



# Mitos y realidades de un Gobierno Abierto

Aproximaciones desde el enfoque de política pública

Por Rafael Enrique Valenzuela Mendoza

Recibido: 25/03/13 · Aceptado 11/04/13

## RESUMEN

En la reciente literatura sobre Gobierno Abierto se identifica una tendencia hiper optimista en tanto asignación de una sobrecarga de valor *per se* respecto al concepto Gobierno Abierto, lo que atisba un problema de connotación de atributos, que limitan de algún modo el aprovechamiento de las ventanas de oportunidad para facilitar al ciudadano(a) colaborar en términos eficientes con el gobierno, tanto en el diseño, la implementación y evaluación del plan de acción común elaborado en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto. El análisis desde la política pública, favorece la identificación de mitos y realidades en torno al debate actual.

**Palabras clave:** Gobierno Abierto, Política Pública, Plan de acción y agenda, Ciudadano

*In the recent literature on Open Government a hyper optimistic trend is identified as a load allocation of value per se of Open Government concept, which peeks a problem of overloaded connotation of attributes, somehow limited to use the windows opportunity to facilitate the citizen collaborate with the government in efficient terms, in the design, the implementation and the evaluation of the joint action plan drawn up as part of the Open Government Partnership. The analysis from the public policy allows identifying myths and realities surrounding the current debate.*

**Keywords:** Open Government, Public Policy, Action plan, and agenda, Citizen

## INTRODUCCIÓN

Hoy en día existe un creciente interés en la apertura del Gobierno, en gran medida por la iniciativa internacional denominada Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), que fue impulsada en sus inicios por ochos países, bajo el liderazgo de Estados Unidos y Brasil, y el acompañamiento de Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica y Reino Unido, más nueve representantes de organismos de la sociedad civil. La AGA se formalizó en septiembre de 2011 dentro de la 66° asamblea ordinaria de Naciones Unidas, instancia que actualmente aglutina a más de 57 gobiernos, así como a un importante número actores de la sociedad civil, en igual número de países. La AGA establece como requisito de pertenencia, elaborar un plan de acción conjunto, con estrategias de seguimiento y monitoreo respecto del avance del cumplimiento de las acciones comprometidas.

**E**ste artículo tiene el propósito de identificar algunos atributos que caracterizan a un Gobierno Abierto (GA), análisis circunscrito a una de las primeras etapas de formación de la política pública, como es la construcción de la agenda. La pregunta que guía la reflexión consiste en indagar ¿Cuáles obstáculos se identifican en la etapa de formación del plan de acción para un GA?

La premisa formulada indica que tales condiciones están asociadas a dos factores: El primero se relaciona con atributos hiperoptimistas del concepto, al grado de hacerlo un concepto de difícil operacionalización en acciones de política pública; y el segundo, se vincula con atributos que al momento se observan marginales en el debate, pero terminan siendo centrales para un GA. A partir de lo anterior, se aborda en la primera parte una revisión en torno al concepto de GA; en una segunda parte, se establece un muy breve marco de análisis desde la teoría política pública, a fin de perfilar algunos componentes que permitan inferir una aproximación a ciertos atributos trazados entre el mito y la realidad. En la parte final, a manera de reflexión se tejen algunas conclusiones que dejan abiertas algunas líneas futuras, o quizá presentes, de investigación.

### 1. GOBIERNO ABIERTO Y DIVERSOS ACERCAMIENTOS A SU DEFINICIÓN

Los primeros especialistas en GA lo definen en términos doctrinarios, como un gobierno “que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír 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” (Calderón, 2012:27).

Esta primera aproximación sostiene que un GA atraviesa por cuatro cambios fundamentales a saber: El primero alude a un *cambio cultural*, relacionado a una nueva ética en el servicio público, en la que el cliente se transforme en un ciudadano, esto conlleva un cambio en la relación con el servidor público y el ciudadano donde destaca una perspectiva colaborativa en la función pública; el segundo refiere a un *cambio en los procesos* de la Administración Pública, que consiste en modificar los procesos que no se han diseñado para beneficio del ciudadano, cambios que inducen a transformar procesos cerrados a procesos abiertos a la intervención ciudadana o la creación de una “comunidad inteligente” en términos de Noveck (2009).

El tercero refiere a un *cambio organizacional* de la Administración pública, con la idea de replantear estrategias y objetivos encaminados a lograr resultados de valor para el ciudadano, y consiste en transitar de una organización centrada en el quehacer burocrático, donde la búsqueda de la eficiencia como valor único de la gestión pública, viene a dejar de lado la búsqueda de otros valores que aportan respuestas, que no necesariamente son las más eficientes en términos económicos, pero favorecen una solución frente a los problemas del día a día del ciudadano (Arellano, 2010); el cuarto es el *cambio relacional*, que promueve formas alternativas y nuevas interacciones entre gobierno y ciudadanos para mejorar los servicios públicos, apoyados en plataformas de acceso remoto como la internet 2.0, con la idea que el ciudadano también aporte su experiencia y comunique recomendaciones a la función pública, trátase de un experto en la materia o un ciudadano voluntario que destina su tiempo en beneficio colectivo (Llinares, 2010: 59-62).

Guardián (2010) también define GA en términos de una doctrina política, y “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.” (2010:76).

Otras expresiones subsecuentes definen GA en base a un atributo específico. Meijer *et al* (2012: 13) lo definen en función de la apertura (openess), esto es, "...el grado en que los ciudadanos pueden monitorear e influir en los procesos gubernamentales a través del acceso a la información pública y el acceso a la arena donde se toma la decisión". Esta definición apunta por vez primera a destacar la importancia de interconectar la visión del actor gubernamental (transparencia), con la voz del actor social (participación) en el proceso de alcanzar el valor de la colaboración, eje central de todo GA.

Una importante tendencia define GA como la siguiente generación de Gobierno Electrónico (GE), en consecuencia, la influencia de las Tics resulta una variable esencial para explicar la prometedora apertura del gobierno (Naser *et al*, 2012:7; Puron y Gil García, 2012). Otros autores manifiestan que ambos conceptos, GE y GA, conviene separarlos de forma nítida puesto que "el GE no necesariamente transforma la sociedad, hace más fácil la vida a los ciudadanos, que no es poco. Con GA se habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas" (Calderón, 2012:28), y en otro sentido existe el interés de impulsar un marco institucional generador de mayores grados de certidumbre, rumbo a una ruta incremental hacia la apertura del gobierno (Cusba, 2012).

No obstante lo anterior, el terreno de lo empírico muestra que es tremendamente difícil realizar tal separación entre GE y GA, al menos de forma nítida como se sugieren los autores consultados, en virtud del efecto multiplicador que GE tiene en los países que impulsan reformas modernizadoras de la Administración Pública, casos en los cuales, ha sido la base para impulsar justamente un GA, lo que supone un proceso de cambio multicausal y complejo. Subirats (2012) afirma que "...no tenemos tan claro si esa transformación tecnológica implica simplemente hacer mejor lo que ya hacíamos pero con nuevos instrumentos, o implica entrar en cambios mucho más profundos y significativos".

Un acercamiento basado en la acción es el realizado por Ramírez (2011: 107), quien lo define como aquel en el que "las empresas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los ciudadanos pueden *conocer* cosas (obtener información relevante y comprensible); *hacer* cosas (obtener servicios y realizar transacciones desde y con el Gobierno), y *crear* cosas (participar en el proceso de toma de decisiones)". La definición configura tres tipos de acción (verbos), cada uno configuran los tres pilares del GA, Transparencia, Participación y Colaboración, los cuales se abordan enseguida.

*La noción de transparencia en un GA, refiere a una definición específica*, e intenta superar concepciones opacas de la transparencia con efectos negativos en el principio de máxima publicidad de la información pública (Fox, 2008). La transparencia que deviene de GA, tiene la encomienda de pavimentar la ruta hacia una relación entrecruzada con las Tecnologías de la Información y Comunicación (Tics), y por tanto, mejorar las condiciones de acceso a la información pública, lo que supone un piso mínimo de información publicada, para estimular una participación cívica más informada en los asuntos públicos.

La apertura de datos públicos y su disposición en formatos reutilizables, eran componentes que se mostraban ausentes en una primera generación de reformas de transparencia en América Latina. Por tanto, una propuesta de esta envergadura, parte de la idea de fortalecer el acceso a la información con estándares que implican mayores capacidades gubernamentales en transparencia, acuerdos básicos de interoperabilidad, entendida ésta última como la capacidad de intercambio de información entre Ministerios o Secretarías de Estado mediante plataformas comunes, y un aumento de información liberada y puesta a disposición del ciudadano. Cada uno de estos componentes

de transparencia, si se mantienen acotados, restringen el efecto colaborativo que constituye el objetivo más importante de un GA.

Un proceso clave de la transparencia en un GA es la gestión de la calidad de la información, el cual visto en tres etapas, conduce a múltiples cambios en la Administración Pública y define algunos de los términos en los que actor social participará en GA. *La generación de datos* es apenas punto de partida del proceso, toda vez que en etapa posterior existe una confluencia que une a quienes *crean la información pública*, con quienes la utilizan, a fin de darle uso y *transformarla en conocimiento* útil para y desde la sociedad civil.

*La noción de participación ciudadana en un GA*, también refiere a una concepción muy particular. Sartori (2007) destaca que el concepto participación niega ser parte de un hecho o una acción, es decir, entiende negado como participación el acontecimiento de estar involucrado... “y aun menos ser parte de un hecho involuntario. La participación es automovimiento y, por tanto, lo contrario del heteromovimiento (por otra voluntad), es decir, lo opuesto a la movilización” (2007: 150-166). Sartori (2007) reconoce que lograr la formulación de una concepción única de participación, resulta una tarea inconclusa, puesto que la definición “incesantemente se nos escapa” (2007:155), pero nos aproxima a características de la participación: grupos pequeños, activos e intensos.

La participación enmarcada en la perspectiva de GA, posee esos rasgos, además de otros que conducen a suponer dos pistas de participación. Por un lado, ciudadanos interesados en hacer valer su voz como expertos en la materia, donde también se manifiestan otras voces voluntarias que desean aportar e impulsar, desde su mundo de vida, diferentes propuestas para mejorar la gestión pública y el entorno de su comunidad. En la segunda pista, el concepto de participación se observa difuso, estos es, de difícil identificación en virtud del creciente uso de las Tics y plataformas para comunicarse con el actor gubernamental, con la idea de dar a conocer su opinión e influir en el desempeño de la función pública.

**Un GA participativo se define como alternativo al concepto tradicional de participación ciudadana, puesto que concebirla a partir de movilizaciones ciudadanas o lógicas agregativas de votación, resulta sintomático de la falta de espacios colaborativos del ciudadano en relación al gobierno.**

Un GA participativo se define como alternativo al concepto tradicional de participación ciudadana, puesto que concebirla a partir de movilizaciones ciudadanas o lógicas agregativas de votación, resulta sintomático de la falta de espacios colaborativos del ciudadano en relación al gobierno. En los gobiernos cerrados, como se denomina a las Administraciones Públicas tradicionales, la participación ciudadana solo tiene la función legitimadora, mediante formas consultivas y deliberativas, pero no vinculatorias a la arena decisional de lo gubernamental, y mucho menos cumple una función colaborativa.

Así como en el eje de transparencia, las tecnologías de la información y en particular las plataformas de comunicación virtual, se han vuelto una herramienta para potenciar una participación cívica. El reporte anual 2011 de la Casa Blanca (Gobierno de los Estados Unidos) sobre GA, establece que la participación:

...hace hincapié en la voz de los ciudadanos en los asuntos públicos, reconociendo que los funcionarios públicos se benefician de la perspectiva de los expertos y no expertos del conocimiento que reside fuera del gobierno. La participación se fomenta mediante la ampliación de oportunidades de los ciudadanos para expresar sus puntos de vista acerca de las alternativas de política, y en formas más allá de votar en las elecciones. (US Government, 2011).

Característica de la participación de un GA es la inclusividad, no la exclusividad, por lo que un número no definido de organizaciones, empresas y ciudadanos, dan vida al actor social. El involucramiento del actor social o privado, auxiliado por las Tics como un recurso que favorece una mayor apertura, son una herramienta en GA fomenta el espacio colaborativo, incluso más allá de las Tics.

En consecuencia, la participación en un GA supone una ciudadanía que se informa y conoce lo relativo al tema donde pretende incidir. Nemirovski (2010: 88) afirma que no es lo mismo una relación abierta entre los ciudadanos y sus mandatarios, que una sostenida en moldes ortodoxos y tradicionales, y esto modifica la situación de la ciudadanía que participa y del gobierno que produce información pública. Es así, que los cambios de relación entre gobierno y ciudadanos dirigidos a lograr una mayor apertura, no corresponden a un molde ordenado, homogéneo, que se mantenga libre de obstáculos.

*La noción de colaboración en el marco de un GA*, alude a un proceso de sinergia entre ciudadano y gobierno, que se irá desarrollando progresivamente, en la medida en que la Administración Pública tienda a la flexibilización para el cumplimiento eficiente de las acciones delineadas en el plan de acción, y aumente el compromiso de la participación cívica. En gobiernos cerrados, la colaboración se limita a establecer acciones coordinadas entre los diferentes órganos estatales, de manera que puedan cumplir objetivos planteados en términos de coordinación entre órganos del mismo Estado. Tal hecho muestra formas colaborativas entre gobiernos, que funcionan bajo la lógica de Administraciones Públicas Tradicionales. La naturaleza de la colaboración, en un GA adquiere una forma muy específica, es el resultado de la interacción entre concepciones particulares de la transparencia y la participación.

En un GA la colaboración tiene una mirada distinta a la tradicional para resolver los asuntos públicos, se trata de una forma alternativa de relacionarse entre actor gubernamental, actor privado y social, para formular mecanismos de solución a problemáticas consideradas públicas. Lograrlo requiere de ajustes no menores al sistema político y la organización pública, con la intención de crear condiciones favorables para la realización de proyectos complejos junto con la ciudadanía, lo que antes estaba reservado solo a la *expertise* burocrática, característica de un gobierno cerrado. Al respecto, Cusba (2012: 118) señala que:

El proceso de colaboración en el ámbito de lo público sigue entonces una ruta incremental en la cual, a medida en que los ciudadanos y privados se involucran en las tareas de gobierno y en proyectos complejos, la apertura gana aceptación en los organismos gubernamentales.

La adopción de un esquema colaborativo es un proceso evolutivo acompañado de herramientas tecnológicas, que “están produciendo los cambios más radicales en la gestión pública y privada, y, paradójicamente, son las que más escapan a la comprensión o formación de la gran mayoría de los reformadores” (Naser y Concha, 2012:12, siguiendo a Weissbluth, 2008).

Garaizar (2012: 41) define cuatro tipos de colaboración en el marco de un GA; 1) inter e intra gubernamental, como capacidad de intercambiar información e innovaciones entre gobiernos; 2) Gobierno- sociedad civil, refiere al involucramiento del gobierno con actores a expertos de la sociedad civil, 3) Gobierno- empresa, incluye al empresariado tradicional y emprendedores; 4) Gobierno- ciudadanos, involucra a cualquier ciudadano capaz de realizar propuestas a los gobiernos.

Para Meijer *et al* (2012), la colaboración es un componente que se produce como resultado de la interacción de la transparencia y la participación, y se obtiene por la ruta trazada en dos vías primarias. *La primera* tiene origen en un *efecto complementario* entre transparencia y participación, es decir entre ambas se proveen de condiciones que activan mecanismos para producir colaboración, mientras que *la segunda* alude a una vía *tipo ideal*, que manifiesta la existencia plena de información para impulsar una participación con actores que a su vez utilizan mecanismos de intervención en política pública. Si bien establecen una *tercera* relación entre transparencia y participación, con *efectos negativos* sobre la colaboración, en la que un componente pudiera socavar al otro, relación a la que no se abunda en este artículo.

Un punto en común que suscriben directa o indirectamente los autores citados, es que los tres componentes de GA son instrumentos que favorecen condiciones para alcanzar gobiernos más legítimos en términos democráticos, y que además fortalecen la rendición de cuentas en el mediano y largo plazo, con la mira puesta en lograr gobiernos más confiables.

## 2. MITOS Y REALIDADES DEL GOBIERNO ABIERTO

Diversos países se han adherido a la iniciativa de la AGA, y aún en los casos que comparten ciertos factores culturales, socio- político y económico, existen variables de contexto que favorecen u obstaculizan llevar a buen puerto un GA. El efecto contrastante de la experiencia de GA entre países de Europa y de América Latina, indica que el contexto importa. El mismo efecto se reproduce en términos de la relación gobierno-sociedad civil al interior de la región de América latina.

A través de los planes de acción, se aprecia una conceptualización diferenciada de lo que representa un GA para cada país; lo que es consustancial al inicio de una etapa de impulso de la apertura, lo que podría sugerir existencia de factores asimétricos de primer orden, entre los países y las regiones. El primer plan de acción asume un reto implícito y mayúsculo: Aprender a interactuar más allá de la estructura gubernamental, lo que deviene en una relación de nuevo cuño, pero antaño anhelada. Es oportuno cuestionar si, ¿Acaso es viable un GA en un contexto que reconoce un gobierno que tradicionalmente se asume cerrado o tradicional, y en una sociedad que por años se mantuvo circunscrita al ámbito de lo privado y que ahora demanda mayores espacios públicos?

La tendencia hoy en día es gobernar por políticas públicas, lo que significa que cualquiera que sea el marco de análisis de políticas utilizado, sea explicativo o normativo, habrán de conjugarse procesos decisorios de elaboración de políticas, construcción de problemáticas y de una agenda pública y de gobierno (Aguilar, 2007: 32-36). Así, el enfoque de política pública (PP) resulta fundamental para identificar los alcances y límites que definen a un GA. Al analizar el plan de acción desde la teoría de la agenda de políticas, entonces podemos estar en condiciones de identificar los mitos y realidades del GA.



Subirats *et al* (2008) entienden la PP, como un conjunto encadenado de decisiones y acciones que resultan de interacciones, estructuradas y repetidas, entre diferentes actores, públicos y privados, que están implicados en la resolución de un problema definido como público (2008:51). Meny *et al* (1992) definen la PP como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental.” (1992: 89). De esta forma se puede resumir que una PP se caracteriza por decisiones, acciones, problemas públicos y actores.

Existen al menos tres formas de análisis de las PPs, como proceso, por etapas o ciclos. Dada la limitación de espacio, se propone rescatar la importancia de traducir el plan de acción elaborado en la AGA, como una agenda pública institucional razonable en términos de PPs, con el objetivo de empatar asuntos de la agenda sistémica (Parsons, 2007: 158, siguiendo a Cobb y Elder, 1972) que se forma por los asuntos que los ciudadanos consideran merecen atención del actor gobierno, con la agenda gubernamental que ancla los problemas considerados públicos.

La idea es poner a debate si acaso GA representa un problema de alcance político, organizacional y de gestión de lo público, para la burocracia de gobierno, puesto que GA supone la aparición de más actores con capacidad de exigir cuentas de la acción pública gubernamental. Además se añade que el gobierno, al funcionar bajo la lógica de una administración tradicional, por su naturaleza intenta abrir lo menos posible sus ventanas a otros actores, lo que quizá no aplica en todos los gobiernos. Bajo ciertas condiciones, los gobiernos tienden a mantenerse cerrados e intentan evadir el intercambio de información, así como reducir la participación del actor social al mínimo permitido en el marco legal.

Ello contrasta fuertemente con las demandas que impulsa el actor social, que concibe a un GA como la solución en busca de problemas que resolver. Parsons (2007) sostiene que un asunto de necesaria atención gubernamental, difícilmente llegará a la agenda del actor gobierno, sin estar ubicado antes en la agenda sistémica. Para la etapa de formulación de una agenda en términos de PP, se propone para la reflexión cinco supuestos, teóricos o empíricos, que la literatura define como atributos de un GA, y por otra parte, se pone a criterio del lector, ciertos matices a los atributos que al momento se observan recurrentes, con la idea de apoyar futuros análisis del GA.

### ***Primer mito. En la dinámica de sociedades complejas, GA es la solución a los problemas públicos.***

Existen voces de analistas y ciudadanos que sugieren con insistencia, la importancia de traducir un GA en promotor de soluciones, en vez de atribuirle la calidad de solución en sí mismo. Esto resulta consistente con diversos documentos e informes, que expresan que GA no es un fin en sí mismo, sino un medio (US Government, 2011: 4) Si la apertura del gobierno se observa como un problema para la burocracia, entonces GA es un problema para el gobierno que tiene que subir a su agenda. Cambiar esa lógica es el reto, y por ello concebir GA desde la política pública, pero también como una política pública, permite inferir que el actor gubernamental se forma por múltiples actores activos y pasivos del sector gobierno, y sus decisiones deben transformarse en información libre y de acceso público. El uso de los instrumentos del GA, transparencia y participación, permite identificar múltiples soluciones, como múltiples problemas son los que transporta un GA. Mientras se trata de un modelo en formación, GA será un fin, pero la visión de transformarla en un medio, más allá de soluciones únicas, es la meta.

***Segundo mito. A partir de la apertura de datos públicos, gobierno y ciudadanía se ponen en acción para cocrear valor público.***

En diversas regiones de América Latina predominan los gobiernos cerrados, concepto que refiere a gobiernos que instrumentan una gestión con aspiraciones en el modelo tradicional weberiano, donde el apego irrestricto de la legalidad y la reducción de los márgenes de discrecionalidad, forman parte de la ecuación para lograr estándares exitosos de eficiencia. Sin embargo, un GA intenta ir más allá de la eficiencia como valor, sin renunciar a ella. La configuración de un arreglo razonable entre gobierno y sociedad en términos de un GA, se asume exitoso en la medida que se instrumenten cambios al modelo de gestión predominante de la Administración Pública. GA es el vehículo que intenta apuntalar cambios, pero bajo las mismas reglas institucionales y organizacionales, resulta difícil. Una propuesta hacia un Nuevo Servicio Público es fundamental, donde “servir, más que dirigir”, debiera ser la premisa (Denhardt y Denhardt, 2007). El valor público es un concepto económico administrativo que supone previamente el cambio de reglas para afianzar nuevos arreglos institucionales, organizaciones y de gestión, que moldean un esquema de gobernanza abierta y colaborativa.

***Tercer mito. El cumplimiento de las metas establecidas en el plan de acción tiene como efecto un mayor GA.***

Si se parte de la premisa de que no todas las acciones vinculadas al plan de acción son problemas públicos, y en muchos casos corresponde a demandas muy específicas de sectores para transparentar ciertos temas, ello induce a establecer acciones de mayor plazo y mayor alcance en términos de los asuntos públicos que se tratan en el plan de acción. En el marco de un modelo de maduración de GA, tal circunstancia resulta natural, puesto que las restricciones de corto plazo que se han impuesto en diversos países, orillan a establecer acuerdos en temas que ya se venían impulsando desde el gobierno, pero también desde la sociedad. Una siguiente etapa de maduración en GA intentaría vincular el plan de acción, en una agenda pública razonable y en términos de política pública, sin embargo desde la teoría de la PP señala que se trata de un proceso bajo condiciones que difícilmente se observa de forma ordenada. Lograr planes de acción de contenido, además de acciones técnico instrumental, tiene como efecto esperado que se articule el plan de acción a políticas públicas concretas.

***Cuarto mito. Bajo el concepto tradicional de transparencia y participación ciudadana es posible consolidar una propuesta de GA.***

Hacer de un GA, un sistema viable obliga a reconceptualizar la transparencia y la participación, para reconocer su interdependencia. No es tarea menor, pero dos indicadores que favorecen el análisis: 1) Grado de interdependencia. El valor de la transparencia debe alentar la participación cívica y, ésta última a su vez, intentar incidir de manera informada en la gestión pública, en particular sobre la definición de la agenda institucional. Es esencial que el Gobierno implemente acciones de políticas de forma transparente y sin restricciones de acceso a la información pública, requisito esencial a fin de contar con evidencia suficiente para evaluar de manera adecuada. Un plan de acción con objetivos tangibles y medibles, podría representar el inicio de una ola modernizadora en la admi-

nistración pública, algo difícil de obtener sin la re-conceptualización técnica, legal y administrativa de la transparencia, más funcional en términos de un GA. Definir una *transparencia participativa*, conlleva dejar de postular datos abiertos de forma indiscriminada, sin un diagnóstico claro de aquella información que requiere ser puesta en formatos abiertos y reutilizables. Una transparencia participativa aspira a producir evidencia e información que se transforme en conocimiento que aporte insumos a las políticas públicas. Si la apuesta de un GA es por el desarrollo de las regiones, ello conduce a estrategias que deban ser acotadas e insertadas en objetivos de política pública.

La interdependencia entre transparencia y participación, tiende a favorecer la producción de nichos de oportunidad para abrir paso a una *participación transparente*, es decir, una participación cívica e informada del ciudadano. Sin embargo, bajo un contexto de creciente desconfianza del ciudadano hacia las autoridades, y también de las autoridades hacia los ciudadanos que participan, resulta un escenario nada halagador con claras barreras por superar.

Otro indicador, 2) Desarrollo tecnológico de sistemas de información, resulta un factor fundamental en lograr la creación de espacios colaborativos. El apoyo de la cibernética y los medios tecnológicos al alcance de muchos, favorecen la formación de una “comunidad inteligente” (Noveck, 2009) y auxilian, de manera importante, la producción de una cultura participativa para aspirar en un plazo razonable, a una gestión de la calidad de la información como insumo en la formulación e implementación de política pública.

### **Quinto mito. Un GA es viable solo con la voluntad política de los gobernantes y una ciudadanía interesada en los asuntos públicos.**

Una manifestación probada de la voluntad política para impulsar un GA, así como una ciudadanía activa e interesada, son factores indispensables pero insuficientes. En este mismo sentido, Peschard (2011:15) afirma que el derecho de acceder a la información pública “no se traduce de manera automática en una activación de las instancias y mecanismos propios de la rendición de cuentas. Tampoco se traduce, necesariamente, en imposición de sanciones o en reparación de daños. Tampoco redundaría mecánicamente en mejoras de la gestión institucional ni en mejores decisiones para la utilización de los recursos públicos”.

De manera análoga, se infiere que la viabilidad de un GA está condicionada a factores adicionales a la voluntad política y una ciudadanía activa, como el desarrollo de capacidades institucionales, organizativas y de gestión en la calidad de la información, respecto del actor gubernamental, así como al fortalecimiento de las capacidades ciudadanas que devienen de la experiencia profesional y el aprendizaje individual y colectivo, con el fin de procesar temas de GA (Valenzuela, 2012).

## **CONCLUSIONES**

En el momento actual se vislumbra un debate teórico más acabado de acerca de lo que es y no es un GA. También existe investigación que muestra que el actor gubernamental dejó de ser actor único en el proceso de políticas. No obstante, desde lo empírico aun existen insuficiente investiga-

### Rafael Enrique Valenzuela Mendoza

Es Profesor visitante en 2013 del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, región metropolitana de Santiago de Chile. Candidato a Doctor en Política Pública por la EGAP, Gobierno y Política Pública, del Tecnológico de Monterrey (ITESM), campus Monterrey. Su tesis doctoral la desarrolla en la línea de investigación en Gobierno Abierto. Sus temas de interés son Modernización de la Administración Pública, Calidad de Gobierno y participación ciudadana en procesos de política pública. Email: rafael.valenzuela1@gmail.com

ción que muestre evidencia acerca de las condiciones que limitan o favorecen un GA. El propósito del artículo es moldear escenarios desde la óptica de la teoría de política pública, donde se entrecruzan acciones, problemas y soluciones, con actores, sistemas y decisiones, lo que conduce a cuestionar una tendencia hiperoptimista, que asigna atributos a un GA que en el contexto latinoamericano, donde aún se observan alejadas.

Se hace énfasis en la importancia de repensar GA, como un modelo en formación que debe enfrentar múltiples obstáculos como reformas, acuerdos políticos, innovación tecnológica, entre otros, para adquirir la categoría de modelo viable. Bajo mecanismos evaluativos, será posible identificar que tan abiertos son los gobiernos después de haber concluido el primer plan de acción e identificar la teoría del cambio, tema fundamental para impulsar un GA desde la investigación y la práctica.

Se destaca la importancia de concebir el plan de acción como agenda de políticas, con *issues* o asuntos públicos que empaten la agenda sistémica de la sociedad y la agenda gubernamental, de tal forma que GA sea el vehículo que transporte soluciones (totales o parciales), pero también problemáticas (específicas o amplias), que se definen con base en evidencia que arroja la disponibilidad de la información. Contar con un modelo de GA que represente una ola modernizadora de la administración pública, es esencial en el futuro y un mandato inevitable que mueve a profesionales del tema, académicos investigadores y ciudadanos interesados, a impulsar los cambios que un GA exige.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. (2007). *El estudio de las políticas públicas*. Ed. M.A. Porrúa, México.
- Arellano, D. (2010) “El enfoque organizacional en la política y gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales” en *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*, págs. 61-92. FCE y CIDE, México.
- Calderón, C. (2012) “Porque un Gobierno Abierto”, Concha, G., y Naser, A., *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. CEPAL, Santiago, Chile.
- Cusba, E. (2012) “Colaboración: El gobierno en doble vía con las personas” en Concha y Naser, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, págs. 115-132. CEPAL, Santiago, Chile.
- Denhardt, J. y Denhardt R. (2007) *The New Public Service. Serving, not steering*. Ed. M. E. Sharpe, New York.
- Fox, J. (2008) “Transparencia y Rendición de Cuentas” en Ackerman, J. (Coord.) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. Ed. Siglo XXI, México.
- Garaizar, P. (2012) “3. Colaboración” en Concha, G., y Naser, A., *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Ed. CEPAL, Santiago, Chile.
- Guardián Orta, C. (2010) “¿Transparencia?” en Calderón y Lorenzo, *Open Government: Gobierno Abierto*, págs. 75-86. Ed. Algón, España.
- Llinares, J. (2010) “10 claves para entender la colaboración en el modelo Open Government” en Calderón y Lorenzo, *Open Government: Gobierno Abierto*, págs. 51-74. Ed. Algón, España.
- Meijer, Curtin, y Hillebrandt (2012) “Open government: connecting vision and voice” en *International Review of Administrative Sciences*, págs. 10-29. SAGE, Brussels, Belgium.
- Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992) *Las Políticas Públicas*. Ed. Ariel Ciencia Política, Barcelona, España.
- Naser y Concha (2012) “Panorama de Gobierno Electrónico en la región: resultados e impactos” en Concha, G., y Naser, A., *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Ed. CEPAL, Santiago, Chile.
- Naser, Concha y Parra (2012) “Presentación” en Concha, G., y Naser, A., *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. CEPAL. Santiago, Chile.
- Nemirovski, O. (2010) “Cambio cultural” en Calderón y Lorenzo, *Open Government: Gobierno Abierto*, págs. 87-101. Ed. Algón, España.
- Noveck, B. (2009) *Wiki government. How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Brooking Institution Press, Washington D.C.
- Parsons, W. (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO y Miño y Dávila, Buenos Aires, Argentina.
- Peschard, J. (2011) “El papel del derecho de acceso a la información en la rendición de cuentas” en López Ayllon, Merino, Morales, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, págs. 11-22. Ed. ASF de la Cámara de Diputados y CIDE- RCC, México.
- Purón G. y Gil-García R. (2012). “Gobierno abierto, tecnologías de información y análisis de políticas públicas: oportunidades y retos para América Latina y el Caribe”, ponencia pre-

- sentada en el *XVII Congreso del CLAD*, 30 octubre- 2 de noviembre, Cartagena de Indias, Colombia.
- Ramírez, Á. (2011) “Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales” en revista *Enfoques*, págs. 99-125. Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.
- Sartori, G. (2007) *Teoría de la democracia. Tomo 1. El debate contemporáneo*. Alianza Universidad, Madrid, España
- Subirats, J. (2012) “Nuevos tiempos. ¿Nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta”, Conferencia magistral. *XVII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 30 octubre- 2 de noviembre, Cartagena de Indias, Colombia.
- Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ed. Ariel, Barcelona, España.
- US Government (2011) *The Obama Administration 's Commitment to Open Government: A status report*. United States Government, Washington, D.C.
- Valenzuela, R. (2012) “El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un Gobierno Abierto” en revista *POLITAI*, págs. 125-134. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.