

Capítulo XIV

Las claves para abrir gobiernos: una mirada desde la burocracia

Mila Gascó Hernández

Introducción

El debate conceptual que se ha producido en los últimos años acerca del significado del gobierno abierto ha puesto de manifiesto la diversidad de perspectivas y enfoques a los que esta expresión ha dado lugar, pero también ha permitido identificar algunos aspectos en los diferentes modelos sobre los que parece existir cierto consenso. En términos generales, podríamos definir un gobierno abierto como un modelo de gobierno basado en la transparencia y la rendición de cuentas, en la participación y la colaboración, que apuesta por el cogobierno y que, en este sentido, instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable (Gascó, 2015a). Un gobierno de estas características requiere una administración pública ágil y flexible, un aparato público abierto hacia fuera pero también hacia dentro. Un gobierno abierto, en definitiva, exige un cambio en el diseño, la estructura y la cultura organizativa de la administración pública porque no se puede apostar por un cambio de paradigma en el siglo XXI con organizaciones e instituciones del siglo XIX.

A. ¿Qué es el gobierno abierto?

En el XIX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), celebrado en Quito en noviembre de 2014, se concluyó que, a pesar de que el imaginario colectivo comprende fácilmente el concepto de gobierno abierto y lo relaciona con el buen gobierno, o incluso con la buena gobernanza, todavía no existe una propuesta conceptual consensuada. Para diferentes autores y organizaciones, el gobierno abierto se vincula a una serie de principios que no siempre son coincidentes (Gascó, 2015a). Veamos algunos ejemplos.

Sin duda, una primera referencia es el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto del Presidente Obama, que introduce los principios de transparencia, colaboración y participación. En dicho Memorando, la transparencia se vincula explícitamente con la rendición de cuentas y se define como la puesta a disposición de los ciudadanos de información gubernamental que puede encontrarse y utilizarse fácilmente. En el documento, además, se alienta a las agencias y departamentos a utilizar la tecnología con este fin. La participación, por su parte, se relaciona con la implicación ciudadana en la formulación de políticas públicas, lo que se considera fundamental para mejorar la eficiencia del gobierno y la calidad de sus decisiones. La colaboración, por último, va más allá del ciudadano como individuo y de su derecho a saber y a participar en los procesos políticos, ya que tiene en cuenta a otros actores, internos y externos a la administración, y persigue el trabajo conjunto y transversal en las tareas propias de la administración.

En varios trabajos, académicos y prácticos, se ha conceptualizado el gobierno abierto, con énfasis en estos tres principios. Gascó (2014a) es una de las autoras que opta por su utilización, lo que le lleva a afirmar que “un *gobierno abierto es un gobierno transparente* —es decir, un gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación—, un *gobierno colaborativo* —es decir, un gobierno que implica y compromete a los ciudadanos y otros actores, internos y externos a la administración, en su propio trabajo— y un *gobierno participativo* —es decir, un gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar en forma activa en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos- [...]” (pág. 42).

Un segundo conjunto de principios es el que promueve la Alianza para el Gobierno Abierto, que incluye la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, la participación ciudadana, la integridad profesional y el uso de las nuevas tecnologías para la

apertura y la rendición de cuentas. El primer principio puede vincularse a la transparencia, pero va más allá de lo establecido en el Memorando del Presidente Obama y no solo implica la publicación sistemática de información en un formato que facilite la reutilización, sino que apuesta específicamente por los estándares abiertos para promover el acceso de la sociedad civil a los datos públicos, así como para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información del gobierno. El principio de participación ciudadana, por su parte, se refiere a la implicación tanto en la formulación de políticas públicas como en la realización, el seguimiento y la evaluación de diferentes actividades gubernamentales. Este principio, por tanto, aún en un solo concepto lo que el primer modelo separa en dos. Por último, el tercer principio —la integridad profesional— se vincula claramente a la ética, los códigos de conducta y las prácticas para evitar la corrupción, aspectos no recogidos de manera explícita en el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto estadounidense.

Desde una perspectiva más práctica, Oszlak y Kaufman (2014) analizan el contenido de los planes de acción de los países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto y concluyen que son siete las categorías o “familias” que permiten agrupar las iniciativas incluidas en dichos planes: i) la ampliación de la información pública disponible para la ciudadanía, ii) la garantía y mejora del ejercicio del derecho a la información pública, iii) la mejora del acceso a los servicios públicos y a sus canales de entrega, iv) la protección de los derechos de usuarios y funcionarios, v) el incremento de la transparencia en la gestión pública, vi) la promoción de la participación ciudadana en la gestión estatal y vii) el aumento de la capacidad institucional para una gestión abierta. Transparencia y participación vuelven a estar presentes como principios orientadores para varias de estas categorías y también se incluyen aspectos relacionados con la gestión de los procesos en las administraciones públicas a la hora de conseguir gobiernos más abiertos.

En uno de sus últimos trabajos acerca de la conceptualización del gobierno abierto, Gascó (2015a) va un poco más allá y desgrena los elementos clave de este concepto:

- El gobierno abierto está vinculado a la transparencia y a la participación. La transparencia tiene que ver con el acceso a la información y puede ser pasiva (obligación de las administraciones públicas de responder las consultas o demandas ciudadanas de información pública) o activa (puesta a disposición del público de información relevante sin que medie una solicitud externa). La participación se refiere a la implicación de los ciudadanos y de otros actores en la tarea de gobernar.

- La transparencia solo es útil si resulta en una mayor rendición de cuentas y, por tanto, si permite que los ciudadanos tomen decisiones que premien o sancionen a sus representantes políticos en función de cómo han ejercido realmente sus responsabilidades.
- El gobierno abierto reconoce que ni las instituciones políticas ni las administraciones públicas son ya el único actor con capacidad de influir en los procesos de gobernabilidad y que, por tanto, como se ha señalado, deben habilitarse espacios de participación. Pero este reconocimiento no puede ser unilateral; se necesitan ciudadanos y organizaciones corresponsables, comprometidos con el devenir de sus territorios.
- Un gobierno puede abrirse de muchas maneras. La transparencia y la participación no son ámbitos de actuación nuevos. Desde hace años, por ejemplo, existen en América Latina iniciativas impulsadas por gobiernos nacionales, y sobre todo locales, o por organismos internacionales, que han promovido la implicación de la ciudadanía en los procesos políticos. Las experiencias, innovadoras en muchos casos (como la Ley de Participación Popular boliviana o los presupuestos participativos del Brasil), han resultado de una diversidad y complejidad extraordinarias, aunque no siempre han producido resultados positivos. Lo que sí es insólito en la actualidad es la intensa utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que han permitido canalizar con mayor facilidad nuevas demandas de información o que han dado acceso a miles de ciudadanos a la arena política. Tanto la Alianza para el Gobierno Abierto como el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto ponen énfasis en el uso de la tecnología a la hora de hacer que un gobierno sea más abierto. Por ello, puede afirmarse que un gobierno abierto sin TIC es posible, pero también puede aseverarse que las TIC tienen el potencial de acelerar los procesos de apertura de los gobiernos.
- Las iniciativas de gobierno abierto deben perseguir la maximización del valor público. La adopción de mejores decisiones y políticas públicas, la mayor eficacia y eficiencia, y la mejora de los servicios públicos deben tener por objeto último la mejora del bienestar de los ciudadanos.

La consideración de estos aspectos lleva a Gascó (2015a) a proponer una definición de gobierno abierto que es la que enmarca el presente capítulo: un gobierno abierto puede definirse como un modelo de gobierno que busca maximizar el valor público promoviendo la transparencia

y la rendición de cuentas, así como la participación y la colaboración. Mediante la priorización de un uso intensivo de la tecnología, apuesta por el cogobierno y, en este sentido, instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable.

B. Iniciativas y experiencias de gobierno abierto en el mundo

En los últimos años, administraciones públicas de todo el mundo han puesto en marcha iniciativas de gobierno abierto y han trabajado en la redefinición de las relaciones entre ellas y con los ciudadanos. Sin embargo, la velocidad de los acontecimientos y la necesidad de implementar proyectos de gobierno abierto para no mostrar una imagen de obsolescencia han dado lugar a confusión y ambigüedad. A pesar de que muchas de las iniciativas han tenido por objeto la apertura de datos y el uso intensivo de las redes sociales, en términos generales, los gobiernos han seguido diferentes direcciones e interpretaciones a la hora de ponerlas en práctica. En la *Guía de Buenas Prácticas de Gobierno Abierto*, Gascó (2014a) repasa los procesos de implementación y los resultados obtenidos por gobiernos de todo el mundo y de diferentes niveles administrativos, y llega a las siguientes conclusiones:

- Muchos países ya habían implementado iniciativas de gobierno abierto antes de 2009, año en que el Presidente Obama populariza el término, sobre todo en relación con la transparencia (muchas veces a través de la aprobación de leyes de transparencia y de acceso a la información) y la participación. Sin embargo, es sobre todo a partir de septiembre de 2011, cuando nace la Alianza para el Gobierno Abierto, que dichas iniciativas se agrupan bajo una estrategia de gobierno abierto propiamente dicha.
- Las actuaciones de apertura de datos son las que parecen tener prioridad, tanto a nivel nacional como regional y local. Incluso en aquellos ámbitos en los que parece existir una estrategia de gobierno abierto más comprehensiva, la puesta en marcha de un portal de datos abiertos deviene una de las actuaciones más importantes. En la mayoría de los casos, este tipo de proyectos no busca únicamente aumentar la transparencia o consolidar el derecho a la información pública, sino que también pretende fomentar la actividad económica, promoviendo la reutilización de datos e información por parte de terceros. Precisamente la reutilización, no obstante, es el punto débil de la mayoría de estas iniciativas.

- La colaboración suele estar presente en las estrategias de gobierno abierto, pero solo en unos pocos casos está presente en relación con la interoperabilidad y en ninguno en relación con la innovación social. Es más, las actuaciones de colaboración implican a un perfil muy específico de ciudadanos: los desarrolladores.
- En varias ocasiones, se hace referencia a una política o estrategia de gobierno abierto cuando, en realidad, lo que existe es un conjunto de actuaciones que fomentan la transparencia, la participación o la colaboración. En pocos casos la estrategia es explícita o se ha plasmado en un documento que sirve de guía y marco común a ese conjunto de iniciativas. Tampoco se encuentra normativa relacionada con el gobierno abierto en todas las iniciativas, y cuando existe suele referirse a aspectos específicos de este tipo de gobierno. En general, por tanto, el grado de formalización de las estrategias de gobierno abierto es bajo. Además, dichas estrategias suelen estar impulsadas por líderes, políticos o directivos/técnicos claramente comprometidos con este enfoque.
- Muchas de las estrategias consideradas son consecuencia del avance en la incorporación de las TIC a la administración pública y, en este sentido, están muy relacionadas con iniciativas de gobierno electrónico. Este es el caso de los países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto, cuyos planes de acción contemplan muchos compromisos relacionados con servicios y trámites electrónicos.
- Más allá de iniciativas de participación en general, en las cuales los ciudadanos tienen la oportunidad de manifestar sus opiniones, el gobierno abierto se construye con la participación ciudadana. Sin embargo, dichos procesos son desiguales y, en ocasiones, la participación es considerada únicamente como un requisito a cumplir. Asimismo, en estos y otros procesos llama la atención la infrautilización de las redes sociales. Hay, en general, pocas alusiones a estas herramientas en los casos analizados a pesar de que muchos de los gobiernos suelen estar presentes en las redes y tener cuentas en las más populares, como Twitter y Facebook.
- Si bien parece que se invierte en el diseño de las estrategias de gobierno abierto, no suelen contemplarse actuaciones de evaluación, más allá de los informes de autovaloración o el Mecanismo Independiente de Presentación de Informes (IRM) en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto.

- En términos generales, a pesar del diseño y la implementación de iniciativas de gobierno abierto, los resultados obtenidos no son satisfactorios. Por ejemplo, no siempre la apertura de datos resulta en mayor transparencia porque hay pocos conjuntos de datos publicados o porque estos se encuentran en formato poco comprensible para los ciudadanos. Este es el caso de los portales que no disponen de herramientas de visualización. Tampoco dicha apertura trae necesariamente una mayor colaboración. No hay indicios de que haya una mayor interoperabilidad entre organismos, pero tampoco de que la implicación de programadores y desarrolladores y, en consecuencia, la reutilización de los datos, sea elevada. El número de aportaciones de las consultas es bastante bajo en el ámbito de la participación, pero, además, es en este campo donde menos iniciativas se han puesto en marcha, por lo que los resultados también son menos positivos. En definitiva, se puede afirmar que las expectativas generadas por las estrategias de gobierno abierto han sido muy superiores a los resultados obtenidos.

El análisis realizado por la autora pone de manifiesto que los procesos de implementación y la adopción de un modelo de gobierno abierto no están resultando fáciles. ¿Cuáles son los obstáculos que están impidiendo un mayor progreso? En la sección C se intenta dar respuesta a esta pregunta.

C. Los retos asociados a la administración pública

Diversos autores han puesto de manifiesto que uno de los mayores obstáculos a los que se debe hacer frente a la hora de iniciar o consolidar procesos de apertura es, precisamente, el aparato administrativo sobre el que se sustentan dichos procesos (López-Egaña, 2014; Merlo, 2014; Babino, 2014; Gascó, 2014b; Oszlak, 2013; Dassen y Cruz Vieyra; Güemes y Ramírez-Alujas, 2012; Concha y Naser, 2012). Los diferentes desafíos a los que hacen referencia los trabajos mencionados pueden fácilmente resumirse en una frase: no es posible abrir gobiernos a partir de estructuras administrativas cerradas, que son las que todavía imperan en muchos contextos. En otras palabras, como se afirma en la introducción, un gobierno abierto exige un cambio en el diseño, la estructura y la cultura organizativa de la administración pública porque no se puede apostar por un cambio de paradigma en el siglo XXI con organizaciones e instituciones del siglo XIX.

¿Cuáles son las características de la administración pública que impiden, precisamente, la realización plena del gobierno abierto? Entre otras, en este capítulo se pretende destacar las siguientes:

- La cultura de la norma. Son muchas las administraciones públicas en las que todavía predomina una cultura legalista y burocrática que da lugar a estructuras estandarizadas y con un alto grado de formalización. Esta cultura no suele considerar al ciudadano como un socio, con capacidad y con derecho a participar en los asuntos públicos, sino más bien como un simple usuario de servicios.

Sin embargo, es interesante observar que, pese a tener administraciones públicas regidas o gestionadas por la norma, no se cuenta con un marco legal específico referido al gobierno abierto. En este sentido, existen reglamentos, ordenanzas y leyes (la terminología es diferente en función del ámbito administrativo considerado y de su alcance) sobre transparencia y participación ciudadana (en los procesos políticos), pero apenas se encuentran referencias legales sobre gobierno abierto propiamente dicho. Es más, las alusiones a la dimensión de colaboración también son escasas, más allá de los marcos o las leyes de interoperabilidad (que consideramos como colaboración entre administraciones públicas) aprobados en algunos contextos (Gascó, 2011).

A pesar de no existir un mínimo normativo específico que acompañe la formalización y consolidación de los procesos de gobierno abierto, en muchos casos hay una gran cantidad de legislación, que suele ser insuficiente, e incluso contradictoria, y condicionar el éxito de los proyectos en este ámbito (Gascó y otros, 2012). Las nuevas circunstancias y situaciones requieren nuevas regulaciones. En palabras de Luna-Reyes y Gil-García (2011), el marco regulatorio es un ámbito en el que hay que trabajar mucho; varias leyes fueron creadas antes de las nuevas tecnologías, antes de Internet, y no están actualizadas (pág. 20).

- El papel de los empleados públicos. Este segundo aspecto se encuentra muy relacionado con el primero. En algunas ocasiones, la propia cultura de la administración resulta en actitudes contrarias al gobierno abierto. En otras, la personalidad de los funcionarios tiene las mismas consecuencias. En este sentido, a pesar de que pueda existir una filosofía de transparencia y participación, un individuo puede bloquear el proceso y conducirlo al fracaso. Estas actitudes son, muchas veces, comprensibles. En el estudio realizado por Gascó (2014c) sobre gobierno abierto, transparencia y redes sociales en las administraciones catalanas se muestra, entre otras cosas, que las indicaciones que reciben los empleados públicos entran a menudo en contradicción, sin que existan mecanismos

que les ayuden a entender los nuevos escenarios. Hace unos años, por ejemplo, se les instaba a proteger la información (de hecho, la administración pública burocrática se ha basado en la opacidad y el secretismo) mientras que ahora, con los cambios introducidos por las estrategias de gobierno abierto, se les anima a proporcionar los datos. Es más, se ha reconocido que esta resistencia al cambio es natural, que es consecuencia de la incertidumbre que provocan en cualquier ser humano los cambios y que puede estar relacionada, por ejemplo, con el temor a perder el trabajo, la falta de aptitudes para realizar nuevas tareas, la percepción de pérdida de poder o la sensación de fatiga reformista (Gascó, 2015b).

La presencia de incentivos y objetivos clave es también un elemento relacionado con este segundo factor. Con frecuencia ocurre que la actitud negativa de los empleados públicos es consecuencia de la falta de incentivos y metas claras. En este sentido, Gascó (2014c) también menciona que, muchas veces, la apuesta por el gobierno abierto requiere que los empleados públicos tengan una carga de trabajo más elevada (a sus tareas cotidianas se añade, por ejemplo, la participación en redes sociales o la depuración de los datos con los que trabajan para hacerlos públicos y reutilizables). Sin embargo, no siempre los motivos de las responsabilidades adicionales se conocen. Es más, muchas veces tampoco se recibe la formación necesaria para poder desempeñar las nuevas tareas. Es cierto que, tal y como afirman Voorberg, Bekkers y Tummers (2013), definir incentivos en el ámbito público no es fácil pues estos no suelen ser de tipo económico, sino que por lo general están relacionados con factores intrínsecos. Como resultado, a menudo los empleados públicos se encuentran “perdidos” ante procesos de estas características.

La escasa participación interna es otro aspecto a considerar cuando nos referimos al papel de los empleados públicos. Gascó (2015b) afirma que, a pesar de que al empleado público no siempre se le ha reconocido un papel impulsor en las iniciativas de adopción de tecnología puestas en marcha por la administración pública, como mínimo, se ha considerado que su falta de colaboración, manifestada como resistencia al cambio, suele condicionar el éxito de los proyectos.

- La compatibilidad de las administraciones públicas. A pesar de apostar por el gobierno abierto, las organizaciones públicas pueden no ser compatibles con este concepto (Voorberg, Bekkers y

Tummers, 2013). Ya no se trata solo de la cultura de la organización. La compatibilidad se define en términos de presencia o ausencia de estructuras y procedimientos explícitos que inviten a la transparencia, a la colaboración y a la participación (interna y externa). El gobierno abierto no puede ser una realidad mientras los sistemas y estructuras organizativas sigan siendo las de un gobierno cerrado. La falta de mecanismos reales que permitan la colaboración interna y entre administraciones (Gascó, 2015b), los escasos canales de comunicación e interacción con el ciudadano (más allá de los tradicionales) que posibiliten su implicación efectiva, los procesos de toma de decisiones jerárquicos y burocráticos o la ausencia de metodologías de evaluación orientadas a la mejora y el aprendizaje son solo algunos ejemplos de la falta de capacidad técnica e institucional que presentan las administraciones públicas para afrontar con éxito procesos de apertura (Oszlak y Kaufman, 2014).

La combinación de estos tres aspectos —la cultura de la norma, el papel de los empleados públicos y la compatibilidad de las administraciones públicas— no solo tiene implicaciones en términos de la consolidación del gobierno abierto de manera general, sino que también acaba agravando las dificultades asociadas a las iniciativas concretas. Así, por ejemplo, la utilización de redes sociales o la puesta en marcha de portales de datos abiertos no están arrojando los resultados esperados como consecuencia de la cultura organizativa imperante, pero también de la falta de procedimientos adecuados. Gascó (2011) proporciona un ejemplo asociado a las tres dimensiones del gobierno abierto: la ausencia de una política de gestión de la información pública. Por una parte, no suele haber interés en transparentar la información porque en las administraciones todavía impera la visión de que la información es poder, lo que da lugar a frecuentes manipulaciones de los datos con finalidades políticas. Por la otra, esta realidad puede agravarse si, además, existen restricciones legales para compartir datos e información y, lo que es más importante, si no se dispone de sistemas de gestión de la información que permitan, entre otras cosas, su correcta digitalización, ubicación y almacenamiento.

La falta de capacidades técnicas también ha dado lugar a una infrautilización de las redes sociales. Según Gascó (2014c), la presencia de las administraciones públicas en las redes sociales todavía está lejos de dar sus frutos en términos de apertura como consecuencia, entre otras cuestiones, de la falta de estrategias, de la utilización de las redes sociales como canales adicionales de comunicación que siguen patrones tradicionales y de la gestión de dichas redes por parte de expertos en comunicación en vez de personas especializadas en servicios y gestión pública. Es más, la autora afirma que “uno de los obstáculos más relevantes tiene que ver

con la disociación entre los atributos de las redes (tal como la inmediatez, ubicuidad, velocidad o disponibilidad) y la cultura organizativa de las administraciones públicas (caracterizada por relaciones jerárquicas, de arriba abajo, y reglas y regulaciones claras sobre cómo debe producirse la comunicación)". Se trata, claramente, de un problema de compatibilidad.

El mismo patrón se observa en cuanto a las iniciativas de apertura de datos. Garriga (2013) afirma que los portales tienen carencias en lo que respecta tanto a los objetivos de transparencia como de reutilización. Entre otras, el autor señala las siguientes causas, que tienen que ver con las tres características de las administraciones públicas a las que se ha hecho mención: escasez de datos, baja calidad de los datos, oferta de datos no adecuada a la demanda, "cocinada" o fragmentada, falta de normalización de mecanismos de publicación de la información, licencias de uso restrictivas, desconfianza en la sostenibilidad de los portales de datos abiertos y falta de hábito a la hora de compartir información.

Por último, hay que mencionar que, en el caso de América Latina, las disfuncionalidades de la administración pública tienen, si cabe, un mayor impacto negativo en la consolidación del gobierno abierto. Merlo (2014) se refiere extensamente a esta cuestión desarrollando el concepto de buropatología, definido por Prats (1998) como aproximaciones al sistema mixto de lo que Weber denominó burocracias patrimoniales. Las buropatologías son consecuencia de procesos incompletos de implantación del modelo burocrático, ya que se caracterizan por una planificación difusa o ausente, procesos de evaluación aislados, arbitrariedad en los procesos de decisión, opacidad, clientelismo, patrimonialismo y nepotismo. Todas estas características dificultan, sin duda, la apertura de los gobiernos.

D. Conclusiones y recomendaciones

Las reflexiones realizadas a lo largo de este capítulo refuerzan la idea planteada en el panel "Tres llaves para abrir gobiernos: ciudadanos, política y burocracia" acerca de la necesidad de contar con un pilar de gobierno abierto que persiga la modernización del aparato público, de su cultura y de sus sistemas de gestión.

Sin embargo, no es la primera vez que la administración pública se enfrenta a la necesidad de emprender grandes cambios y sabemos que lograrlo no es fácil. Por ello, en esta sección se hace referencia a algunas cuestiones que pueden apoyar los procesos de reforma de la administración pública que se requieren para hacer realidad el gobierno abierto. No se pretende ser exhaustivos sino, simplemente, apuntar algunas recomendaciones para emprender la paulatina transformación de la administración pública.

En primer lugar, debe repensarse la administración pública desde la perspectiva de la gestión y de la gobernanza pública, mucho más que desde la perspectiva jurídica (Gascó y otros, 2012). El gobierno abierto y la utilización intensiva de la tecnología en los procesos de apertura deben permitir reflexionar sobre la modernización de la administración pública adoptando un enfoque de gestión y no de mero cumplimiento de la normativa.

En segundo término, varias estrategias de gobierno abierto han contemplado la adopción de legislación, sobre todo en materia de leyes de acceso a la información y de transparencia (Gascó, 2014a). Este es un primer paso, pero el avance en la institucionalización del gobierno abierto requiere de un marco legal apropiado. La aprobación de leyes o normas en este ámbito dota de consistencia y coherencia a los proyectos, pero estas deben ir más allá de la mera inclusión de fórmulas de las que no se derivan contenidos propiamente jurídicos y exigibles a los poderes públicos. En este sentido, cabe hacer referencia a varios aspectos que deberían considerarse. El derecho a la información debería regularse como derecho fundamental y deberían evitarse excesivas excepciones al respecto. También deberían reconocerse los derechos participativos, dotando su formulación de mayor calidad y de propuestas de sistematización de estos derechos. Cotino (2013) presenta una lista de sugerencias, que suscribimos, entre las que se hace referencia a la regulación del ejercicio electrónico del derecho y la difusión activa de la información a través de las TIC, la posibilidad de reutilizar la información pública, así como la disposición de los formatos óptimos para que la reutilización pueda ser eficaz, la imposición de infracciones y sanciones al personal de la administración pública en razón de la transparencia y el acceso a la información, el derecho a ofrecer comentarios y sugerencias a los ciudadanos que han contribuido en un proceso de participación, el uso de las TIC respecto de la participación orgánica (centrada en los órganos de participación o consulta a través de los cuales se canalizan formas participativas), la transparencia de las políticas y los procedimientos participativos, el régimen de responsabilidad jurídica de la información pública difundida por medios electrónicos, las posibilidades y responsabilidades de las administraciones públicas por la integración de contenidos de terceros en los sitios web institucionales, los aspectos relacionados con la protección de datos en el ámbito de las redes sociales o las posibilidades de moderar o integrar los contenidos integrados por terceros en espacios 2.0.

En tercer lugar, si bien es importante empezar con pequeñas actuaciones en diferentes ámbitos, el gobierno abierto es más que un conjunto de experiencias. Por ello, se hace necesario formular una estrategia integral de gobierno abierto que contemple actuaciones

de aumento de la transparencia, incremento de la colaboración y fortalecimiento de la participación (Gascó, 2014a). Asimismo, la puesta en marcha de proyectos en estos ámbitos debe poner énfasis en la utilización de datos abiertos y de redes sociales. Es, precisamente, la interacción entre las diferentes dimensiones y herramientas lo que potencia la apertura. No obstante, como hemos visto que ocurre con los portales de datos abiertos, un mismo proyecto puede perseguir diferentes objetivos (la transparencia y la colaboración, en este caso). Para aprovechar las sinergias a las que ello da lugar, se requiere tener una visión global del gobierno abierto. En el diseño de esta estrategia comprehensiva, se recomienda reflexionar sobre los siguientes elementos:

- Deben considerarse los aportes de la ciudadanía y de terceros actores. En este sentido, la participación debe fomentarse desde el propio proceso de elaboración de la estrategia, como ha sido el caso de los planes de acción redactados en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto.
- La elaboración e implantación de un plan de gobierno abierto que responda a una estrategia comprometida y que, por tanto, esté liderado por las altas esferas y contemple iniciativas en áreas clave resulta fundamental para dotar de coherencia a los programas puestos en marcha y, consecuentemente, para lograr un mayor impacto. El proceso de planificación tiene que ser, en este sentido, un proceso racional de toma de decisiones que debe considerar las siguientes fases: i) diagnóstico de la situación de partida; ii) establecimiento de objetivos; iii) fijación de premisas o de suposiciones sobre el ambiente, interno y externo, en que tendrá lugar la ejecución de los planes; iv) determinación y evaluación de cursos de acción y definición de la estrategia, que debe ir acompañada de la elaboración de planes derivados, cuya misión sea sustentar el plan principal, la expresión numérica de los planes a través del presupuesto y la determinación de responsables o del horizonte temporal de los planes; v) implementación de los planes, y vi) evaluación de la planificación.
- Una estrategia comprehensiva debe ir acompañada de planes de acción o proyectos específicos para las diferentes líneas de acción. Las iniciativas concretas pueden funcionar como palancas de cambio de estructuras y procedimientos, que pueden implementarse paulatinamente. Por tanto, no se trata tan solo de decidir acerca de, por ejemplo, la puesta en funcionamiento de un portal de datos abiertos, sino que, siguiendo con el mismo ejemplo, dicha actuación debe permitir la reflexión sobre la implementación

de nuevas pautas y procedimientos de gestión de los datos y la información que superen los retos presentados por las formas de organización y mecanismos de gestión tradicionales.

- Es imprescindible que los planes formulados incorporen métodos de evaluación —cuantitativos y cualitativos—, que permitan controlar el grado en que se alcanzan los objetivos perseguidos para detectar la existencia de desviaciones y ayudar a corregirlas. En este sentido, dos elementos resultan de especial interés. Por una parte, la evaluación de la implementación, que permite valorar los instrumentos que son necesarios, según los esquemas teóricos previamente fijados, para que se implemente la estrategia de gobierno abierto y cuyo objetivo, por tanto, es determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos en la política comparando el diseño inicial de la intervención con su funcionamiento real. Por la otra, la evaluación de resultados, que tiene una triple finalidad: i) valorar el logro de los resultados generales, ii) determinar en qué grado los efectos, o no efectos, son atribuibles al programa o intervención y iii) obtener enseñanzas y experiencias para otros programas o proyectos futuros.

Finalmente, es necesario diseñar estrategias de gestión del cambio a nivel interno orientadas, sobre todo, a afianzar la nueva cultura de transparencia, colaboración y participación, pero también de utilización intensiva de herramientas tecnológicas (Gascó, 2014a). Estas estrategias deben adaptarse a las necesidades y carencias de cada organización respecto de las iniciativas de gobierno abierto emprendidas, de modo que garanticen que las personas afectadas por las innovaciones cuenten con la preparación, capacitación y motivación adecuadas para abordar las reformas que sea necesario ejecutar. Las actuaciones internas de formación, educación y comunicación, facilitación y apoyo, y negociación y participación deben acompañar los procesos de puesta en marcha de iniciativas de gobierno abierto, sin olvidar que la implementación de los cambios no puede concebirse como una transformación inmediata de comportamientos, en muchos casos burocráticos y arraigados durante años. Desde esta perspectiva, la implantación del cambio ha de plantearse como un proceso adaptativo y no como un proceso programado, uno en el que el cambio es el producto de la negociación y el ajuste mutuo, en el que es preferible partir de reglas de juego básicas que expresen un acuerdo general sobre las prioridades fundamentales o promover la participación activa de sus destinatarios, consiguiendo que se conviertan en verdaderos innovadores públicos.

En este sentido, resulta especialmente importante el papel del empleado público como motor del gobierno abierto. Por ello, las administraciones públicas deben potenciar el intraemprendimiento y, por ende, la colaboración y la participación interna. Con esa finalidad, pueden adoptar, entre otras, las siguientes medidas (Gascó, 2015b):

- ofrecer apoyo y estructura especiales, por ejemplo, a través de programas para innovadores públicos o de incubadoras para ideas internas;
- establecer entornos de trabajo que potencien la creatividad y la confianza, y donde las ideas puedan fluir;
- diseñar un proceso de valoración de ideas ágil, poco burocrático, con criterios transparentes y, sobre todo, que no deba pasar obligatoriamente por un superior;
- reconocer el trabajo del empleado público, dándole visibilidad, y
- ofrecer tiempo a los empleados públicos para desarrollar las mejores ideas, aunque en un principio se piense que pueden ser débiles o no tener mucho potencial.

En definitiva, se trata de crear una cultura y unos procedimientos de innovación, de experimentación, de tolerancia al fracaso; una cultura y unos sistemas de colaboración, de confianza en el empleado, de acción; una cultura, en definitiva, de apertura.

Bibliografía

- Babino, L (2014), "Gobierno abierto en Argentina: Avances en el cumplimiento al plan de acción", ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, 11 a 14 de noviembre.
- Concha, G. y A. Naser (2012), "El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de igualdad", Documentos de Proyecto (LC/W.465), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cotino, L. (2013), "Derecho y «gobierno abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las administraciones públicas. Propuestas concretas", *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° XIV.
- Dassen, N. y J. Cruz Vieyra (2012), *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Garriga, M. (2013), "¿Por qué no se reutilizan los datos abiertos?", *Caldocasero*, 23 de septiembre [en línea] <http://www.caldocasero.es/2013/09/por-que-no-se-reutilizan-los-datos.html> [fecha de consulta: 13 de agosto de 2015].
- Gascó, M. (2015a), "¿Qué es el gobierno abierto y qué no lo es?", *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, C. Calderón (coord.), Madrid, Goberna América Latina.
- ____ (2015b), "Participación interna: Nuevas formas de gestión que dan protagonismo a las personas que trabajan en las administraciones", *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos*, C. Calderón (coord.), Madrid, Goberna América Latina.

- _____(2014a), *Guía de Buenas Prácticas de Gobierno Abierto*, Bogotá, Observatorio-Universidad Externado de Colombia.
- _____(2014b), *Open Government. Opportunities and challenges for public governance*, Nueva York, Springer.
- _____(2014c), *Xarxes socials, transparència i govern obert a Catalunya*, Barcelona, Programa de Innovación y Calidad Democrática de la Generalitat de Catalunya.
- _____(2011), “Los retos de la colaboración. ¿A qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 49, febrero.
- Gascó, Mila y otros (2012), *La gestió de la interoperabilitat en govern electrònic a les administracions públiques catalanes*, Barcelona, Escuela de Administración Pública de Cataluña.
- Güemes, M. C. y Á. Ramírez-Alujas (2012), “Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: Alcance, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana”, *La promesa del gobierno abierto*, A. Hoffman, Á. Ramírez-Alujas y J. A. Bojórquez (coords.), Ciudad de México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP)/Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de datos Personales del Distrito Federal (infoDF).
- López-Egaña, F. (2014), *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Luna-Reyes, L. y J. R. Gil-García (2011), “Using institutional theory and dynamic simulation to understand complex e-government phenomena”, *Government Information Quarterly*, vol. 28, N° 3.
- Merlo, I. (2014), “La buropatología en las administraciones públicas de América Latina, el problema. El Open Government, ¿la solución?”, ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, 11 a 14 de noviembre.
- Prats, J. (1998), “Administración pública y desarrollo en América Latina”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 11, junio [en línea] <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/011-junio-1998/administracion-publica-y-desarrollo-en-america-latina.-un-enfoque-neoinstitucionalista-1> [fecha de consulta: 13 de agosto de 2015].
- Oszlak, Ó. (2013), *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Washington, D.C., Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)/ RedGealc/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Oszlak, Ó. y E. Kaufman (2014), *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)/RedGealc/Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Voorberg, W., V. Bekkers y L. Tummers (2013), “Co-creation and co-production in social innovation: A systematic review and future research agenda”, ponencia presentada en la Conferencia Anual del European Group for Public Administration (EGPA), Edimburgo, 11 a 13 de septiembre.