

I. Gobierno abierto: hacia sociedades más inclusivas e igualitarias en América Latina y el Caribe

Tal como se enunció anteriormente, la adopción de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible por los países miembros de las Naciones Unidas ha marcado un hito histórico. Tanto la agenda como los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron formulados mediante un inédito proceso abierto y participativo liderado por los gobiernos y que involucró a la sociedad civil y al sector privado. Establecen una visión universal y transformadora que integra las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo, amparadas en la premisa de “no dejar a nadie atrás”¹.

De este modo, el paradigma de gobierno abierto constituye un eje fundamental para cumplir con los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que permitan promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces, responsables e inclusivas que rindan cuentas.

En este contexto, en la 70ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2015, once gobiernos del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto aprobaron la Declaración Conjunta: "Gobierno abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", que reconoce el objetivo 16 como una meta transversal para lograr con éxito el resto de los objetivos. Sin embargo, el reto ahora será alentar a más países dentro de la Alianza a aprobar esta declaración y que vean sus planes de acción nacionales como vehículos para alcanzar los objetivos establecidos por la Agenda.

¹ Tomado del discurso de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de CEPAL, en la Reunión Global de OGP realizada en México en 2015.

² El objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos se centra en la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables a todos los niveles.

A. Gobierno abierto: aportes y evolución desde el gobierno electrónico

La consolidación del gobierno abierto en la agenda internacional es el resultado del esfuerzo sostenido de los países, desde los inicios del siglo XXI, en el ámbito del gobierno electrónico. En tal sentido, los Estados abordaron la temática de gobierno electrónico con la idea de: *“Promover una administración más eficiente, eficaz y transparente por parte de los gobiernos a todo nivel, mediante el ofrecimiento en línea de información a los ciudadanos, mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal de bienes y servicios a través de las redes digitales”*³.

De esta forma, y como parte de la Agenda de Conectividad para las Américas promulgada en la Cumbre de las Américas del 2001, surgió la inquietud de conocer el grado de preparación para realizar la transición al gobierno digital o electrónico, con miras a que los gobiernos se conviertan en usuario modelo para motivar a otros sectores de la sociedad para que se conecten, ofrezcan información, transacciones y servicios de los gobiernos en línea y desarrollen sistemas de adquisición en línea. En este escenario, las resoluciones, declaraciones y compromisos de política regional fueron encaminadas en el sentido amplio de mejorar el desempeño del sector público con la adopción del gobierno digital, y la utilización intensiva de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), para su modernización y buen gobierno, a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía y el fortalecimiento de los elementos participativos. Desde entonces, los organismos gubernamentales han trabajado arduamente para mejorar sus servicios, para aumentar su eficiencia, para mostrar una mayor transparencia y entregar mayor accesibilidad en vías de agilizar, optimizar, flexibilizar, transparentar y abaratar procesos y/o actividades del sistema público.

Por varios años el gran desafío para los países de la región tuvo que ver con avanzar en la implementación de sus propias estrategias de desarrollo de gobierno digital, disminuyendo las brechas entre los países más avanzados y los que se encuentran más rezagados. Para ello, los líderes políticos han tenido que impulsar acciones de política pública para diseñar estrategias tecnológicas estandarizadas que viabilicen la implementación de un gobierno en línea con requerimientos de interoperabilidad, de infraestructura, legales y de seguridad sobre servicios transaccionales para lograr el éxito de un proyecto TIC gubernamental.

No obstante, en la actualidad, cuando hablamos de gobierno abierto el concepto va más allá de la oferta de servicios en línea. Se habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas.

Gobierno abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano. Es la aplicación de la cultura dospuntocera a la administración pública y al gobierno, una administración en la que los procesos estén en permanente fase beta y donde los mismos pueden ser mejorados por la interacción permanente con los ciudadanos⁴.

En palabras de Don Tapscott “un gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red”⁵.

En resumen, los cambios a realizar por un gobierno para integrarse en la idea de gobierno abierto son:

³ El desafío del Gobierno Abierto en la hora de la igualdad; CEPAL, 2012.

⁴ César Calderón; El desafío del Gobierno Abierto en la hora de la igualdad; 2012.

⁵ Don Tapscott; Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice; 2010.

- Cambio cultural: es imprescindible entender cuál es el objetivo de la administración y de todos los que trabajan en ella, que es servir a los ciudadanos y son ellos quienes deben estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.
- Cambio en los procesos: los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto hay que re-ingeniarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.
- Cambio en la organización: las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.
- Cambio en las formas de relación: del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, entre otras⁶.

Bajo este nuevo paradigma, los países de la región han ido cambiando gradualmente su forma de concebir el servicio público. En marzo de 2010, los Ministros y Jefes de delegaciones de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe reunidos en el V Foro Ministerial UE-ALC sobre la Sociedad de la Información celebrado en La Granja de San Ildefonso, España, incorporan en el capítulo de Gobierno y Administración Pública en Internet de la Declaración el que los gobiernos y organismos públicos “pongan a disposición de la sociedad, en forma fácilmente accesible, aquellas informaciones y datos de interés público que puedan ser utilizados por terceros para crear nuevos servicios para ciudadanos y empresas”. Ya para ese entonces, ciudadanos europeos habían discutido y elaborado de manera participativa a través de un foro que promovieron en las redes sociales, una declaración abierta sobre los servicios públicos que contenía tres principios fundamentales: transparencia (oferta de información clara y actualizada en formatos abiertos, estándar y reutilizables), participación (intervención de la ciudadanía en todas las actividades del Gobierno) y empoderamiento (dar poder a la ciudadanía en la solución de problemas); documento que aportaron a los Estados miembros de la Unión Europea para incorporar en la Declaración de Malmö de la 5ª Conferencia Ministerial sobre Administración Electrónica, efectuada en noviembre de 2009.

En paralelo, comenzaba igualmente a hacer eco en el mundo la iniciativa de Estados Unidos para cambiar la forma de trabajar en el Gobierno Federal, contenida en una Directiva de diciembre de 2009 denominada “gobierno abierto”, a través de cuatro ejes: la publicación de datos de gobierno en formatos abiertos y reutilizables, la mejora en la calidad de la información pública, la creación e institucionalización de una cultura del gobierno abierto y la creación de un marco normativo para el gobierno abierto. Caso similar se presentó en Australia, país que en febrero de 2010 iniciaba sus primeras acciones hacia el Gobierno 2.0 con la publicación de “*Engage: Getting on with Government 2.0*”, documento que propuso elementos claves y recomendaciones para impulsar un Gobierno más abierto, transparente y participativo, a partir del liderazgo para un cambio en la cultura de lo público, el compromiso por la colaboración y la información pública abierta, accesible y reusable, recomendando en primera medida la expedición de una declaración de gobierno abierto.

Se ha dado entonces una primera evolución de lo que por más de una década se había venido asumiendo como gobierno electrónico, al ampliarse la manera de entender la relación entre la administración y la ciudadanía. Una evolución que tal vez surgió de la capacidad y recursos limitados de los Estados, de una ciudadanía cada vez más informada, exigente y con necesidades cambiantes que buscan sean atendidas, o de la suma de las anteriores. El hecho es que el llamado a la apertura de los gobiernos es inminente, las personas quieren tomar partido en las decisiones y acciones que las involucran —y se requiere canalizar esa intención hacia la construcción— y los gobiernos han comenzado a preguntarse cómo incorporar el gobierno abierto a sus estrategias de gobierno electrónico.

⁶ Blog de Javier Llinares, ¿Qué es el Open Government?

Un ejemplo de la inminente decisión de abordar el gobierno abierto como una nueva forma de hacer buen gobierno se plasmó durante el 66° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en septiembre de 2011, donde se lanzó a nivel mundial el “*Open Government Partnership*” (OGP) que hoy cuenta con 75 miembros, 16 de ellos latinoamericanos y caribeños.

Así, en el contexto de implementar iniciativas que reflejen el ideario propuesto por el gobierno abierto, se han desarrollado importantes avances en materia de datos abiertos. Al respecto, en septiembre de 2010, Uruguay fue el primer país de la región en ofrecer una plataforma nacional de datos abiertos de gobierno, www.datos.gub.uy, en continuidad al trabajo que desde comienzos de ese mismo año venía realizando la Intendencia de Montevideo, e inicia la promoción de servicios de valor agregado generados a partir de dichos datos, como “A dónde van nuestros impuestos”. Un año después, en septiembre de 2011, Chile lanzó el portal país www.datos.gob.cl. Desde aquel entonces, casi todos los países de la región poseen portales de datos.

Finalmente, la clave radica en que en la era del gobierno abierto un aspecto fundamental es no dejar en un segundo plano los esfuerzos por seguir avanzando en materia de gobierno electrónico o digital. La evolución de la que hablamos no significa que el gobierno abierto viene a remplazar al gobierno electrónico, sino que este último ha creado las condiciones para que pueda generarse el primero y se pone ahora al servicio del gobierno abierto como una herramienta esencial. Es así como la función cada vez más importante del gobierno electrónico en la promoción del desarrollo inclusivo y participativo ha ido de la mano con las crecientes demandas de transparencia y rendición de cuentas en todas las regiones del mundo. El gobierno electrónico ha cambiado en gran medida las expectativas de lo que los gobiernos pueden y deben hacer, al valerse de modernas tecnologías de la información y las comunicaciones para fortalecer los servicios públicos y el desarrollo equitativo centrado en las personas.

B. Desde el gobierno abierto hacia el Estado abierto

Hace algunos años el concepto “gobierno abierto” era un ideal donde sólo algunos países se encontraban en vías de aplicar políticas consecuentes con aquella idea. Actualmente, y gracias al arduo y coordinado trabajo de los países del mundo, el concepto ha traspasado la barrera teórica y se ha llenado de contenido, materializándose en políticas concretas y casos de éxito en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Incluso, con los años el concepto ha evolucionado en algunos países y hoy podemos hablar de “Estado abierto” haciendo referencia a una extensión de los principios del gobierno abierto a todos los niveles y poderes del Estado.

Hay que entender que el gobierno abierto tiene que ver con la confianza en las personas para asumir un rol activo y participativo, tiene que ver con colaborar y con compartir, con la revisión del modelo de propiedad del conocimiento, con el cambio de la cultura del trabajo y, finalmente tiene que ver también con el cambio de rol de la ciudadanía, pasando del voto y participación de carácter esporádica a la implicación activa en los asuntos de la comunidad.

Si bien ha habido amplios avances que se han dado en esta materia, quedan aún desafíos por abordar. Uno de ellos es de carácter nodal: el gobierno abierto no es una variable más a tener en cuenta dentro del espectro de políticas de un Estado, el gobierno abierto es una nueva forma de gestión pública. Se presenta ante nosotros como un nuevo marco que debe impregnar todos los aspectos públicos. En otras palabras, podemos decir que el gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza.

El desafío consiste entonces en tomar al gobierno abierto como la matriz que articula todo el proceso de gestión pública. La planificación, el presupuesto, la inversión, la ejecución, y el seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos públicos deben estar basados en este nuevo paradigma.

En palabras de la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, “El quehacer de lo público no se trata sólo de lo que haga o deje de hacer el gobierno. Se trata de fortalecer lo colectivo, lo de todos, con plena conciencia y con derechos y responsabilidades. Son bienvenidas las acciones de los gobiernos en la