEMOCRACIA ABIERTA

Cuando se habla de democracia en el sentido moderno, hablamos de una democracia diferente a la defendida por los griegos. En el transcurso de más de dos mil años, la civilización occidental ha enriquecido, modificado y articulado sus metas valorativas. Hoy podemos decir que las democracias son indirectas, es decir, democracias representativas en las que estamos gobernados por representantes, no por nosotros mismos. Hablamos de la democracia moderna, al referirnos a aquella que ha proporcionado a cada individuo la seguridad de su libertad², donde todos participan en la cosa pública.

La igualdad natural de los hombres, postulado ético de la democracia representativa liberal, coincide con las fases sucesivas de la ampliación de los derechos políticos, hasta el reconocimiento del sufragio universal (masculino y femenino). Estos hechos modificaron la estructura del Estado, permitiendo la existencia de grupos organizados con intereses muy concretos y con procedimientos normales para alcanzar las decisiones colectivas. En este sentido, los gobiernos democráticos liberales, dotados de dos grandes premisas, el carácter democrático y el Estado de Derecho, lo podemos caracterizar por una parte por los elementos que dotan a los gobiernos de su carácter democrático donde encontramos la existencia de partidos políticos que compiten entre sí por el acceso a la representación política en los órganos de gobierno; la realización de elecciones libres, equitativas y periódicas; el partido mayoritario en las elecciones encabeza el gobierno; y sufragio igual y universal de los adultos. Y por la otra, por los elementos que producen el Estado derecho tales como los derechos civiles que aseguren la libre organización de las corrientes de opinión; la toma de decisiones por una mayoría numérica; las garantías de los derechos de las minorías contra cualquier abuso por parte de las mayorías (limitaciones normativas al ejercicio del poder); la autoridad y ciudadanos se encuentran por igual sometidos al imperio de la ley; y el gobierno debe rendir, directa o indirectamente, cuentas a los ciudadanos y responsabilizarse de sus actos y de sus decisiones (Norberto Bobbio, 1997).

Si se intenta explicar más este esquema, Norberto Bobbio (2002:59) ha dejado muy claro la relación de necesidad entre el liberalismo y la democracia. En unas de sus combinaciones propuestas ha afirmado que "...c) liberalismo y democracia están ligados necesariamente en el sentido de que sólo la democracia es capaz de realizar en plenitud los ideales liberales y sólo el Estado liberal puede ser la condición para la práctica de la democracia". Es por ello que Giovanni Sartori (2000), al estimar también esta relación afirma que el liberalismo es ante todo la técnica de limitar el poder del Estado, y la democracia, la inserción del poder popular en el Estado.

Con estas características, las democracias denominadas liberales, dado a su relación de necesidad, no están vacías de contenido y energías. Por el contrario, según Gianfranco Pasquino (2000: 31-32): “la competencia político-electoral, la responsabilidad en y de los aparatos del Estado, y la participación en la sociedad son las que configuran y completan el recorrido siempre cambiante de la dinámica y de la transformación de los regímenes democráticos”.

1.1 DEL VOTO A LA PLATAFORMA ABIERTA DEL GOBIERNO

Pero además de estos elementos base de toda democracia, la convivencia ciudadana tiene que verse como un proceso también participativo. Es decir, nos referimos a ir más allá del voto o de la democracia representativa o la democracia procedimental. Ya hoy los gobiernos deben concebirse como plataformas de democracias participativas que tenga como características la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la colaboración entre los ciudadanos y los gobiernos apoyados por las tecnologías de la información³ y por supuestos modelos de gestión con confianza que implique funcionarios responsables con ética pública⁴. Tim O’Reilly (2010: 12-13) explica que el gobierno debe convertirse en plataforma de la democracia en esta nueva era de información. “Hay un nuevo pacto en el horizonte: información producida por y en nombre de los ciudadanos en la savia de la economía y la nación; el gobierno tiene la responsabilidad de tratar la información como un activo nacional. Los ciudadanos están conectados como nunca antes y tienen el conjunto de habilidades y la pasión para resolver problemas que les afectan localmente, así como a nivel nacional. Los servicios e información del gobierno se pueden proveer siempre a los ciudadanos cuando y donde lo necesiten. Los ciudadanos están facultados para encender la chispa de la innovación que dará como resultado un mejor enfoque a la gobernanza. En este modelo, el Gobierno es un coordinador y un activador en lugar de mover primero la acción cívica”.

Douglas Schuler (2010: 92) deja claro cuatro conceptos que son la base y el centro de lo que sería una democracia con un Gobierno Abierto. El primer concepto que este autor propone es la *Inteligencia cívica* vista como inteligencia colectiva directa dirigida a enfrentar los desafíos compartidos. Su presencia o ausencia determinará cómo efectivamente estos desafíos pueden enfrentarse. “A causa de que el Gobierno y otras elites grupales no son capaces de hacer frente a los problemas, se requerirá una forma más profunda de inteligencia cívica construida por ricas interacciones entre ciudadanos distribuidos en todo el mundo. Esta inteligencia no emergerá únicamente de una serie de votos u otras técnicas algorítmicas. . . .”. El Segundo concepto lo relaciona el autor con la *democracia*, entendida como un ideal, es la forma de organización política que más estrechamente encarna la inteligencia cívica. En otras palabras es la intercepción entre el ideal y la práctica convivencial. Así, “. . .democracia se define también por procesos inclusivos y transparentes, aunque a veces se bloquea el acceso a estos procesos y además, éstos a su vez son a menudo amañados por la élite política o económica “ (2010:92). El tercer concepto propuesto por Schuler (2010:93) es el *Gobierno Abierto* que ofrece un grupo provocativo de ideas para la reconstrucción del gobierno con el objetivo de aumentar y mejorar las habilidades de las sociedades democráticas para enfrentarse efectivamente, sustentablemente y equitativamente a cuestiones o problemas.

Y el cuarto concepto, de Schuler (2010:93) es la *online deliberación*, vista como un proceso de comunicación directa, a través de las tecnologías de la información disponibles, mediante la cual la gente discute de manera abierta sus razones, intereses, habilidades y valores con la intención de

llegar a un acuerdo para la toma de decisión. Lo más importante es que al llegar a una decisión ésta sirva de marco o plan para compartir con un grueso número de gente. La capacidad en la deliberación es importante para el esquema más general de la capacidad de la inteligencia cívica. Para este autor la deliberación es “distinta de otras modalidades de comunicación tales como la reflexión individual, la repetición y los múltiples esfuerzos por compartir puntos de vista, adquiriendo puntos de vistas solamente a través de exposiciones de los medios de comunicación, o trabajando para derrotar una persona, idea o empresa, no a través de los meritos de un propio argumento o la falta de meritos de la otra, sino por cualquier otro medio necesario (no violentos) , incluyendo la difamación y la mentira”.

En este sentido, Lori A. Brainard y John G. McNutt (2010) complementan a Schuler cuando explican el nuevo modelo denominado Nuevo Servicio Público (New Public Service: NPS) para diferenciarlo de la Administración Pública weberiana (Old Public Administración: OPA) y la Nueva Gestión Pública (New Public Management: NPM). Aunque estos dos últimos modelos de gestión se sustentan en la teoría de la elección pública y la teoría de la elección racional, respectivamente, las dos propuestas divergen ya que en una (OPA) la ley encarna el interés público, que se deriva del área de la política –Poder legislativo-, aquí el Estado es el único encargado de proveer con eficiencia y efectividad los bienes, la información y los servicios en una relación autoritaria regulada con los ciudadanos y grupos voluntarios. Y la otra (NPM) visualiza el interés público como resultado de la búsqueda de los intereses privados donde el Estado actuaría como facilitador de las elecciones individuales usando técnicas del mercado. Aquí la relación entre el gobierno y, los ciudadanos y organizaciones voluntarias es transaccional orientada al intercambio.

Dicho lo anterior, el Nuevo Servicio Público (NSP) parte de la premisa de las motivaciones democráticas para participar en la esfera pública. De esta manera concibe el interés público como resultado del diálogo. Se visualiza a la gente como ciudadanos y el rol primario del funcionario público es servir y facilitar la participación de y en colaboración con los ciudadanos antes que un funcionario que meramente implementa programas preconcebidos para clientes o como una vía catalizadora para las fuerzas del mercado.

“El enfoque con énfasis en asociaciones de base y compromiso ciudadano en la vida pública es parte de una tendencia mayor dentro de los académicos de la administración pública ya que replantea el papel del administrador público como un experto neutral a diferencia de un facilitador de los ciudadanos con bases de participación y compromiso. En este escenario, los administradores públicos crean oportunidades para el compromiso con los ciudadanos, utilizando esas oportunidades para educar, organizar y activar a éstos para promover y participar en la esfera pública en su propia representación. También significa que los administradores públicos se comprometerían con los ciudadanos a colaborar para identificar y definir los problemas, y crear y aplicar sus soluciones. Como parte de esto, las relaciones gobierno-ciudadanos se convertirían en más deliberativas y dialógicas antes que regulativas y basadas en la autoridad” (A. Brainard y John G. McNutt; 2010: 841).

Gobierno Abierto entonces no lo podemos explicar sin mecanismos institucionales que permita a una democracia hacer de lo público lo que es del público por lo que las decisiones públicas deben someterse al escrutinio de los ciudadanos, es decir, en el marco de un nivel de transparencia donde el gobierno esté dispuesto a permitir a la gente monitorear sus resultados y a participar

en sus procesos de política pública. También que los funcionarios públicos y los políticos estén sometidos día a día a la rendición de cuentas tanto horizontales como verticales —representación y societal— que la participación de los ciudadanos, las asociaciones público-privados y las relaciones intra e intergubernamental estén marcados por la colaboración deliberativa para que la política pública y los servicios públicos además de ser de calidad, sean respuestas a las preferencias y derechos de la gente. De esta manera, tal como lo precisa Cusba (2012), la colaboración es entonces uno de los elementos que forman parte de ese gran cambio que se produce en las formas de gestionar los intereses públicos. Tradicionalmente, los ciudadanos han colaborado a través de mecanismos diferentes, unos impuestos y otros más espontáneos. Pero la colaboración vista a la luz del Gobierno Abierto ofrece a los ciudadanos la posibilidad de compartir lo que saben y sobre todo de crear soluciones que generan valor en donde realmente quieren y pueden aportar. No quiere decir esto que el Gobierno —como institución legitimada y legitimadora políticamente— deje de ser el centro de la toma de decisiones, por el contrario, además también se beneficia de las contribuciones de los que están fuera del él. En otras palabras, la colaboración ofrece una posibilidad potencial para construir de forma más eficaz y legítima los gobiernos. En la propuesta que hacemos dejamos claro que la colaboración está en el marco de los cuatro componentes que explicaremos a continuación.

2. COMPONENTES DEL GOBIERNO ABIERTO

Para cumplir con los objetivos de definir una aproximación a un modelo de gestión flexible que permita articular elementos que configuren el Gobierno Abierto, proponemos cuatro componentes incorporados en dos ejes. El primer eje se refiere al componente transversal: la transparencia. Por otro lado, el segundo eje lo componen la participación colaborativa, la colaboración intra-intergubernamental y la asociación público-privada como esquemas de gestión con sus respectivos criterios de rendimientos.

2.1 EJE TRANSVERSAL: LA TRANSPARENCIA

El eje transversal podríamos identificarlo con la transparencia. Hoy el proceso de hechura de las decisiones públicas requiere del acceso a la información, así como de la calidad de la información y de la transparencia vista en el sentido de que los actores gubernamentales colaboran poniendo a disposición datos y documentos a las necesidades del público utilizando las tecnologías de información con el objeto de evaluar la acción y ejercicio del gobierno en la hechura de las decisiones y en las políticas públicas. Se trata de un nuevo enfoque de la transparencia.

Hoy se están encontrando nuevas pistas a la definición de la transparencia, por lo que nos preguntamos ¿qué transparencia necesita el Gobierno Abierto? La apertura del flujo de información, tal como se le define, en el marco de las relación gobierno y ciudadanos nos sumerge al concepto de la nueva transparencia que explica cómo las organizaciones públicas y actores gubernamentales se enfrentan cada vez más a las demandas de la sociedad para revelar información. Es decir, forzar al gobierno y al sector cívico al movimiento por una sociedad abierta. Ya no es el tiempo en que los gobiernos pasivamente proveían información solamente sobre lo solicitado y a la discreción gubernamental, sino el requisito de más compromiso activo en la información pública, comunicar las ope-

raciones internas de la gestión. Por eso la relación entre transparencia, información y democracia es fundamental y básica. La información porque ayuda a las competencias democráticas como la formulación de preferencias y opiniones probadas y la participación, porque provee elementos significativos en la hechura de la decisión pública. Archon Fung y David Weil (2010: 106), explican con respecto a la transparencia que "...se debería tener en cuenta dos escollos importantes que podrían dañar este logro. El primero, es la transparencia del gobierno, aunque dirigidos por impulsos progresivos, puede llamar la atención excesiva a los errores del sector gubernamental, teniendo como consecuencia el reforzamiento de una imagen conservadora del gobierno como incompetente y corrupta. El segundo es que toda esta energía dedicada hacer Gobierno Abierto viene a costa de dejar las operaciones de un amplio sector de organizaciones privadas (bancos, empresas manufactureras, proveedores de salud, productores de alimentos, compañías farmacéuticas) opacas y secretos".

El acceso a la información pública está tomando un énfasis renovado en todo el mundo, reflejándose a través de las siguientes tendencias: uno, a las visiones de la reforma gubernamental que presiona la apertura y la transparencia, y dos, al aumento de la disponibilidad y desarrollo continuo de las tecnologías de la información (TICs) que permite a las instituciones, organizaciones e individuos buscar de la misma forma, así como compartir, combinar y reusar el contenido de la información del gobierno.

Para Albert J. Meijer (2012), en esta época de la transparencia gubernamental (Government transparency), uno de los temas fundamentales a ser abordados son: la relación conceptual entre la transparencia del gobierno y la participación ciudadana; la naturaleza y los efectos de los mecanismos de la transparencia fiscal; el efecto de la transparencia en la confianza del gobierno; el efecto de la transparencia interinstitucional en el control parlamentario; y la relación empírica entre la transparencia del gobierno y la participación ciudadana. Estos temas relacionados con la transparencia del gobierno llevan al mismo autor a preguntarse lo siguiente: ¿La transparencia es creada por presiones de afuera (ciudadanos, stakeholders, medios de comunicación) o por tensiones internas de los sistemas gubernamentales? ¿cuáles son los sectores que se han hecho más transparentes? ¿Cómo usan la transparencia los ciudadanos, *stakeholders* y los medios de comunicación? ¿Cambia la transparencia el comportamiento de los funcionarios públicos y de las organizaciones públicas?

Muchos autores como Piotrowski (2007) han afirmado que este tipo de transparencia es fundamental para el Gobierno Abierto. Y por otro lado, Sharon S. Dawes (2010) argumenta que las políticas públicas relacionadas con el flujo de información es uno de los aspectos más importantes de la democracia ya que refleja un tipo de *elección societal* en el que se estimaría cómo la información debería producirse, procesarse, guardarse, intercambiarse y regularse. Entendido así, la transparencia se está constituyendo en una importante agenda tanto en las organizaciones públicas como privadas.

La transparencia pudiera definirse como la disponibilidad de información para el público general y la claridad sobre las reglas, regulaciones y decisiones del gobierno. Es decir, al plantearlo con más precisión, la transparencia refiere entonces a la disponibilidad y aumento del flujo de información oportuna, clara, relevante, de alta calidad y confiable relacionada con las actividades de la organización gubernamental que por supuesto impacta a la gestión pública misma.

No obstante estas premisas de la transparencia gubernamental, Karr (2008), (citado por Sharon S. Dawes, 2010), sintetiza tres tipos de tensiones asociada con el uso público de la informa-

ción gubernamental. La primera tensión es la que se presenta entre la amplitud de los datos y su comprensión por los ciudadanos no preparados técnicamente; la segunda tensión se da entre los deseos para apoyar la utilidad detallada de los datos y simultáneamente proteger la confidencialidad de los temas de los mismos; y la tercera y última tensión se visualiza cuando el público necesita y desea analizar y comprender un grupo de datos “globales” mientras que en la realidad los datos del gobierno están fragmentados y distribuidos a todos los niveles del gobierno a través de distintas organizaciones y ámbitos en que se genera y desarrolla la política pública.

Ball (citado en Heungsik Park and John Blenkinsopp, 2011) sugiere que la transparencia está empezando a combinarse con la *accountability* en el discurso público sobre la gobernanza democrática. Ello ha permitido verla en base a varios factores: Uno, la transparencia es uno de los fundamentos morales que sostienen las sociedades democráticas, a través de los derechos de los ciudadanos al acceso de la información gubernamental; dos, la transparencia es una de las medidas prácticas tomadas para restringir la corrupción, actuar como una fuerza contra el comportamiento corrupto de la burocracia, promoviendo la vigilancia de los ciudadanos para evitar el *rent-seeking*; tres, la transparencia tienen un efecto positivo en la confianza y en la *accountability* con la idea de que los ciudadanos monitoreen la calidad de los servicios públicos y motiven a los funcionarios públicos a satisfacer los ciudadanos, permitiendo aumentar el grado de confianza ya que ello es un importante principio de la democracia deliberativa. Estos tres factores nos abre la posibilidad de visualizar tres componentes esenciales cuando pensamos en la transparencia gubernamental: el acceso a la información pública como derechos ciudadanos¹⁰; una burocracia con ética pública¹¹; y la confianza institucional¹².

Según Ulf Papeful B y Christina Schaefer (2010) tres pasos deben ser completados para lograr una *accountability* pública. El primer paso, el *acceso a la información*, tiene que estar garantizada y completa, así como no distorsionada ni atrasada y sin altos costos, ello permitirá minimizar problemas de asimetría de la información¹³; el segundo, la *calidad de la información*, debe estar asegurada a través de los Informes de cooperación (Reports), estos no son más que un tipo de información sumaria agregada con detalles individuales en los que se explican los elementos clave que pueden ser comprendidos por los ciudadanos interesados. Los Informes de cooperación incluyen un mapa organizacional de la estructura de la autoridad pública que tiene como objetivo proveer las bases del cómo se deciden los problemas públicos para garantizar una provisión de servicios públicos sustentables, eficaces y eficientes.

El tercer paso, la *transparencia*, sería alcanzada por los dos pasos anteriores, es decir cuando la información solicitada por los ciudadanos debe garantizársele explicación, ausencia de distorsión y en el momento (no atrasada). Hoy es importante, al sistematizar las bases del Gobierno Abierto, replantear la transparencia en la gestión pública para que el carácter multifacético y diverso de la provisión de los servicios públicos, la ejecución de servicios, el financiamiento y la administración misma minimicen lagunas de opacidad, generando que la relación entre ciudadanos y agentes (políticos, administración y gerentes públicos), sea la más apropiada democráticamente *hablando*.

En esta dirección, es importante destacar que el *Open Government Working Group* recomienda ocho principios para el acceso y uso de los datos públicos con el objetivo de promover el discurso cívico, el bienestar público y más eficiencia en el uso de los recursos públicos:

- a) Completa. Todos los datos públicos deben estar disponibles, exceptuando los que tocan la privacidad y la seguridad;

- b) Primaria. Los datos son recolectados en la fuente primaria, con un nivel de sutilidad posible fragmentada;
- c) Oportuna. Los datos deben estar disponibles tan rápido como sea necesario para preservar el valor de los datos.
- d) Accesible. Los datos están disponibles para el más amplio número de usuarios y de objetivos.
- e) Maquina-procesadora. Los datos son razonablemente estructurados para permitir el procesamiento automático.
- f) Sin discriminación. Los datos están disponibles para todos los ciudadanos, sin requerimientos de registros.
- g) Sin propiedad. Los datos están disponibles en un formato en la cual ninguna entidad tiene un control exclusivo. Los datos son bienes públicos.
- h) Libre de licencia. Los datos no están sujetos a licencias (copyright), patentes, marcas comerciales o secretos de regulación comercial. Sólo por razones de privacidad, de seguridad y de restricciones de privilegios debe ser permitida su secrecía.

El concepto de *accountability* entonces, también usado como rendición de cuentas en el sector público debe ser usado en consecuencia para reportar el uso de recursos por parte del gobierno, así como el rendimiento de los servicios. Para ello la transparencia es un elemento fundamental ya que es una herramienta por lo que es observado el proceso de la hechura de la decisión pública. Mientras que la participación refiere a la oportunidad de participar en ese proceso. O como Curtin y Mendes lo afirman (citado por Albert J. Meijer, Deirdre Curtin and Maarten Hillebrandt, 2012), “los ciudadanos necesitan información para *ver* qué se está haciendo al interior del gobierno y, participación para *expresar* sus opiniones sobre el quehacer gubernamental” (2012: 11). De esta manera, los ciudadanos no solamente tienen acceso a la información, sino que se convierten en participantes con expresión activa. Así, la elección de los usuarios como sus opiniones con respecto a los servicios públicos son fundamentales para la legitimidad del gobierno.

Recientemente ha habido un énfasis fuerte en la política pública en escuchar a los ciudadanos y a los usuarios de los servicios a través de *choice* y *voice*. PASC, 2005 (citado en Richard Simmons, Johnston Birchall y Allan Prout , 2011: 4) “define la elección (choice) como preferencias individuales que da la oportunidad de elegir de entre las alternativas ofrecidas, enteramente o no del sector público. Expresión (Voice) es definida como las preferencias más efectivas expresadas por los usuarios de los servicios a través de cuerpos representativos, mecanismos de reclamos y encuestas de opiniones de preferencias individuales”.

En esta perspectiva, entonces, la transparencia está discutiéndose hoy por hoy como una solución instrumental a problemas de legitimidad y confianza institucional (Seok-Eun Kim,2005). Ello no sería posible sin una participación colaborativa entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, ciudadanos y organizaciones cívicas.

2.2 EJE DE GESTIÓN

En este eje explicaremos tres componentes. El primero de ellos es la Participación Colaborativa, ésta la definimos como el potencial que incluye las distintas voces en el proceso de la política pública y de la hechura misma de las decisiones. Se trata de un enfoque colaborativo de la participación que tiene como resultado la asociación de organizaciones ciudadanas y ciudadanos que comparten recursos, conocimientos, estrategias para el logro de la calidad del gobierno y de la hechura de la política pública. El segundo componente lo relacionamos con algunos rasgos activos de las relaciones intergubernamentales y sus implicaciones, y el último componente son las Asociaciones Público-Privadas entendidas como herramientas articuladoras de un tipo de relación gobierno-empresas.

2.2.1 PARTICIPACIÓN COLABORATIVA

¿A cuál participación hacemos referencia al denominarla colaborativa? Es evidente que para que la participación colaborativa se cristalice y se convierta en un factor de profundización democrática, es menester la existencia de una política gubernamental que posibilite un mayor acercamiento a través del diálogo, entre gobierno y ciudadanos, dándosele así cabida a la atención y gestión de las demandas, a la negociación y a la interlocución entre ellos y a la colaboración.

La participación colaborativa difiere de las formas clásicas de participación por la desconexión con la hechura en las tomas de decisiones. Teresa Harrison, Santiago Guerrero, G. Brian Burke y Meghan Cook (2011), afirman que la deliberación y participación debe dar la oportunidad para el intercambio de visiones con el objeto de determinar el curso de acción, dicho de otra manera, sería asegurar que diversos puntos de vistas de ciudadanos, grupos civiles y actores no gubernamentales sean incorporados a la acción del gobierno. Es decir, que la participación colaborativa se da en el momento en que los individuos son parte integrante, con su *expertise*, junto con el gobierno en el proceso de la hechura de las decisiones para generar soluciones que luego serán implementadas. Ello implica un cambio en el juego de las legitimidades tanto políticas, técnicas y sociales de los actores no gubernamentales, además de las transformaciones en las organizaciones públicas presionadas por ambientes cada día más complejos (Hal G. Rainey, 2003).

Lo anterior nos lleva a ver la lógica gubernamental operando con arreglos multi-organizacionales para la solución de problemas públicos, o sea una forma nueva de relación entre la sociedad y el Gobierno. “Un mero *partenariado* entre sector público y privado puede constituir gobernanza, pero no será democrático sino en la medida en que los intereses sociales que se hallen tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional” (Joan Prats Catala, 2005).

En esta línea de trabajo y para el fortalecimiento del Gobierno Abierto, la participación colaborativa para que sea eficiente y se constituya en una fuente de legitimidad real, se requiere de un plan compartido. James L. Creighton (2005) en este sentido presenta tres estadios para explicar la planeación de la participación pública. En el primer estadio, denominado el *análisis de decisión*, se necesita clarificar las decisiones a ser tomadas; especificar la planeación o los pasos de la hechura de la decisión y su itinerario; y por último, decidir qué tan necesaria es la participación y para qué objetivos.

El segundo estadio se refiere a la *planeación del proceso de la participación*, en ésta se involucran las siguientes actividades: especificar qué necesidades serán cumplidas con los ciudadanos en cada paso del proceso de la hechura de la decisión; identificar los *stakeholders* tanto internos como externos; Identificar las técnicas a usar en cada uno de los pasos del proceso; y conectar las técnicas en un programa integrado.

El último estadio, es el relacionado con la *implementación de la planeación*. Ésta se lleva a cabo involucrando mucha gente de diferentes partes, diversas, heterogénea, así como diferentes recursos y capacidades. Por ejemplo, se tomarían en cuenta las legitimidades técnicas, sociales, políticas y éticas de los ciudadanos.

Dado que la participación es concebida como un *continuum*, se entendería entonces como un proceso de cuatro pasos fundamentales: a) Información al público de parte del gobierno, b) escuchar al público, c) el compromiso en la resolución de problemas y, d) los acuerdos a desarrollar entre el gobierno y los ciudadanos. En este sentido, para este autor los beneficios de la participación se resumen en lo siguiente:

- a) Imprime calidad en las decisiones
- b) Minimiza costos y retrasos en la toma de la decisión. La decisión no puede sólo ser medida en base a tiempo y costos, sino también los costos y los retrasos de cómo la decisión es hecha.
- c) Construcción de consenso
- d) Implementación fácil de llevar a cabo
- e) Aunque el conflicto no es eliminado, la participación debe evitar los casos peores de confrontación
- f) Mantiene credibilidad y legitimidad
- g) Desarrollo de la sociedad
- h) Se anticipa con las actitudes de la gente a los problemas públicos

La participación colaborativa entonces, hace del Gobierno Abierto una posibilidad de diálogo, comunicación, legitimidad y confianza ya que convoca a los diferentes sectores de la sociedad a trabajar juntos, reconociendo que los ciudadanos poseen información complementaria que pueden ser usadas para resolver los problemas públicos. Según Ank Michels (2011), cuatro tipos de innovaciones democráticas son propuestas para mejorar la calidad de la democracia a través de la participación ciudadana: el aumento del tema del conocimiento, las habilidades cívicas, el compromiso público y el apoyo para las decisiones entre los participantes. Asumiéndose de esta manera, podemos observar un fenómeno clave que le da forma y sistematización a la participación. Nos referimos a los múltiples objetivos que ésta tiene y que se vería en función del papel otorgado a los ciudadanos, así como en función de aquello que obtienen los gobernantes (Font, Brugué y Gomà; 2006).

En cuanto al papel otorgado a los ciudadanos es importante ver los distintos mecanismos de participación: instrumentos que pretenden ofrecer información a un ciudadano pasivo; mecanismos que quieren dar voz a los ciudadanos y a sus asociaciones, aunque sólo sea para saber qué opinan; y el instrumento que permite a los ciudadanos trasladar el poder, y por tanto, la capacidad para tomar decisiones a la sociedad civil. En cuanto a lo que obtienen los gobernantes, es importante indicar que con la participación, ellos logran disponer de colaboradores, de legitimidad política, de mejora de las decisiones y de fortalecimiento del capital social (ver cuadro 1).

Cuadro 1.

En función del papel otorgado a los ciudadanos	En función de aquello que obtienen los gobernantes
<ul style="list-style-type: none">- Derecho a ser informados- El derecho a ser consultados- El derecho a tomar parte en las decisiones	<ul style="list-style-type: none">- La disponibilidad de colaboradores- La legitimidad política- La mejora de las decisiones- El fortalecimiento del capital Social

Los múltiples objetivos de la participación ciudadana

Otro elemento que incorpora la visión de la participación colaborativa es el valor público. El valor público se refiere al valor creado por el gobierno a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. En una democracia, estos valores son definidos en última instancia por el público usuario. Los valores determinados por las preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios y reflejados a través de las decisiones de los políticos electos (Kelly y Muers; 2002).

De esta manera, este concepto asume que la gente tiene la capacidad y la libertad para expresar sus preferencias respecto a las actividades y resultados de la Administración Pública. También asume que las Administraciones Públicas tienen la voluntad y la capacidad para acomodar sus objetivos a las preferencias ciudadanas; y más que eso, asume que al entregar el valor público requerido, la gente estará dispuesta a pagar por él con dinero, con el voto, u ofreciendo su tiempo para colaborar con el gobierno. Se trata de una relación transparente entre ciudadano y gobierno cuyo aspecto central es la capacidad de las administraciones para orientar su trabajo hacia lo que más le importa a la gente, y a darles servicios.

Visto así, se necesita que el tipo de liderazgo del gobierno cambie de proveedor autoritario de soluciones que usa su autoridad sólo para la toma de decisiones de la política pública a un gobierno que genere ambientes y contextos en que los ciudadanos hagan frente a los problemas colectivos para decidir juntos sobre lo que ellos quieran hacer (Moore; 1995).

En este sentido, expresa el mismo Moore (1995) que la negociación, la deliberación pública y el acuerdo político se convierten en instrumentos necesarios para establecer acuerdos sobre lo que es más valioso para la sociedad en su conjunto. Y es sobre la base del aprendizaje social –idea asociada a la deliberación– y el liderazgo en que las acciones de los ciudadanos pueden inventar soluciones y movilizar acción. Dice Moore (1995:183) lo siguiente: “Este aspecto debe ser particularmente importante cuando la “solución” al problema público requiere de muchos individuos para inventar sus propias adaptaciones a los problemas reales que ellos le hacen frente). Generar valor público a través de la participación colaborativa implica que en el proceso de ésta se presenten diferentes perspectivas que pueden ayudar hacer a los hacedores de las decisiones una decisión más informada”.

Así, los ciudadanos deben conocer bien a los funcionarios públicos para facilitar el mejor trato a los problemas más frecuentes constituidos como las opciones de política más deseables. Se trata entonces de redefinir el interés público en función del diálogo. Por una parte ver la opinión de la

gente como ciudadano y como principal rol del funcionario público será servir y facilitar la participación de, y en colaboración con los ciudadanos.

2.2.2 COLABORACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

¿A quién nos referimos cuando hablamos de Colaboración Intergubernamental? Entendemos este componente, para los efectos de precisar el modelo de Gobierno Abierto, como la gestión de las relaciones intergubernamentales o coordinaciones administrativas que pueden darse, tanto en gobiernos federales, como unitarios. Los cambios socioeconómicos, políticos y sociales que han venido ocurriendo en los últimos años han creado un conjunto diferente de restricciones y demandas sobre la gestión del gobierno vertical. Entre estos cambios que han incidido en la gestión intergubernamental se encuentran:

- Primero, el creciente alcance de actividades que pasa las fronteras de un sector, cambiando las visiones sobre el rol del gobierno y generando interdependencia entre ordenes de gobierno, así como la interdependencia público-privado, haciendo hincapié en los resultados;
- Segundo, las nuevas habilidades de gestión que hace que los cambios antes descritos ubiquen nuevas demandas a los funcionarios intergubernamentales, y;
- Tercero, la expresión internacional de estos cambios que han coincidido con el desarrollo de lo que se ha dado en llamar la Nueva Gestión Pública, así como la gobernanza democrática. Pero, ¿cuáles son los instrumentos de las relaciones intergubernamentales?

Dada a la complejidad de los lazos generados entre los actores intergubernamentales y los criterios de rendimientos del Gobierno Abierto, se podrían identificar cuatro instrumentos de este tipo de gobierno (Beryl A. Radin; 2008):

1.- Instrumentos de carácter estructural. Estos tienen que ver con roles y relaciones formales, modelos de autoridad y liderazgo, reglamentaciones, políticas de regulaciones y mecanismos de roles formales para la integración y diferenciación. Aspectos como el diseño y rediseño de organizaciones que impactan las formas de autoridad y liderazgo clásicos llevados a cabo por mucho tiempo; otro instrumento estructural son las comisiones que aparecen a nivel horizontal para cambiar del poder centralizado al descentralizado; también como instrumento tenemos la coordinación y la eficiencia, ello implica hacer más fácil la gestión tanto de las relaciones intergubernamentales verticales como horizontales.

Una herramienta también importante es la desregulación expresada en reglas, políticas y regulaciones para controlar las relaciones intergubernamentales y que sirven para acrecentar la *accountability* (rendición de cuentas). Otro instrumento importante es el traspaso de competencias (*devolution*) y la descentralización. Es decir, la delegación del poder del gobierno nacional a los estados y de estos a los municipios. O a organizaciones no gubernamentales.

2.- Instrumentos programáticos. Esta categoría de instrumentos se relaciona con la aplicación de recursos y el rediseño de programas y tipos de transferencias del gobierno central o federal hacia los estados y municipios. En muchos casos estos han surgido como resultado del lobbying por los estados y los municipios. Ello ha generado cambios mayores en los fines de las transferencias. Otro instrumento programático es la asociación (*partnership*) sobre prioridades esta-

blecidas e incentivos entre los diferentes órdenes de gobierno, y de estos con el sector privado (PPP: *Public-Private Partnership*). Mientras los municipios y estados han sido socios tradicionalmente en la arena intergubernamental, hoy se genera una nueva forma de asociación en respuesta a las tensiones inherentes a las relaciones intergubernamentales. Se comparten ideas, información y otros recursos para generar acciones públicas específicas. También otro instrumento en esta categoría nos refiere a la colaboración, basada ésta en que una agencia solitaria o un sistema de servicios no pueden efectivamente responder a un conjunto de necesidades presentadas. La colaboración inter-agencias prevé que los socios pierdan el control total de los recursos a favor de un grupo de procesos, así como de recursos, fondos e implementación y evaluación de nuevos servicios.

- 3.- Instrumentos de construcción de capacidades e investigación. Implica construir la capacidad de empoderamiento en todos los órdenes del gobierno que se consideraría justamente como instrumentos de capacidades. Las herramientas en esta categoría son la investigación, la diseminación de información, el entrenamiento y otras formas de construcción de capacidades como las habilidades técnico-burocráticas. Por ejemplo, la investigación en las políticas públicas es crucial para ayudar a promover la coordinación interagencias.
- 4.- Instrumentos de comportamiento de las relaciones intergubernamentales. La visión de la *accountability* requiere atención a los procesos de comunicación individual y de grupo y en los procesos que tienen que ver con la administración de los conflictos:

- La prevención del conflicto en un contexto intergubernamental llama la atención en la construcción de consenso entre los actores de la arena de la política.
- En las relaciones intergubernamentales en un ambiente de escasez de recursos y de incertidumbre política, demanda apertura en las interacciones de los gobiernos.

2.2.3 ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

¿Para qué sirve la Asociación Público Privada? La Nueva Gestión Pública trajo consigo la reforma administrativa que surgió como respuesta obligada a los problemas crecientes de la operación del gobierno vinculados al propósito de ser fieles a su misión pública y de tratar de realizarla con eficacia y responsabilidad (Aguilar, 2006). Bajo este contexto, la Nueva Gestión Pública se puede definir como la inclusión de prácticas del sector privado en el sector público. Estas prácticas fueron tomando distintas formas que se expresan hoy con el caso de las Asociaciones Público Privadas (PPP: *Private Public Partnership*, por sus siglas en inglés) que contemplan la participación del sector privado en los servicios públicos y que se han utilizado en todos los continentes, en muchos países y en los más diversos sectores¹⁴.

Las Asociaciones Público-privadas se constituyeron en una moda en los Estados Unidos en la década de los 70s cuando los gobiernos turnan al sector privado esfuerzos o demandas a través de un pacto por ampliar las capacidades gubernamentales. Bovaird, (2004, citado por Frans Jorna, Pieter Wagenaar, Enny Das and Jezewski, 2010) concibe este tipo de asociación como un trabajo acordado (que implica un contrato) entre una organización del sector público con organizaciones fuera de este sector. Se puede partir que las APPs es una alternativa a la privatización dado al incremento de la complejidad tanto de los problemas públicos como de la forma de resolverlo.

En este sentido, Mark Moore (2006: 4-5) plantea que existe una interdependencia macro-institucional entre lo público y lo privado. Así, “La ley pública, diseñada para proteger la propiedad y para asegurar el orden público y una relación justa entre la ciudadanía, no puede ser impuesta fácilmente sin la obediencia y el control social proporcionado por el consentimiento y el acuerdo del sector privado”. Por otro lado, Diederik Vancoppenolle y Bram Verschuere (2011) explican que la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos tiene un destino de consecuencias e implicaciones para los actores y stakeholders involucrados: los usuarios del servicio, el servicio proveído por organizaciones y el gobierno como un regulador y director de la red de los servicios ofrecidos.

Se pueden enumerar varias ventajas de las Asociaciones Público-Privadas. Una es la asociación con redes, así como la confianza¹⁵, el carácter holístico con obligación mutua y visto como una tercera vía (ni mucho Estado ni mucho mercado), la *expertise*, el capital y la capacidad administrativa para estrechar la brecha entre los planes y los resultados. Así, esta forma de gestión avanzaría para resolver la fragmentación de las estructuras y procesos y hacer fluidas las responsabilidades y la rendición de cuentas (*accountability*). Se trata de que la autoridad jerárquica y el control vertical sean menos relevantes porque las organizaciones privadas tienen un cierto grado de independencia frente al gobierno. Cuando los actores privados de diferentes tipos ofrecen los mismos servicios, para la autoridad es también un desafío para salvaguardar la transparencia de las redes de proveedores de servicios, así como para dirigir y regular las relaciones entre los proveedores de servicios y usuarios.

Mark Moore (2006:7) nos habla de varios elementos en la nueva forma de Asociación Público Privada. Primeramente, los microacuerdos: “Lo que queremos significar con ello, ...se refiere más bien a acuerdos particulares entre funcionarios de organizaciones privadas, por un lado, y funcionarios públicos por el otro. Funcionarios que ambos controlan la propiedad y representan el interés de agencias públicas y privadas específicas que buscan lograr acuerdos para cooperar y a través de los cuales ambos lados de la transacción lo pueden hacer mejor (en sus propios términos) que cualquiera por sí sólo” (2006). Segundo, la negociación público-privada como aspecto clave de la asociación entre ambos. Y tercero, el proceso, que ocurre regularmente en el contexto institucional. Así entonces, “... la asociación más simple entre sectores privado y público es aquella en que el gobierno comienza con un propósito público muy bien establecido y, luego, busca ayuda en el sector privado para lograr ese propósito”. Aquí la parte regulatoria emanada del sector público es fundamental.

Para darle un sentido explicativo a los dos ejes propuestos (transversal y de gestión) utilizaremos en el cuadro 2 que sintetiza los criterios de rendimiento del gobierno abierto.

Componentes transversales y de gestión	Características que deben tener los ejes	Condiciones institucionales	Criterios de rendimiento del Gobierno Abierto
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de la Información. - Acceso focalizado de la información - Canales de acceso diversificados - Utilidad de la información. - Información oportuna - Calidad de la información - Rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad administrativa: <ul style="list-style-type: none"> - sistema de premios y castigos - Habilidad técnico-burocrática - Capacidad organizativa: <ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad, propósitos y funciones organizacionales - Fortalecimiento de la rendición de cuentas - Capacidad política: <ul style="list-style-type: none"> - voz y participación - Capacidad de Innovación tecnológica o Tics. - Transparencia focalizada en los componentes de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia: flujo de información focalizada y socialmente útil. - Eficacia: uso de la información para la hechura de decisiones. - Legitimidad basada en la participación de los actores y en sus compromisos.
Participación Colaborativa	<ul style="list-style-type: none"> - Influencia en las decisiones. - Monitoreo de la acción gubernamental y de la política pública. - Participación ciudadana focalizada a la colaboración y co-gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidades administrativas: <ul style="list-style-type: none"> - Competencia de los funcionarios públicos - Capacidad organizativa: <ul style="list-style-type: none"> - Construcción de redes con los ciudadanos - Reglas de juego que gobiernan las relaciones entre actores - Capacidad política: <ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de negociación - Capacidad de Innovación tecnológica o Tics 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia: nivel de confianza en las redes colaborativas. - Eficacia: calidad de los servicios y bienes con valor público. - Legitimidad: basada en la participación de actores. - Confianza: colaboración de actores
Colaboración Gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> - Intergubernamental - Intragubernamental - Coordinación administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidades administrativas: <ul style="list-style-type: none"> - Habilidades técnico-burocráticas - Formación y participación - Capacidad organizativa: <ul style="list-style-type: none"> - Estructuras y distribución de funciones y responsabilidades - Relación, coordinación y colaboración intergubernamental - Autoridad jurídica que hacen que otros órdenes del gobierno acaten los programas - Capacidad política: <ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de negociación - Capacidad de Innovación tecnológica o Tics 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia: nivel de confianza en las redes - Eficacia: calidad de los servicios y bienes con valor público. - Legitimidad: basada en la participación de diversos actores gubernamentales. - Confianza: apego al contrato - Responsabilización gubernamental activa
Asociación público privada	<ul style="list-style-type: none"> - Asociación Público-Privado en diferentes formas y expresiones: - Servicios públicos - Infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidades administrativas: <ul style="list-style-type: none"> - Competencia de los funcionarios públicos - Capacidad organizativa: <ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidades, propósitos y funciones de la organización. - Reglas de juego (contrato completo) - Fortalecimiento de la rendición de cuentas - Capacidad de Innovación tecnológica o Tics - Capacidad política: capacidad de negociación 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia: nivel de confianza en la asociación - Eficacia: calidad de los servicios y bienes con valor público. - Legitimidad: basada en la participación de los actores público privados. - Responsabilización gubernamental activa

Freddy Mariñez Navarro

Es Profesor-Investigador Titular de la EGAP Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey. En esta escuela es el Director de la Maestría en Administración Pública y Política Pública (MAP), así como profesor del Doctorado en Política Pública. El Dr. Mariñez Navarro actualmente es miembro del Board of Administration de la International Association of School and Institutes of Administration (IASIA). Ha sido Visiting Scholars en la Kennedy School of Government of Harvard University (2010), así como en el Woodrow Wilson Center (Georgetown University) (2012). Su reciente libro se titula Hagamos entre todos la política pública. Una visión relacional de la política pública (2011). Ha coordinado las siguientes investigaciones publicadas: Ciencia Política: nuevos contextos, nuevos desafíos. Bases del análisis político (2da. edición, 2010); Política y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación (2009, coordinado con Vidal Garza Cantú); y Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia (2006). También tiene publicaciones en revistas científicas tanto nacionales como internacionales. Miembro del SNI (Conacyt).-/ <http://www.freddymarinex.com/fmarinez@itesm.mx>

CONCLUSIONES

Los avances de investigación sobre el Gobierno Abierto están cada vez más profundizándose, ya los organismos internacionales lo han asumido en sus agendas tanto de investigación como de sus propuestas a sus gobiernos. Desde las visiones sustentadas por los estudios del *Center for Technology in Government* de la Universidad de Albany, así como el *Open Government Working Group*, hasta las investigaciones académicas como las de Albert J. Meijer , Teresa Harrison, Sharon Dawes, Beth Noveck, César Calderón y Sebastián Lorenzo entre otros, el concepto basado en los ejes como la transparencia, la participación y la colaboración ha sido una constante, en el que éste último es el aspecto dinamizador desde la perspectiva política y de gestión. En este sentido, algunos contrastes, disensos y consensos se han venido dando, pero en el marco de estos tres ejes.

Lo cierto es que en este debate sobre el Gobierno Abierto se unifican dos elementos que los encontrábamos separados cuando hablábamos por una parte de la Nueva Gestión Pública y por la otra, de la Gobernanza democrática. Mientras que la primera es un modelo de gestión, la segunda, es una configuración de la relación sociedad-Estado no centrada en la preponderancia monolística del Estado. El tema del Gobierno Abierto entonces, se vería por una parte, como un modelo de gestión, pero también, por la otra, como una propuesta política que en sus cimientos se estructuran relaciones de colaboración entre los actores no gubernamentales (ciudadanos, empresas) y los actores gubernamentales. En otras palabras, una nueva relación Gobierno Sociedad. Como lo deja claro Tim O ´ Reilly hoy el gobierno debe convertirse en plataforma de la democracia en esta nueva era de información, el gobierno tiene la responsabilidad de tratar la información como un activo nacional y debe convertirse en un coordinador y activador de iniciativas de la gente ya que hoy más que nunca los ciudadanos están conectados y tienen el conjunto de habilidades y la pasión para resolver problemas que les afectan localmente, así como a nivel nacional.

En el caso de nuestra propuesta, se podría precisar entonces que los tres componentes del eje de gestión y el componente transparencia del eje transversal se articulan en torno a la colaboración para darle un nuevo sentido a la legitimidad de la eficiencia, la eficacia y la efectividad del gobierno, ya que implica una nueva relación entre actores que generan información y decisión. El análisis del flujo informacional por ejemplo, en este sentido podría considerarse como una herramienta para la agilización e implementación del Gobierno Abierto ya que analiza datos relacionales en la gestión pública como un vínculo específico existente entre los tipos de información generadas y el rol de los actores que se involucran en ellas.

De esta manera entonces, “actores en redes colaborativas aprenden acerca de las nuevas tecnologías, de las oportunidades, del resultado de transacciones, así como de los desafíos más rápidos debido a la densidad

de la interacción entre redes” (Jane E. Fountain; 2001: 77). Así pues, el flujo informacional se perfila como un ingrediente clave en la estructura administrativa de esta nueva propuesta de gobierno, caracterizada por la descentralización, las organizaciones flexibles y virtuales, implicando cambios gerenciales de la administración pública orientados a la flexibilización organizacional, a la red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos, a la eficiencia y la eficacia.

Gobierno Abierto es transparencia y participación, gestión flexible en las estructuras del Estado donde se distribuye el poder político (local, estados o provincias y lo nacional o Federal), y donde se divide por funciones el poder político (relación entre el Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo y Judicial). Así pues, Gobierno Abierto es el proceso de gobernar en red (Networked Government)¹⁶ que incluye la publicitación de servicios de gobierno¹⁷, las asociaciones Público-Privadas y la promoción de la gobernanza colaborativa multinivel.

REFERENCIAS

- * Trabajo presentado en el XVII Congreso Internacional CLAD Reforma del Estado y Administración Pública. Cartagena de Indias, Colombia, 2012
- 1 Se pueden destacar las investigaciones y propuestas empíricas de los siguientes autores e instituciones tales como Albert J. Meijer (2012), Teresa Harrison (2011), Sharon Dawes (2010), Beth Noveck (2010), César Calderón-Sebastián Lorenzo (2010) y Daniel Lathrop (2010); Center for Technology in Government de la University of Albany y el Open Government Working Group del Gobierno de los Estados Unidos de América.
 - 2 Robert Dahl (1993: 257-279) al explicar la segunda transformación democrática, de la Ciudad Estado al Estado Nacional, establece ocho consecuencias que en su conjunto colocan al moderno Estado democrático en contraste con los antiguos ideales y prácticas de los gobiernos democráticos y republicanos, son ellas: Representación, Extensión ilimitada, Límites a la democracia representativa, Diversidad, Conflicto, Poliarquía, Pluralismo social y organizativo y Expansión de los derechos individuales.
 - 3 Después de la llegada de la World Wide Web, muchos anticiparon que el internet podría revolucionar al Gobierno, permitiendo un aumento en la participación política: una democracia electrónica, así como una revolución de *e-commerce*. Expertos anunciaron una nueva edad de oro de Pericles y celebraban las oportunidades cívicas de las nuevas comunicaciones y tecnologías de la información. El ideal deliberativo de la gente con distintos orígenes y diferentes puntos de vista debatiendo y votando incluso sobre cuestiones públicas estaba a punto de convertirse en una realidad (Bet Simone Noveck, 2010).
 - 4 El significado de la confianza en una gobernanza efectiva sugiere que el desarrollo de un modelo de confianza pública es oportuna y práctica. El supuesto del desarrollo del modelo de confianza refleja una creencia de un parsimonioso modelo con un manejable número de factores

- que podría proveer bases sólidas para el estudio empírico de la confianza en las agencias del gobierno (Mayer, Davis, & Schoorman, 1995, citado por Seok-Eun kim; 2005: 614).
- 5 La información basada en nuevas tecnologías (TICs) para informar al público emerge en los años 90s con el crecimiento del e-government, y ello ha contribuido a la transparencia gubernamental. Hoy, la tendencia es ver secretarías, departamentos y agencias gubernamentales poniendo internamente grupos de datos electrónicos para el uso del público sobre nuevas government-wide website, así como Data.gov, elemento esencial del Gobierno Abierto diseñado para facilitar el acceso al grupo de datos a nivel del gobierno federal con el objetivo de aumentar la comprensión pública de las operaciones, avances de la misión gubernamental, creación de oportunidades económicas y un aumento de la transparencia, rendición de cuentas y responsabilización.
 - 6 Mucha de la discusión sobre la transparencia del gobierno se focaliza sobre la relación entre la disponibilidad de la información (Government transparency) y el uso de esta información por ciudadanos y stakeholders (participación). Transparencia del gobierno y participación son dos avenidas del Gobierno Abierto (Meijer, 2012:5).
 - 7 David Heald de la University of Aberdeen Business School argumenta que el significado específico de transparencia fiscal puede definirse en cuatro términos: hacia adentro, hacia afuera, hacia arriba y hacia abajo. El artículo muestra que hay barreras intrínsecas para la transparencia sobre el gasto público tales como las complejidades técnicas y el “lenguaje” de medición que también construyen barreras creadas para proteger a intereses específicos. Se concluye que la transparencia sobre el gasto público no puede proporcionar respuestas a cuestiones ideológicas, pero sí puede mejorar la base de evidencia para el debate público (citado en Meijer; 2012:6).
 - 8 Mientras que la transparencia refiere a la disponibilidad de la información para el público general, la transparencia interinstitucional es referida a la transparencia entre las instituciones del gobierno (Meijer; 2012:6).
 - 9 En el caso mexicano, con la carencia de sanciones que tiene el instrumento legal de la transparencia, la rendición de cuentas se ve más imposibilitada ya que padece de una fragmentación institucional. De esta manera, mientras en el país no se tenga claro que la accesibilidad y exigencia de la información pública forma parte del derecho (a informar) y por ende, que es una política pública que expresa este derecho, esta práctica democrática se verá limitada (López Ayllón, Sergio; 2011).
 - 10 El Centro Carter visualiza el acceso a la información como un derecho humano fundamental en todas las culturas y sistemas de gobierno. En este sentido, ha establecido un plan de acción para asegurar estos derechos: 1) Ejercicio equitativo del derecho de acceso; 2) Preparación y formación de los funcionarios públicos en la práctica y aplicación de los derechos de acceso; 3) Educación pública para autorizar el uso completo del derecho; 4) Asignación de recursos necesarios para asegurar una administración eficiente y oportuna; 5) Intensificación de la gestión de la información para facilitar el acceso a la información; 6) Práctica habitual en el monitoreo y evaluación; y 7) Supervisión de operación y acatamiento (Carter Center; 2008: 3-4; citado en Sharon S. Dawes, 2010).
 - 11 Funcionarios públicos que no visualicen el acceso a la información pública como derecho corren el riesgo de implementar una gestión opaca y carente de una ética pública.
 - 12 Kasperson et al. (1992, citado por Tom Van Der Meer; 2010) argumenta que la confianza es una evaluación relacional de situaciones sociales a través de cuatro dimensiones: Una persona que

confía (el sujeto); da a entender que él o ella piensan que el objeto de confianza reúne ciertos requerimientos: el objeto sería competente, tanto intrínsecamente (cuidado) como extrínsecamente comprometido (auditable a causa de su interés concreto) y predecible.

- 13 Es evidente que la relevancia de la información depende de quiénes sean los usuarios potenciales de la información. Sin embargo, hay una primera delimitación que puede hacerse cuando estamos hablando de transparencia: en este caso, la referencia obligada es la ciudadanía, de manera que la relevancia de la información estará condicionada a si sirve o no a sus fines (Nuria Cunill Grau, 2006)
- 14 Para los efectos del concepto de Gobierno Abierto que asumimos en este documento, la APP lo relacionamos sólo como una red de colaboración entre el sector privado (empresarios) y el gobierno.
- 15 Según Erik-Hans Klijn, Jurian Edelenbos y Bram Steijn (2010), "...ha habido pocos estudios sobre el rol de la confianza en las redes desde una perspectiva de la administración pública. Es sorprendente porque la confianza supone ser importante en situaciones de alta incertidumbre. Ello incluye situaciones donde se dificulta contar solamente en contratos, obligaciones y penalidades en el que los tipos de situaciones los actores hacen frente cuando son parte de las redes de gobernanza" (2010: 194)
- 16 Stephen Goldsmith, William D. Eggers y Mark Moore (2009)
- 17 Constituye una variedad de flexibilizaciones apoyadas en la transferencia hacia organizaciones públicas no estatales, de actividades no exclusivas del Estado (volution), sobre todo en áreas de salud, educación, cultura, ciencia y tecnología y medio ambiente (Federico Lustosa de la Costa; 2009).

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva Luis F (2006) *Gobernanza y gestión pública*. FCE, México
- Bobbio, Norberto (1997) *El futuro de la democracia*. F.C.E, México.
- Bobbio, Norberto (2002) *Liberalismo y democracia*. FCE, México.
- Brainard, Lori A. and John G. McNutt (2010) “Virtual Government-Citizen Relations: Informational, Transactional or Collaborative?” *Administration & Society*, 42 (7), Ed. SAGE, United Kingdom.
- Calderón, César y Sebastián Lorenzo (Coordinación), (2010) *Open Government. Gobierno Abierto*. Algon Editores, España.
- Calderón, César (2012) “Por qué un Gobierno Abierto” en Gastón Concha y Alejandra Nasser (Coordinadores) *El desafío en el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Documento de proyecto, CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Creighton, James (2005) *The public participation Handbook. Making Better, Decisions Through, Citizen Involvement*. Jossey-Bass, USA.
- Cunill Grau, Nuria (2006) “La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidades?” Estado, Gobierno y gestión Pública. *Revista Chilena de administración pública*. Ed. Universidad de Chile, No. 8, 22-44, Santiago de Chile, Chile.
- Cusba, Enrique (2012) “Colaboración: El gobierno en doble vía con las personas” en Gastón Concha y Alejandra Nasser (Coordinadores) *El desafío en el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Documento de proyecto, CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Dahl A., Robert (1993) *La democracia y sus críticos*. Editorial Paidós, España.
- Dawes, Sharon S (2010) “Stewardship and Usefulness: Policy Principles for Information-based Transparency”. *Government Information Quarterly*, Vol. 27, Issue 4, 377-383, USA.
- Fung, Archon and David Weil (2010) “Open Government and Open Society” In Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (Edited by) *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O’Reilly, USA.
- Font Joan, Joaquim Brugué y Ricard Gomà (2006) “Participación y democracia: asociaciones y poder local”. IGO-UAB (mimeo), Barcelona, España.
- Fountain, Jane (2001) *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Brooking Institution Press, Washington, DC.
- Galicia, David (2012) “Movilidad bien planeada” en *Revista Alcaldes de México*. Número 24, febrero. Ed. Casonzi, México, D. F.
- Goldsmith, Stephen and Donald F. Kettl (editors) (2009) *Unlocking the Power of Networks. Keys to High-Performance Government*. Ed. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. Kennedy School Government. Harvard University, USA.
- Guardián Orta, Carlos (2010) “¿Transparencia?”, en Calderón, Cesar; Lorenzo, Sebastián (Coords.) *Open Government: Gobierno abierto*. Ed. Algon: Madrid, España.
- Harrison, Teresa M, Santiago Guerrero, G. Brian Burk and Meghan Cook (2011) “Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective”. *The Proceeding of the 12th Annual International Digital Government Research Conference*, USA.

- Jorna, Frans, Pieter Wagenaar, Enny Das and Jan Jezewski (2010) "Public-Private Partnership in Poland: A Cosmological Journey". *Administration & Society*, 42 (6) 668-693, Sage Publications, United Kingdom.
- Kelly, G., G Mulgan and Muers (2002) "Creating Public Value. An Analytical Framework for Public Service Reform". *Discussion Paper Prepared by the Cabinet Office Strategy Unit*, United Kingdom.
- Kim, Seok-Eun (2005) "The Role of Trust in the Modern Administrative State : An Integrative Model". *Administration & Society* 37: 611. Sage Publications, United Kingdom.
- Klijn, Erik-Hans, Jurian Edelenbos, and Bram Steijn (2010) "Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes". *Administration & Society* 42 (2) 193-221, Sage Publications, United Kingdom.
- Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (Edited by) *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly, USA.
- Linares, Javier (2010) "Las 10 claves para entender la colaboración en el modelo de Open Government", en Calderón, Cesar; Lorenzo, Sebastián (Coords.) *Open Government: Gobierno abierto*. Algon: Madrid, España.
- López Ayllon, Sergio y otros (2011) *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, Ed. CIDE, Red para la Rendición de Cuentas, ASF, México.
- Lustosa de la Costa, Frederico (2009) "Implementación de la política de reforma del estado en Brasil". En Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú *Política pública y democracia en América Latina*. Miguel Angel Porrúa, EGAP, México.
- Meijer, Albert J, Deirdre Curtin, and Maarten Hillebrandt (2012) "Open government: connecting vision and voice" *International Review of Administrative Sciences* March 78:1, Brussels, Belgium.
- Meijer, Albert J (2012) "Introduction to the special issue on government transparency" *International Review of Administrative Sciences* March, 78:1, 3-9, Brussels, Belgium.
- Michels, Ank (2011) "Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?" *International Review of Administrative Sciences* June, 77:2, 275-293, Brussels, Belgium.
- Moore, Mark H (2006) "Creando valor público a través de las asociaciones público-privadas". Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 34. Caracas, Venezuela.
- Moore, Mark H (2009) "Networked Government: survey of Rationales, Forms, and Techniques". In Goldsmith, Stephen and Donald F. Kettl (editors) *Unlocking the Power of Networks. Keys to High-Performance Government*. Ed. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. Kennedy School Government. Harvard University, USA.
- Moore, Mark H (1995) *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Nan, Taewoo (2012) "Citizens' attitudes toward Open Government and Government 2.0". *International Review of Administrative Sciences*, 78(2) 346-368, Brussels, Belgium.
- Noveck, Beth Simone (2010) "The Single Point of Failure" in Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (Edited by) *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly, USA.

- Noveck, Beth S. (2009) *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Brookings Institute Press: Washington DC
- Open Government Partnership (2012) *Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de acción del Gobierno de Chile*. Ed. Gobierno de Chile, Santiago de Chile, Chile.
- O'Reilly, Tim (2010) "Government As a Platform" in Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (Edited by) *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice.*, USA.
- Papenful, Ulf B and Christina Schaefer (2010) "Improving public accountability by aligning reporting to organizational changes in public service provision - an empirical Internet study of all Austrian, German and Swiss towns and states from an agency-theory perspective" *International Review of Administrative Sciences* September 76:3 555-576, Brussels, Belgium.
- Pasquino, Gianfranco (2000) *La democracia exigente*. Alianza Editorial, España.
- Park, Heungsik and John Blenkinsopp (2011) "The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction". *International Review of Administrative Sciences* June 77:2, 254-274, Brussels, Belgium.
- Prats Catalá, Joan (2005) "Modos de gobernación de las sociedades globales". En Agusti Cerrillo i Martínez *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. IIG, Catalunya, España.
- Piotrowski, Suzanne J (2007) *Government Transparency in the Path of Administrative Reform*. The State of University of New York Press, USA.
- Rainey, Hall G. (2003) *Understanding and Managing Public Organization*, 3tr Ed. Jossey-Bass publishers, USA.
- Radin, Beryl A. (2008) "The instruments of intergovernmental Management" in B. Guy Peter and Jon Pierre (eds) *The Handbook of Public Administration*. Ed. Sage, United Kingdom.
- Ramírez Alujas, Álvaro (2011) "Gobierno abierto y modernización de la Gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales" en *Revista Enfoques*, Vol. IX • Nº15 • 2011, Santiago de Chile, Chile.
- Schuler, Douglas (2010) "Online Deliberation and Civic Intelligence" in Lathrop, Daniel & Laurel Ruma (Edited by) *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly, USA.
- Simmons, Richard, Johnston Birchall, and Alan Prout (2012) "User Involvement in Public Services: 'Choice about Voice'" *Public Policy and Administration* 27: 1, 3-29, Ed. Sage, United Kingdom.
- Sartori, Giovanni (2000) *Teoría de la democracia, Tomo I: El debate contemporáneo*. Ed. Alianza Editorial, España.
- Tom van der Meer (2010) "In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics" *International Review of Administrative Sciences* September 2010 76: 3, 517-536, Brussels, Belgium.
- Vancoppenolle, Diederik and Bram Verschuere (2011) "Failure in Service Delivery by Public-Private Networks: The Case of Flemish Childcare". *Public Policy and Administration*, 27(1) 31-48, Ed. Sage, United Kingdom.
- <http://www.opengovpartnership.org/ogp-network> . (Consultado el día 17 de julio de 2012).