

GOBIERNO ABIERTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ¿UN MEDIO O UN FIN?

TRADUCIR EL PARADIGMA DE GOBIERNO ABIERTO (GA) EN PRÁCTICA GUBERNATIVO-ADMINISTRATIVA ES UNA TAREA HARTO COMPLEJA DE EFECTUAR.

Primero, porque su realización demanda del Estado un conjunto de atributos político-institucionales propicios: no hay transparencia sin la garantía del derecho de acceso a la información; no hay deliberación pública sin la garantía del derecho a la libertad de expresión y de prensa; no hay participación ciudadana sin la garantía del derecho a la libre asociación y participación en los asuntos públicos; y sin ninguno de los anteriores, no hay posibilidad alguna de aprovechar los cuantiosos recursos, información y capacidades en manos sociales y privadas por medio de esquemas de colaboración e innovación gobierno-sociedad. En suma, no hay Gobierno Abierto posible sin el reconocimiento normativo de derechos fundamentales e instituciones que los hagan realidad y establezcan en la sociedad.¹⁴ No hay Gobierno Abierto si no se cumple con un conjunto básico de atributos democráticos al cual Luis F

Aguilar (2006) resume bajo el concepto de calidad institucional.¹²

El Gobierno Abierto demanda también de un conjunto de atributos político-administrativos propicios: no hay acceso a la información posible sin la capacidad de la administración pública de producir información relevante y de ofrecerla proactiva y oportunamente al público en los formatos adecuados; no hay deliberación pública y participación ciudadana sin canales y prácticas de comunicación de doble vía gobierno-sociedad; no puede existir co-creación e innovación gobierno-sociedad en ausencia de especialización funcional y técnicas propicias en la administración pública. En suma, no hay Gobierno Abierto posible en ausencia de un conjunto básico de capacidades y competencias directivas, organizativas, operativas, técnicas y tecnológicas de la administración pública. No hay Gobierno Abierto si no se cumple con un conjunto básico de habilidades y competencias gerenciales, es decir, sin calidad administrativa.

La precariedad en ambas (calidad institucional y calidad administrativa), suele expresarse en los rasgos impre- sentables y nocivos de la administración pública que tanto irritan a los ciudadanos y les hacen perder la confianza en la autoridad pública, tales como la opaci- dad, la corrupción, el patrimonialismo, el clientelismo, el trato parcial y selectivo; o bien, la baja cobertura y calidad de los bienes y servicios públicos, así como su endémica incapacidad para resolver los problemas más apremiantes de la vida asociada.

De acuerdo con la discusión teóri- co-conceptual que dimos en la sección previa, el Gobierno Abierto se presenta como un paradigma que aspira a im- pactar ambas dimensiones, la calidad institucional y la calidad adminis- trativa de la administración pública y, como resultado, revitalizar la legiti- midad y confianza ciudadana en la acción pública. En su dimensión polí- tico-gubernativa, el Gobierno Abierto prescribe un conjunto de valores y prin- cipios que deberán sustentar y guiar la actuación gubernamental tales como la transparencia, la rendición de cuen- tas, el empoderamiento ciudadano y la participación. Presenta también a és- tos como la condición necesaria para la efectucción de sus prescripciones gubernativo-administrativas orienta- das a alcanzar soluciones más eficaces y sostenibles a los problemas de la vida

asociada, tales como (i) el estableci- miento de esquemas más horizontales, dialógicos y deliberativos con los ciu- dadanos; (ii) a partir de la producción y provisión proactiva de información y la apertura de espacios y prácticas de interacción, colaboración e innovación (animados por el uso de las TIC), y (iii) orientados a aprovechar los cuantiosos recursos, información y capacidades en manos sociales y privadas.

En consecuencia, la agenda pro- gramática del Gobierno Abierto com- prende iniciativas/políticas que ven al Gobierno Abierto tanto como un medio como un fin en sí mismo. En contextos en donde la calidad institucional de la administración pública presenta al- gunos rasgos o áreas de precariedad, la agenda programática del Gobierno Abierto tenderá a poblarse de iniciati- vas/políticas que asumen al Gobierno Abierto como un fin en sí mismo, es decir, orientadas a lograr condiciones propicias de apertura gubernamen- tal. En contextos en donde la calidad administrativa presenta limitaciones, la agenda programática del Gobierno Abierto tenderá a poblarse de iniciati- vas/políticas que asumen al Gobierno Abierto como un medio, es decir, como un esquema particular (y diferente a otros) de producción de políticas públi- cas y soluciones eficaces, incluyentes y sostenibles a los problemas más apre- miantes de la vida asociada en áreas di-

EL GOBIERNO ABIERTO SE PRESENTA COMO UN PARADIGMA QUE ASPIRA A IMPACTAR AMBAS DIMENSIONES, LA CALIDAD INSTITUCIONAL Y LA CALIDAD ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y, COMO RESULTADO, REVITALIZAR LA LEGITIMIDAD Y CONFIANZA CIUDADANA EN LA ACCIÓN PÚBLICA.

versas (salud, educación, alimentación, agua, sanitación, seguridad pública, etc.).

Cuando la agenda programática del Gobierno Abierto se compone de iniciativas/políticas que lo definen como un fin en sí mismo, su aspiración final es la reorganización del aparato estatal en arreglo a los valores y principios que lo sustentan: nuevas instituciones o renovación de las existentes, nuevas normas que garantizan derechos, nuevos canales de interacción gobierno-sociedad; en suma, iniciativas que aspiran a alcanzar una calidad institucional robusta. Cuando la agenda programática del Gobierno Abierto se compone de iniciativas/políticas que lo definen como un medio, su aspiración final es la reorientación de las políticas públicas (en sí mismas) de salud, educación, alimentación, etc., en arreglo a los valores y principios del Gobierno Abierto; en suma, iniciativas que aspiran a alcanzar una calidad administrativa robusta.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL GOBIERNO ABIERTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS ABIERTAS EN MÉXICO

Siguiendo a Cruz-Rubio (*op. cit.*), cuando el Gobierno Abierto es concebido como un fin se configuran políticas públicas para el Gobierno Abierto, mientras que cuando es utilizado como un medio para alcanzar un fin ulterior, se configuran *políticas públicas abier-*

tas. Dichas modalidades no son mutuamente excluyentes en tanto que una política para el Gobierno Abierto puede desarrollarse como una política pública “abierta”. Consideremos dos casos arquetípicos de esta clasificación: la creación del Sistema Nacional de Transparencia (SNT) y del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México. Ambos sistemas buscan robustecer la calidad institucional de la administración pública mexicana en arreglo a principios fundamentales de Gobierno Abierto. El SNT busca la realización efectiva de la transparencia y del Derecho de Acceso a la Información en todos los poderes y los órdenes de gobierno; mientras que el SNA busca una efectiva rendición de cuentas que prevenga, controle y castigue los abusos administrativos y la corrupción.

Ambas iniciativas fueron desarrolladas de forma “abierta” de principio a fin. En su origen, ambas fueron impulsadas por la sociedad civil organizada y retomadas por los partidos políticos y el poder legislativo para ser procesadas legislativamente en el Congreso. El caso del SNA fue incluso impulsado bajo la figura de “Iniciativa Ciudadana”, cuya regulación mandataba a obtener el soporte de al menos 140 mil ciudadanos para ser considerada por el Congreso. El grupo de organizaciones impulsoras logró recabar 640 mil firmas de la sociedad mexicana en apo-

yo a la iniciativa. En ambos casos las iniciativas de reforma, primero constitucional y luego de leyes secundarias, fueron co-creadas entre distintas comisiones del Senado de la República, integrantes de organizaciones de la sociedad civil y académicos especializados en las materias. El proceso de co-creación estuvo marcado por momentos (alternados y concurrentes) de colaboración y co-creación, así como de exigibilidad-control desde la sociedad a los legisladores.¹³ En ambos casos, el resultado ha sido reformas robustas y con amplia legitimidad política y social.

Sin embargo, los medios no siempre acompañan a los fines. Muchas de las políticas públicas para el Gobierno Abierto en México no se efectuaron bajo una modalidad “abierta”. Cantú, Fuentes y Merino (2011) documentan cómo diversas reformas orientadas a restablecer aspectos cruciales de la dimensión político-institucional de la administración pública mexicana, en ausencia de una visión de conjunto y de prácticas participativas en su diseño, terminaron por generar un conjunto desarticulado y hasta contrapuesto de normas e instituciones que derivaron en los resultados opuestos a los originalmente deseados, producto de “la resistencia burocrática [...], la fragmentación y la desconexión entre las instituciones dedicadas a la rendición de cuentas, así como de la cre-

ciente complejidad de los sistemas de gestión que se derivan de ellas” (p. 49).

Por otro lado, existen políticas públicas que, aunque no buscan atender misionalmente los valores del Gobierno Abierto para robustecer la calidad institucional de la administración pública, incorporan los principios de actuación del Gobierno Abierto en las mismas con el afán de hacerlas más robustas y efectivas al aprovechar las perspectivas y recursos (de información, capacidades, etc.) en manos ciudadanas. Los ejemplos son muchos y muy variados. Desde una perspectiva muy concreta y localizada destaco el trabajo realizado por el *Laboratorio de la Ciudad de México* y la organización *PIDES Innovación Social* utilizando los principios y esquemas colaborativos gobierno-sociedad en su iniciativa “Cruce Seguro”. Fue lanzada como resultado del primer accidente fatal de un ciclista del programa público del gobierno de la Ciudad de México “Ecobici” en el año 2014, en uno de los cruceros viales más saturados de la ciudad, el de Avenida Chapultepec con las calles Sonora y Lieja. Ambas instituciones catalizaron un proceso colaborativo entre autoridades, especialistas y vecinos de la zona para identificar las estrategias más adecuadas para prevenir accidentes en el cruce, así como el tipo de información y protocolos que debían generarse para ello.¹⁴

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

Otras experiencias relevantes de Gobierno Abierto como esquema de producción de servicios y políticas públicas abiertas son el caso del Servicio de Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social, co-creado con Transparencia Mexicana (Bohórquez, Flores y García, 2015); así como el caso del uso de datos abiertos para reducir la mortalidad materna (Calderón y Rivera, 2015). Desde una perspectiva nacional, destaco el actual proceso de co-creación del Plan Nacional de Acción (PNA) 2016-2018 de Gobierno Abierto que ha sido lanzado por el Comité Tripartita (CT) nacional de Gobierno Abierto (integrado por el Gobierno Federal, el INAI y una representación de la coalición de OSC participantes en Gobierno Abierto). Con la finalidad de que el PNA tenga impactos concretos en los problemas de la vida asociada que más afectan e importan al ciudadano, el CT decidió alinear la estructura del diseño del PNA mexicano a los Objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 de Naciones Unidas que resultaron relevantes a partir de un proceso de consulta abierta. Durante varias semanas, representantes del gobierno federal, académicos y OSC han estado co-creando iniciativas que, atendiendo los valores y principios del Gobierno Abierto, tengan el potencial de, por ejemplo, reducir brechas y vulnerabilidades sociales que explican los altos

niveles de pobreza y desigualdad en México; o bien, que permitan reducir las brechas de género que persisten en el país.

Sin embargo, la iniciativa más avanzada y sistemáticamente construida que se inserta de forma deliberada en la categoría de políticas públicas abiertas en México, es la que está siendo impulsada por el INAI, en el marco del Sistema Nacional de Transparencia, con sus homólogos estatales y los gobiernos de los estados. La Ley General de Transparencia (que regula la reforma constitucional de 2014 que crea el SNT), dispone en su artículo 59 que el INAI y sus homólogos estatales deben coadyuvar, con los sujetos obligados y la sociedad civil organizada, a construir mecanismos de colaboración y promoción de acciones de apertura gubernamental. A diferencia de iniciativas como Open Government Partnership, que son voluntarias, en el caso del INAI-SNT existe un mandato de ley a los órganos garantes de acceso a la información para impulsar el Gobierno Abierto de la mano de los sujetos obligados.

En cumplimiento a dicho mandato, el INAI ha puesto en marcha un cuidadoso proceso de desarrollo teórico-conceptual y metodológico llamado a sustentar y regular una Política Nacional de Gobierno Abierto, inclusiva de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno, sobre los cuales el INAI y sus homólogos estatales poseen jurisdicción. En la

dimensión teórico-conceptual, el INAI se dio a la tarea de desarrollar, a partir de un proceso participativo y deliberativo, las bases teóricas que sustentarían las políticas de Gobierno Abierto para los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, las cuales cristalizó en el llamado “Modelo de Gobierno Abierto del SNT”.¹⁵ En dicho modelo se opta claramente por una definición de Gobierno Abierto como medio, es decir, como un instrumento para el desarrollo de políticas abiertas orientadas a resolver problemas públicos de índole diversa, a saber:

El presente modelo parte de una definición normativa de Gobierno Abierto que entiende este concepto como: *un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social* (pp. 11-12).

Inspirada en estas bases conceptuales, se lanzó en 2015 una primera experiencia piloto con gobiernos estatales a la que han denominado como “Iniciativa de Gobiernos Abiertos Subna-

cionales en México”. Al mes de octubre de 2016, 23 de las 32 entidades federativas habían formalizado su participación en la iniciativa.¹⁶ De ellas, en 11 se habían instalado los Secretariados Técnico Locales (conformados por el órgano garante, el gobierno estatal y una representación de sociedad civil);¹⁷ y en siete de éstas se había co-creado y publicado el primer Plan de Acción Local de Gobierno Abierto.¹⁸ Para guiar la implementación de los procesos locales, y basado en la experiencia mexicana en *Open Government Partnership*, el INAI impulsó una guía metodológica que consiste de seis fases básicas y la cual prescribe las acciones que habrán de realizarse en cada una de ellas por los distintos actores participantes bajo los principios que animan al Gobierno Abierto (Álvarez, 2015).

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL GOBIERNO ABIERTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS ABIERTAS EN EL OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP

En el caso del *Open Government Partnership* también podemos encontrar una aproximación programática al Gobierno Abierto como medio y como fin. Partamos primero de las prescripciones iniciales que la Alianza dio a los países para elaborar sus respectivos Planes Nacionales de Acción (PNA). Éstas prescribían el desarrollo de “compromisos” de Gobierno Abierto en cinco grandes áreas programáticas

o “Desafíos”, a saber, (i) Mejora de los servicios públicos, (ii) Aumento de la integridad pública, (iii) Gestión eficaz de los servicios públicos, (iv) Creación de comunidades seguras y (v) Aumento de la responsabilidad empresarial. A su vez, los compromisos programáticos desarrollados bajo esta clasificación de “Desafíos”, debían guiarse atendiendo a uno o más de los siguientes “Valores” de Gobierno Abierto, a saber, (i) Acceso a la información, (ii) Participación ciudadana, (iii) Rendición de cuentas y (iv) Tecnología e innovación para la apertura.

El diseño original de las áreas programáticas/desafíos propuestos por *Open Government Partnership* sugiere una clara tendencia a concebir al Gobierno Abierto como un medio, es decir, como un esquema de gestión para producir políticas públicas orientadas a resolver problemas de la vida asociada bajo los valores y esquemas deliberativo-colaborativos que animan el Gobierno Abierto. De las cinco áreas, solamente la de “Aumento de la integridad pública” podría contener acciones que articularan misionalmente los valores del Gobierno Abierto como, por ejemplo, la creación o fortalecimiento del órgano superior de fiscalización de un país, la creación de un órgano independiente de prevención y combate a la corrupción o el establecimiento de una fiscalía autónoma para perseguir los delitos de corrupción, entre otros.

Sin embargo, la reinterpretación realizada por los colegiados de gobierno-sociedad civil responsables del desarrollo de los PNA en los distintos países participantes muy pronto mostró que había una necesidad mayor a la originalmente prevista por el *Open Government Partnership* para considerar al Gobierno Abierto también como un fin en sí mismo. El número y diversidad de iniciativas orientadas a profundizar y fortalecer las condiciones de apertura en los países fue significativo en los primeros PNA, particularmente en los países latinoamericanos y africanos, en donde resultaba difícil obviar los impresionantes rezagos en la calidad institucional que prevalecen en importantes áreas de sus administraciones públicas.

Oszlak (2014) realizó un revelador ejercicio de clasificación de los compromisos de Gobierno Abierto de 26 países de *Open Government Partnership*, entre ellos todos los latinoamericanos, del cual emergieron siete categorías con tipos diversos de compromisos. De ellas, tres integraban misionalmente los valores del Gobierno Abierto, a saber:

1. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Aquí se ubicaban, por ejemplo, la promulgación de leyes para garantizar y regular el Derecho de Acceso a la Información.

2. Incrementar la transparencia de la gestión pública. Se incluía la creación formal de mecanismos de rendición de cuentas horizontal y vertical hasta ese momento inexistente en algunos de los países participantes, así como el fortalecimiento de mecanismos anticorrupción.
3. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal. Comprendía la promulgación de leyes para garantizar y regular el derecho a la participación, así como la creación formal de espacios de participación ciudadana, deliberación y co-creación gobierno-sociedad.

De esta forma, los países participantes en *Open Government Partnership* reinterpretaron los valores del Gobierno Abierto no solamente como principios rectores, sino también como necesarias áreas programáticas para impulsar la agenda del Gobierno Abierto en sus territorios. Se podría argumentar, sin embargo, que esta reinterpretación podría obedecer a la natural “curva de aprendizaje” de los primeros PNA en donde los países se dieron a sí mismos ciertas “licencias creativas” para elaborarlos, en razón de cierta falta de conocimiento y/o experiencia en la iniciativa. Para descartar esta hipótesis, con la ayuda

siempre impecable de mis colegas de GESOC,¹⁹ me di a la tarea de realizar un análisis del universo de compromisos contenidos en los más recientes PNAs de TODOS los países participantes de *Open Government Partnership* al cierre de julio de 2016, para clasificarlos en dos grandes categorías: por un lado, aquellos compromisos que incorporan misionalmente los valores del Gobierno Abierto para fortalecer la calidad institucional de la administración pública y, por tanto, lo consideran como un fin en sí mismo, lo que aquí hemos denominado *políticas para el Gobierno Abierto*. Por otro lado, aquellos que conciben al Gobierno Abierto como un medio para encontrar soluciones más eficaces, inclusivas y sostenibles a los diversos problemas de la vida asociada y que aquí hemos denominado como *política pública abierta*.

Como lo muestra la Tabla 4, los hallazgos confirman la tendencia inicialmente encontrada por Oszlak. Del total de 1,093 compromisos analizados, el 31.9% clasifica bajo la categoría de política pública para el Gobierno Abierto, mientras que el 68.1% pertenecen a la categoría de política pública abierta. Al desagregar esta información por continente (Tabla 5) se pueden percibir diferencias interesantes entre los énfasis que cada región realiza a la agenda programática de *Open Government Partnership* en sus respectivos PNA desde los lentes clasificatorios propuestos. De

esta forma, los países africanos dedican el 43.1% de sus compromisos a mejorar la calidad institucional de sus administraciones públicas, mientras que los países asiáticos solamente el 18.7%. Destaca el 36.2% de los compromisos que los países europeos dedican al mismo fin. Aquí habrá que considerar la entusiasta recepción que el Gobierno Abierto ha tenido en los países de la Europa del Este. Llama la atención también la proporción de compromisos que los países de las Américas (incluyendo EE.UU. y Canadá) dedican a fortalecer la calidad institucional de sus administraciones públicas: 28.8%, cifra por debajo de la media global.

Valdría la pena mencionar algunos ejemplos interesantes de políticas públicas de ambos tipos que la revisión realizada arrojó. Por ejemplo, en la categoría de *políticas públicas* para el *Gobierno Abierto*, destacan los casos de Colombia y República Checa. El primero con la creación del “Observatorio de Lucha contra la Corrupción” propuesto por Colombia como parte de su Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto 2012. A lo largo de estos años, el Observatorio se ha encargado de generar indicadores sobre sanciones penales, sanciones disciplinarias, sanciones fiscales y sanciones contractuales, incorporando además el Índice de Gobierno Abierto desarrollado por la Procuraduría General de Colombia. Actualmente el Observatorio se en-

cuentra en el proceso de crear indicadores de transparencia y anticorrupción.²⁰ Por su parte, República Checa incluyó en su Plan Nacional de Acción 2014 la adopción de una nueva Ley de Servicio Civil, la cual fue puesta en vigor en enero de 2015. Esta ley incluye los mecanismos y principios fundamentales de la función pública, los límites de interacción entre los funcionarios y la burocracia nacional, un nuevo sistema de reclutamiento (basado en filtros de desempeño estrictos), así como nuevos tabuladores de sueldos y salarios, entre otros.²¹

En la categoría de *políticas públicas abiertas* destaco los casos de Jordán y Ghana. El primero comprometió en el año 2014 el establecimiento de normas y procedimientos para la prestación de servicios públicos para fomentar la eficiencia, calidad e imparcialidad de los servicios públicos del país. Hasta el último semestre de 2015, 48 de estos manuales han sido publicados en los portales abiertos de las instituciones de gobierno correspondientes del país.²² Por otra parte, Ghana asumió el compromiso de establecer un portal de datos abiertos bajo la iniciativa llamada *Ghana Open Data Initiative* (GODI) la cual fue lanzada en 2014 y que sirve como repositorio de bases de datos de diferentes ministerios dentro del país. Actualmente, cuentan con 133 bases de datos abiertas, en las que se incluyen datos de migración, agricultura y salud.²³

Tabla 4. Clasificación de compromisos de los PNA como política pública para el Gobierno Abierto y Política Pública Abierta

Compromisos de Política Pública para el Gobierno Abierto	Porcentaje	Compromisos de Política Pública Abierta	Porcentaje	Total
349	31.9%	744	68.1%	1093

Fuente: Elaboración propia.²⁴

Tabla 5. Clasificación de compromisos de los PNA como política pública para el Gobierno Abierto y Política Pública Abierta, desagregados por continente

Continente	Compromisos de Política Pública para el Gobierno Abierto	Porcentaje	Compromisos de Política Pública Abierta	Porcentaje	Total
África	31	43.1%	41	56.9%	72
América	122	28.8%	302	71.2%	424
Asia	23	18.7%	100	81.3%	123
Europa	170	36.2%	300	63.8%	470
Oceanía	3	75.0%	1	25.0%	4
Total	349	31.9%	744	68.1%	1093

Fuente: Elaboración propia

Vale la pena enfatizar que los datos aquí ofrecidos y analizados sobre ambos tipos de políticas (políticas públicas para el Gobierno Abierto y políticas públicas abiertas) son de tipo descriptivo y no hacen más que reflejar y confirmar, desde el diseño de los PNA, la existencia de una concepción y orientación programática diversa de Gobierno Abierto en los diferentes países y regiones del mundo. No nos dice nada aún sobre su pertinencia, corrección de diseño, implementación o impacto agregado de uno y otro tipo de compromisos de Gobierno Abierto. Por ejemplo, resultaría interesante conocer si alguna de las dos categorías concentra, de acuerdo con los criterios desarrollados por el Mecanismo de Revisión Independiente de *Open Government Partnership*, más compromisos con potencial transformador que la otra, o bien, si alguna categoría concentra compromisos con mayor nivel de realización y cumplimiento que otra. Ojalá que pronto veamos un mayor y más profundo trabajo analítico (y no solo de estadística descriptiva), utilizando los datos generados por el *Open Government Partnership*.