

INTRODUCCIÓN

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, EL PARADIGMA DE GOBIERNO ABIERTO (GA) HA COBRADO UN VIGOR PRÁCTICO Y ANALÍTICO SIN PRECEDENTES. Aunque el término no es nuevo (existen registros de su uso en la década de los cincuenta en Estados Unidos de Norteamérica, EE.UU.), sin duda su actual auge inició con el ya famoso *Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto* emitido por el presidente Obama en el primer día de su administración en el año 2009,¹ por medio del cual se comprometía a “crear un nivel de apertura sin precedentes” en el gobierno de Estados Unidos, estableciendo a la transparencia, la participación y la colaboración como los principios rectores de la iniciativa presidencial de *Gobierno Abierto*. Una Directiva de Gobierno Abierto² fue emitida posteriormente con una clara guía a toda la administración pública federal acerca de cómo deberían interpretar y poner en práctica dichos principios en su actuación cotidiana.

El énfasis y la proactividad de la administración Obama en los principios normativos del Gobierno Abierto

muy pronto catalizó un movimiento global inusitado que, desde el punto de vista programático, fue institucionalizado en el año 2011 a través del lanzamiento del *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto) y su entusiasta recibimiento por setenta países de los cinco continentes,³ por centenares de organizaciones de la sociedad civil en el mundo, así como por prácticamente todos los organismos multilaterales relevantes del orbe. Como era de suponerse, este entusiasmo programático ha sido acompañado por un creciente entusiasmo analítico que, desde la trinchera académica, se ha orientado a zanjar la brecha abierta por el presidente Obama entre el uso del término de Gobierno Abierto y su definición conceptual, así como a dar forma a la filosofía político-administrativa que su aplicación práctica en setenta países ha ido configurando.

En este contexto, esta obra de divulgación está inspirada y orientada por dos objetivos básicos. En primera instancia, ofrecer una discusión sucin-

ta pero robusta sobre la dimensión teórico-conceptual del Gobierno Abierto para responder una pregunta tan básica como compleja: ¿Qué es el Gobierno Abierto? El segundo objetivo es internarse en la dimensión práctica del fenómeno para responder a la pregunta: ¿En qué consiste el Gobierno Abierto como política pública? Por supuesto, dicho ejercicio conlleva la necesaria incursión en las limitaciones y tensiones de las dimensiones teórica y práctica del Gobierno Abierto.

Sin embargo, antes de iniciar este viaje me parece necesario poner sobre la mesa dos advertencias sobre los alcances y límites de esta obra. En primer término, recalcar que la presente es una obra de divulgación y no de carácter académico, la cual está dirigida al público potencialmente interesado en el tema de Gobierno Abierto y no a la creciente comunidad de expertos en la materia. En segundo término, ofrecer al lector una disculpa anticipada por el tono personal con el que la obra fue concebida y escrita. Admito y advierto que, como uno de los arquitectos y actual copresidente del Comité Directivo Global del *Open Government Partnership* (OGP), me resulta una tarea casi imposible guardar una sana distancia tanto del fenómeno como de su principal plataforma de promoción y práctica a nivel global.

Finalmente, quisiera agradecer al INAI por haberme dado esta invaluable oportunidad de reflexionar, ordenar mis ideas y, finalmente, escribir sobre los alcances conceptuales y prácticos de un tema al que le he dedicado años de praxis apasionada. Agradezco también las observaciones y recomendaciones del grupo de dictaminadores, sin los cuales este documento tendría aún más imprecisiones e inconsistencias, todas ellas responsabilidad mía. Solo me resta desear que el amplio público de los *Cuadernos de Transparencia* disfrute tanto la lectura del texto, como yo lo hice con su escritura.

GOBIERNO ABIERTO: ¿QUÉ ES Y EN QUÉ CONSISTE?

CON GRAN TINO ANALÍTICO, OSCAR OSZLAK (2015) ADVIERTE QUE EL PASAJE DEL “TÉRMINO” DE GOBIERNO ABIERTO (ACUÑADO DESDE LOS AÑOS CINCUENTA) AL “CONCEPTO” DE GOBIERNO ABIERTO QUE HOY NOS OCUPA, SE COMENZÓ A CIMENTAR APENAS EN EL AÑO 2009 CON LOS YA CITADOS DOCUMENTOS SEMINALES DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA: EL MEMORANDO Y LA DIRECTIVA DE GOBIERNO ABIERTO. En ellos se delinearón por primera vez los principios normativos que sustentan la noción del Gobierno Abierto (los qué), los fines que persigue (los para qué) y los principales medios de implementación (los cómo).

Con respecto a los “qué”, en dichos documentos se afirma desde un punto de vista claramente normativo que “los tres principios de transparencia, participación, y colaboración conforman la piedra angular de un gobierno abierto” (Obama, *op. cit.*). En cuanto a los “para qué”, se destaca la idea de que la aplicación práctica de estos tres principios normativos tenderá a mejorar la rendición de cuentas, la receptividad y la efectividad del gobierno, en tanto que la transparencia promueve la rendición de cuentas al proveer información al público sobre lo que el gobierno está

haciendo. Por su parte, la participación permite que las personas contribuyan con ideas y experiencia para que su gobierno pueda efectuar políticas públicas beneficiándose de la información que está ampliamente dispersa en la sociedad. Por último, la colaboración, hacia adentro del gobierno y con la sociedad, mejora la efectividad del gobierno catalizando alianzas y cooperación (Orszlag, *op. cit.*).

En cuanto al “cómo”, en estos documentos subyace una idea central: la necesidad de replantear la estrategia mediante la cual el gobierno se relaciona con sus gobernados e interactúa con ellos en tanto que éstos dejan de ser concebidos solamente como parte del “problema” de la gobernación de una sociedad, para ser vistos ahora también como parte de la “solución” en el abordaje de los problemas de la vida asociada.

Oszlak (*op. cit.*) acierta al afirmar que, si bien estas ideas seminales han cimentado el concepto de Gobierno Abierto, están aún lejos de cerrar el debate conceptual del fenómeno, cuya aplicación práctica en setenta países

ha ido reconfigurando y decantando en el último lustro. Dicha tarea es harto compleja. Primero, porque el Gobierno Abierto hace converger a un conjunto tan diverso como interesante de campos de conocimiento como los de gestión pública, sociedad civil, democracia e innovación tecnológica, así como tendencias instrumentales de modernización de la administración pública como el Gobierno Electrónico, con movimientos de reivindicación y expansión de derechos (como el derecho a saber). Segundo, porque apela al replanteamiento del modo o patrón de gobierno de los regímenes político-administrativos que coexistieron y predominaron en la segunda mitad del siglo XX para los cuales el gobierno era el agente central y único en el abordaje y resolución de los problemas de la vida asociada (González, 2015). En consecuencia, el concepto de Gobierno Abierto ha tomado senderos e interpretaciones tan diversas como los campos de conocimiento que concentra y como las comunidades de práctica a las que apela.

Por ello, realizaremos un breve ejercicio de clarificación y precisión conceptual. Primero distinguiremos al Gobierno Abierto de otros movimientos y tendencias con los cuales se le suele confundir en razón de sus convergencias, pero con los que guarda diferencias sustantivas tanto en pro-

pósitos como en alcances. Me refiero particularmente al movimiento de Datos Abiertos (DA), al enfoque de Gobierno Electrónico (GE) y a las iniciativas orientadas a fortalecer la transparencia gubernamental. Posteriormente, analizaremos las distintas conceptualizaciones de Gobierno Abierto realizadas tanto por la comunidad académica, como por los practicantes (la propia *Open Government Partnership* y los gobiernos participantes en la misma), para finalmente identificar sus aspectos comunes, los cuales representan el núcleo duro del concepto de Gobierno Abierto.

GOBIERNO ABIERTO: MÁS ALLÁ DE LOS DATOS ABIERTOS, EL GOBIERNO ELECTRÓNICO Y LAS TIC

Una confusión común es reducir el Gobierno Abierto al movimiento de Datos Abiertos (DA), o bien, confundirlo con la tendencia instrumental de modernización administrativa del Gobierno Electrónico (GE), o en última instancia, reducir el Gobierno Abierto a las múltiples aplicaciones informáticas que buscan mejorar la prestación de servicios públicos o la comunicación entre prestadores de servicios y sus “clientes”. Abordemos primero la muy común confusión entre Gobierno Abierto y Datos Abiertos.

Siguiendo a Jeremy Weinstein (colega y arquitecto fundamental del *Open Government Partnership* cuando trabajó

**QUIZÁ LA CONFUSIÓN
CONCEPTUAL
MÁS COMÚN (Y POR
MUCHO LA MÁS
ENTENDIBLE) ES
REDUCIR EL
GOBIERNO ABIERTO
A LA NOCIÓN DE
TRANSPARENCIA
GUBERNAMENTAL.**

en la administración Obama), la génesis del movimiento de Datos Abiertos se puede ubicar en la década de 1970 en Estados Unidos, cuando la Administración Nacional de la Aeronáutica y el Espacio estadounidense (NASA, por sus siglas en inglés), en coordinación con la comunidad más amplia de ciencia y tecnología, crearon un conjunto de estándares técnicos orientados a facilitar el acceso de la comunidad científica a información que se encontraba bajo resguardo de la NASA en forma de datos duros, dispersos y carentes de procesamiento alguno, con la finalidad de facilitar la investigación y el conocimiento científico. Con el paso del tiempo, este conjunto de estándares fue referido colectivamente como “datos abiertos” (Weinstein and Goldstein, 2012).

Como era de esperarse, fueron la aparición y creciente uso del internet y las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), los factores que dispararon la consciencia y demanda colectivas de información en posesión del gobierno en formatos que permitan su reutilización por los particulares con la finalidad de agregar algún valor a la misma, ya sea para fines económicos, sociales, científicos o culturales. Dos aspectos destacan en este creciente movimiento, los cuales nos resultan de gran utilidad para identificar las coincidencias y diferencias respecto del paradigma de Gobierno Abierto. El

primero de ellos es que la emergencia del movimiento de Datos Abiertos es previa a la irrupción de las TIC (discutiremos más adelante cómo también el Gobierno Abierto puede existir sin las TIC). El segundo, es que el movimiento de Datos Abiertos ha concentrado su atención en información políticamente incontrovertible y cuyo principal atributo es su potencial de reutilización por particulares, independientemente de los fines ulteriores a los cuales se oriente dicha reutilización. Dicho de otra forma, el movimiento de Datos Abiertos careció en sus orígenes de toda vocación transformacional de la vida pública.

Apreciados colegas como Nathaniel Heller (fundador de Global Integrity y actual integrante del Comité Directivo del *Open Government Partnership*) han advertido sobre los riesgos de que los gobiernos se autonombren “campeones del Gobierno Abierto” por el simple hecho de abrir portales de datos carentes de toda relevancia público-social y de todo potencial transformador de la gestión pública en apego a principios como los de integridad y rendición de cuentas (Heller, 2011). Por ello, autores como Yu y Robinson (2012) afirman que el movimiento de Datos Abiertos existe, puede existir y hasta debiera existir de forma independiente al muy “politizado” movimiento de Gobierno Abierto, el cual no hará más que inhibir la

EL ELEMENTO
DIFERENCIADOR
CLAVE ENTRE
MOVIMIENTOS COMO
EL DE DATOS ABIERTOS
Y EL DE GOBIERNO
ELECTRÓNICO RESPECTO
AL PARADIGMA DE
GOBIERNO ABIERTO ES
QUE MIENTRAS QUE
LOS DOS PRIMEROS
SON MERAMENTE UNA
CUESTIÓN DE GESTIÓN,
EL GOBIERNO ABIERTO
ES UNA CUESTIÓN
DE PODER.

publicación de datos abiertos por parte de funcionarios públicos ante el temor a la crítica.

Sin embargo, Weinstein y Goldstein (*op. cit.*) argumentan, en sentido opuesto, que el hecho de que estos dos movimientos *puedan* coexistir de forma independiente no quiere decir que deban hacerlo, ya que ambos tienen un amplio potencial de retroalimentación sinérgica. El Gobierno Abierto puede ser potenciado por la utilización de Datos Abiertos cuando los principios del segundo (información en formatos reusables) son aplicados a información políticamente sensible y/o de alta relevancia público-social que posee el potencial de incidir en la forma en la que un gobierno aborda los asuntos públicos e interactúa con sus gobernados. Esto, a su vez, dotaría al movimiento de Datos Abiertos de una base cívica más allá del círculo cerrado de innovadores tecnológicos que suelen promoverla y, eventualmente, promoverá más y mejores datos abiertos.

Una segunda fuente de confusiones sobre lo que es el Gobierno Abierto es pensar que éste es una extensión o una “fase superior” del Gobierno Electrónico (GE) o *e-government*, como muy atinadamente lo describe Oszlak (*op. cit.*). El GE consiste básicamente en el uso intensivo y exclusivo de las TIC en el sector público para mejorar su eficiencia tanto en sus transacciones internas

(intra e intergubernamentales), como externas, es decir, aquellas que lo vinculan con los ciudadanos y la empresa privada, ya sea en la prestación de servicios públicos o la realización de trámites, o simplemente en su interacción y comunicación cotidianas. Para ello, se vale de la base tecnológica desarrollada por el sector privado, aunque algunas aplicaciones responden únicamente a las necesidades únicas del propio gobierno.

De acuerdo con Wikipedia, el Gobierno Electrónico busca “lograr un mayor dinamismo y personalización en la relación entre el Estado y las personas [...] consiste en una automatización de las respuestas que brinda la administración ante una creciente demanda y exigencia de inmediatez por parte de una sociedad que cada vez se encuentra más informatizada [...] es por esto que la administración comienza a adoptar nuevos mecanismos de interacción que mediante sistemas informáticos cada vez más desarrollados, son capaces de brindar respuestas a un número indeterminado de personas que sin necesidad de desplazarse obtienen las soluciones buscadas”.⁴

En este sentido, el Gobierno Electrónico comparte con el Gobierno Abierto la aspiración de mejorar el desempeño del gobierno y la calidad de la interacción entre éste y los ciudadanos. Sin embargo, existen diferen-

cias oceánicas que bien vale la pena destacar. La más relevante radica en el horizonte valorativo y principios que sustentan a uno y otro. En última instancia, el Gobierno Electrónico prioriza como principio y horizonte valorativo la eficiencia transaccional del gobierno sin que ello implique, necesariamente, cambio alguno en el conjunto más amplio de valores y principios normativos que rigen el desempeño del sector público y la forma en la que éste se relaciona con los ciudadanos.

En este orden de ideas, el elemento diferenciador clave entre movimientos como el de Datos Abiertos y el de Gobierno Electrónico respecto al paradigma de Gobierno Abierto es que mientras que los dos primeros son meramente una cuestión de gestión, el Gobierno Abierto es una cuestión de poder (López, 2013). Su aspiración central no es la mera reforma de la administración pública en apego a principios de eficacia y eficiencia (a los cuales incluye), sino la necesidad de reformar el propio ejercicio gubernativo del gobierno hacia modelos más abiertos, participativos y colaborativos con los ciudadanos a los cuales está llamado a servir. El Gobierno Abierto aspira a modificar los patrones de interacción gobierno-sociedad que determinan la forma en la que se definen los problemas públicos, se priorizan, se abordan para su resolución, se valoran los efectos de las intervencio-

nes públicas y se aprende de ello (González, *op. cit.*). Implica, pues, un cambio en la relación de poder gobierno-sociedad en favor de patrones más horizontales de interacción: un desplazamiento del cada vez más arcaico modelo Estado-céntrico en la gestión de las políticas públicas hacia un modelo cada vez más socio-céntrico (Oszlak, *op. cit.*).

GOBIERNO ABIERTO: MÁS ALLÁ DE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Quizá la confusión conceptual más común (y por mucho la más entendible) es reducir el Gobierno Abierto a la noción de transparencia gubernamental. Sin duda la transparencia es la piedra angular del Gobierno Abierto pero no lo agota. A continuación explicaremos la estrecha relación histórica y conceptual de ambos términos, así como sus diferencias fundamentales.

Desde la perspectiva histórica, el término “Gobierno Abierto” emerge en EE.UU. en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, marcado por las luchas cívicas en favor de mayor transparencia y rendición de cuentas gubernamental, que culminan con la histórica promulgación de la Ley Federal de Libre Acceso a la Información (FOIA, por sus siglas en inglés), por parte del presidente Lyndon B. Johnson en 1966 (Weinstein y Goldstein, *op. cit.*).

En 1955, el Congreso norteamericano creó el Subcomité Especial sobre Información Gubernamental (el también llamado *Moss Committee*), responsable de canalizar la energía cívica en favor de mayor transparencia y transformarla en una agenda de trabajo legislativa que eventualmente se cristalizó en la promulgación de la FOIA. Fue justamente en el marco de los trabajos de este Subcomité, que el término “gobierno abierto” fue acuñado en un artículo publicado en octubre de 1957 en la revista *George Washington Law Review*, firmado por Wallace Parks bajo el título “El principio de Gobierno Abierto: Aplicando el Derecho a Saber desde la Constitución” (Yu y Robinson, 2012).⁵

Coincidió con mi apreciado colega y paisano Rafael Valenzuela (Martínez y Valenzuela, 2012), cuando afirma que en aquel contexto, el término “gobierno abierto” fue utilizado como símbolo de la lucha en favor de la transparencia y, para todo efecto práctico, como su sinónimo. En este texto seminal del término, gobierno abierto se refiere a la necesidad de “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano con el objetivo de combatir el secreto gubernamental y reducir la opacidad burocrática: transparencia pura y dura.

La transparencia, como principio normativo, se refiere al atributo de la administración pública que permite al

público conocer con claridad el conjunto de reglas, regulaciones y procedimientos que la sustentan, así como las decisiones que se toman al cobijo de éstas y sus respectivas consecuencias. En virtud de las formas de organización burocrática que caracterizan a la administración pública, la compleja realidad antes descrita es plasmada por ésta en medios escritos (documentos), los cuales al ser cuidadosamente estructurados, organizados y resguardados se constituyen en el corpus de la llamada “información pública”. El supuesto que subyace es que dicha información refleja la realidad burocrática y que la garantía de acceso a la misma por parte de cualquier persona es la condición básica de su transparencia.

Sin embargo, como atinadamente afirma Giandomenico Majone, “las burocracias no nacieron transparentes”, razón por la cual dicho atributo debe ser deliberada y cuidadosamente construido y desarrollado en la administración pública. Ese ha sido el núcleo de las batallas cívicas que han animado al movimiento en favor de la transparencia gubernamental alrededor del mundo. Primero, se logró el reconocimiento formal del derecho que toda persona posee a acceder libremente a la información en resguardo del gobierno (el llamado Derecho de Acceso a la Información-DAI). Posteriormente, se han ido construyendo las instituciones, los

procedimientos y las prácticas de gestión llamadas a garantizar la generación y disponibilidad de la información que captura y refleja a la administración pública misma.

Al igual que el Gobierno Abierto, la transparencia es tanto una cuestión de poder como una cuestión de gestión. Posee una clara aspiración redistributiva del poder hacia el ciudadano al dotarlo de un derecho que lo empodera ante los enormes y complejos aparatos estatales. La información es poder y la transparencia busca que su acceso esté mejor distribuido entre el gobierno y los ciudadanos. Es también una cuestión de gestión en tanto que la realización efectiva del DAI reclama aparatos burocráticos no solo mandados a ser transparentes, sino también capaces de serlo. Ello demanda el desarrollo de un conjunto de procedimientos, estándares, sistemas y prácticas adecuadamente diseñados y exitosamente implementados para dicho propósito.

Son estas poderosas convergencias las que hacen de la transparencia la piedra angular y condición necesaria del Gobierno Abierto. Sin embargo, transparencia no equivale a Gobierno Abierto por múltiples razones. En varios sentidos, el Gobierno Abierto emerge como una respuesta a las limitaciones de la transparencia para realizar los horizontes normativos de transformación de la

gestión pública que le fueron asignados en su etapa seminal (muchos de ellos injustificadamente).

En sus etapas iniciales, la transparencia gubernamental fue asumida por las burocracias con amplias resistencias, bajo un enfoque procesal, pasivo y minimalista: dime qué información requieres para darte lo que considero que más se acerca a ello y solo en la cantidad necesaria. Este enfoque colocaba sobre el ciudadano la responsabilidad de saber (o suponer) cuál era la información que se encontraba en resguardo del gobierno, bajo qué formato existía y hasta el nombre que recibía el documento deseado en la jerga burocrática. Y aun si el interesado resultaba ser un “superciudadano” capaz de todo lo anterior, debía esperar no pocas semanas para encontrarse con la información deseada.

Como era de esperarse, dicho enfoque comenzó a mostrar muy pronto sus limitaciones transformadoras de la administración pública y de empoderamiento ciudadano. De muy poco le sirve al ciudadano conocer información gubernamental que:

- No es sustantiva (acerca de quién, cómo y por qué se toman decisiones relevantes y cuáles son sus consecuencias);
- No se vincula complementariamente a procesos de rendición

**EL GOBIERNO
ABIERTO ES AL MISMO
TIEMPO UNA CUESTIÓN
DE GESTIÓN [...],
UNA CUESTIÓN
DE PODER [...],
Y EN CONEXIÓN,
UNA CUESTIÓN
DE GOBERNANZA
DEMOCRÁTICA.**

- de cuentas (cuáles son las consecuencias de decisiones tomadas);
- Es proporcionada de forma unidireccional (del gobierno al ciudadano), y ésta no cataliza un diálogo y una retroalimentación del ciudadano al gobierno;
 - Es proporcionada en un lenguaje burocrático y complejo, solo asequible para un pequeño grupo de iniciados en la materia;
 - No es proporcionada de forma oportuna;
 - Es proporcionada en formatos de difícil acceso y utilización por parte de los usuarios, y
 - Carece de valor para ser aprovechada por los usuarios en sus actividades cotidianas, sean éstas económicas, sociales, cívicas o culturales.

Con el gran tino que lo caracteriza, mi apreciado colega Jonathan Fox (2008) acuñó un término que describe a este tipo de transparencia: “transparencia opaca”. Resultaba cada vez más clara la necesidad de que la transparencia se asumiera con un enfoque diametralmente opuesto si se deseaba obtener los frutos esperados: uno proactivo, dialógico y maximalista. Dicho de otra forma, trascender a la transparencia como un mandato legal que satisficiera un derecho individual, y abordarla también como una política pública

que resulta instrumental para resolver tanto problemas público-sociales, como las limitaciones y taras propias de la administración pública en su funcionamiento.⁶ Este es justamente el horizonte normativo que sustenta al Gobierno Abierto y que lo diferencia de la noción de transparencia.

En el tránsito del término de Gobierno Abierto (originalmente equiparado a la transparencia) hacia los principios normativos y atributos relacionales y administrativos que hoy en día sintetiza, influyen también otros procesos sociales, políticos y económicos distintivos de las postrimerías del siglo XX y albores del actual (Cruz-Rubio, 2015), a saber:

- a. La emergencia y amplia socialización y uso de las TIC que han fortalecido las condiciones de conectividad entre las personas y de estas con el gobierno.
- b. Las presiones ciudadanas por una mayor transparencia, rendición de cuentas y espacios de participación en la gestión pública, así como la emergencia de nuevos movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil con una clara vocación de incidencia pública (Olvera, 2004).
- c. Las tendencias de reforma de la administración pública inspiradas en paradigmas como el de

“Gobernanza” y la “Nueva Gestión Pública” que abogan en favor de modelos más horizontales de relacionamiento gobierno-sociedad en la gestión de los asuntos públicos (Aguilar, 2006; Mayntz, 2000).

En el caso de México debemos destacar un factor más que le es propio y único en la experiencia comparada internacional y el cual catalizó la emergencia del movimiento de Gobierno Abierto: el diseño institucional, desempeño y visionario empuje del órgano garante de acceso a la información pública (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI), fundado en el año 2003 y renombrado en 2015 como Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), al dotársele de mayores atribuciones y alcance nacional. Fue el IFAI/INAI quien hizo suyas las preocupaciones sobre las limitaciones de la transparencia arriba descritas desde mucho antes del multicitado “Memorando Obama de Gobierno Abierto”.

Durante la década pasada, el IFAI/INAI en ejercicio pleno de su autonomía y atribuciones como órgano público de control democrático, agregó y canalizó las voces y demandas de una pujante comunidad de prácticas orientadas a abordar las limitaciones del enfoque pasivo-procesal-minimalista con el que la burocracia mexicana

na acogió la transparencia en sus inicios: generó iniciativas como el “IFAI Comunidades”,⁷ estableció estándares y protocolos de apertura proactiva de información, introdujo el uso amplio y masivo de las TIC para dichos fines, y propició la apertura de espacios de interacción gobierno-sociedad. Aunque con resultados mixtos, su trabajo pionero en estas materias le valió el reconocimiento internacional y a nadie nos sorprendió en la comunidad de práctica cuando el IFAI/INAI fue invitado por el presidente Obama en el año 2011 a formar parte del Comité Directivo fundador del movimiento global que hoy conocemos como *Open Government Partnership*. Ahí, el IFAI/INAI preside desde entonces el Grupo de Trabajo de Acceso a la Información a escala global.

ENTONCES, ¿QUÉ SÍ ES GOBIERNO ABIERTO?

El recorrido de clarificación y precisión conceptual hasta ahora emprendido inició con el concepto seminal de Gobierno Abierto propuesto por la administración Obama. Posteriormente, discutimos por qué, aunque los incluye, el Gobierno Abierto es algo más que datos abiertos, gobierno electrónico, TIC y transparencia. Finalmente, propusimos que el Gobierno Abierto es al mismo tiempo una cuestión de gestión (aspira a mejorar la eficiencia, eficacia y capacidad

de respuesta de la administración pública), una cuestión de poder (aspira a establecer modelos más horizontales gobierno-sociedad en el abordaje de los asuntos públicos), y en conexión, una cuestión de gobernanza democrática (aspira a realizar las dos tareas previas en arreglo a principios normativos como los de transparencia, rendición de cuentas y participación —aspectos con un claro efecto sobre la calidad de la democracia y la legitimidad del gobierno).

Ha llegado el momento de internarnos en las arenas movedizas de lo que sí es Gobierno Abierto, o al menos, de lo que la literatura académica y la experiencia empírica nos dicen que es. En el terreno académico, uno de los ejercicios más completos y útiles de conceptualización del Gobierno Abierto es el realizado por Cruz-Rubio

(*op. cit.*), quien agrupa y analiza las definiciones de Gobierno Abierto hasta ahora existentes en la literatura para identificar sus elementos comunes y, posteriormente, ofrecer una definición propia del concepto tras llegar a la conclusión de que Gobierno Abierto es aún un paradigma en construcción. Cruz-Rubio identifica que el Gobierno Abierto es definido a partir de dos énfasis distintos pero complementarios: por un lado, quienes le definen como un nuevo paradigma relacional gobierno-sociedad que configura un tipo particular o modo de gobernanza, y por el otro, quienes lo definen como un medio o estrategia gubernamental para alcanzar sus fines públicos. Debido a su gran utilidad didáctica, reproduzco abajo las tablas clasificatorias de su ejercicio.

Esquema 1. Definiciones de Gobierno Abierto como modelo relacional y paradigma de gobernanza

“UN TIPO EMERGENTE DE ORGANIZACIÓN” (LATHROP Y RUMA, 2010)

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