

SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNO ABIERTO: LA NECESIDAD DE UN TRABAJO COLABORATIVO



El contexto

Unos de los fenómenos de mayor trascendencia en la actualidad, a nivel global, son los movimientos sociales. La marcha de los indignados por las calles de las ciudades españolas y Nueva York, el movimiento estudiantil en Chile, o el intensivo uso de las redes sociales por parte de la ciudadanía egipcia, libia y siria informando la violenta represión de sus respectivos gobiernos, acaparan las portadas de diarios, noticieros, del *prime time* y de los portales electrónicos.

Estas manifestaciones son la punta del iceberg de un proceso amplio que no se limita solo a estos ejemplos, sino que se extiende a la mayor parte de nuestros países, expresándose de manera más conceptual en un cuestionamiento de la concepción piramidal de democracia representativa. Hoy la ciudadanía aspira a tener una participación activa en el diseño, ejecución, implementación y seguimiento de las políticas públicas, y herramientas para un efectivo control social de los actos de las autoridades que no se limite a lo meramente consultivo. Al respecto, un aporte importante se ha manifestado por medio de las redes sociales.

En este nuevo contexto, los mecanismos de consulta ciudadana tradicionales no son suficientes. Lo que realmente se requiere es que se implementen políticas de participación y acceso a la información con un enfoque de derechos, que establezcan estándares que permitan evaluar si los procesos participativos lo son de manera sustantiva y en todas las etapas del desarrollo de la gestión pública. Solo con mecanismos abiertos, transparentes e inclusivos de

CONSORCIO POR LA
TRANSPARENCIA - CHILE

MARÍA INÉS DE FERRARI
MARCELA FAJARDO
MANUEL ARÍS
MOISÉS SÁNCHEZ

COMPILADOR:

JAVIER CONTRERAS

SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNO ABIERTO: LA NECESIDAD DE UN TRABAJO COLABORATIVO

participación será posible que los distintos actores involucrados trabajen de manera conjunta en la búsqueda e implementación de soluciones a los distintos problemas y necesidades sociales. En este proceso debieran trabajar codo a codo los tres poderes del Estado junto con la Sociedad Civil. Específicamente en lo que a acceso a la información pública, transparencia y participación ciudadana se refiere, resulta fundamental que en este proceso las entidades encargadas de velar por el derecho de acceso a la información (órganos garantes), tengan un rol activo.

A partir de los sucesos ocurridos en diversos países del mundo, enunciados en los párrafos anteriores, el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, anunció al inicio de su mandato, el 21 de enero de 2009, el *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto*, siendo el 20 de septiembre de 2011 formalmente lanzada la Alianza por el Gobierno Abierto, cuyos pilares centrales son la transparencia, la participación y la colaboración.

Elementos críticos que conforman el gobierno abierto

Uno de los dilemas fundamentales a la hora de avanzar en legislación y políticas de transparencia y participación tiene que ver con la articulación que debe existir entre los distintos elementos que componen la iniciativa de la Alianza por el Gobierno Abierto: el acceso a la información como derecho; las políticas de gobierno abierto como contribución al fortalecimiento de una cultura de la transparencia y de prevención de la corrupción; y el *open data* como herramienta que favorece los puntos anteriores. A su vez, estos tres ámbitos debiesen ligarse a mecanismos de participación ciudadana adecuados, que garanticen la inclusión de la sociedad civil en todas las etapas del proceso.

Acceso a la Información Pública

La opinión pública es connatural a la democracia; sin opinión pública difícilmente se puede hablar de democracia. Al respecto, la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del caso “Claude Reyes y otros vs Chile”, expresó que el accionar estatal debe estar regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo cual permite que las personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado puedan ejercer el control democrático de las gestiones estatales, para así cuestionar, indagar y considerar si el Estado o sus órganos están cumpliendo sus funciones.¹ Aún más, el acceso a la información pública bajo control estatal, si es de interés público, permite la participación activa en la gestión gubernamental, no solo por medio del control que la sociedad civil puede llevar a cabo mediante el acceso a dicha información, sino también mediante la posibilidad de que, a partir de ella, la ciudadanía lleve adelante estrategias de legítima incidencia en los asuntos que son de su interés, ya sea particular o colectivo. Es por ello que el acceso a la información pública es un pilar fundamental para la existencia de un Estado democrático de derecho.

Los estándares sobre acceso a la información, que plasmó la sentencia en el caso mencionado, fueron sistematizados e integrados en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública,² lo cual se desprende de lo señalado en su preámbulo, al manifestar que los Estados reafirman que “[E]l fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en *Claude Reyes vs Chile*... reconoció formalmente el derecho de acceso a la información como parte del derecho fundamental a la libertad de expresión”. Estos estándares quedaron estipulados, asimismo, en la guía de implementación que acompaña a ese cuerpo normativo.

.....
¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*; sentencia de 19 de septiembre de 2006. Párr 86.

² Para más información: vidORGANIZATION OF AMERICAN STATES. *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública* [PDF]<http://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf>[Consulta: 1 de agosto de 2012].

Transparencia y políticas anticorrupción

Gobiernos de distintas partes del globo están llevando a cabo un proceso de desarrollo progresivo, que tiene por objeto mejorar los niveles de transparencia mediante la apertura de la información pública, usando para ello mecanismos de transparencia activa, estableciendo un procedimiento de respuesta a las solicitudes de información de la ciudadanía, e instaurando regulaciones que prevengan los actos de corrupción. Lo anterior tiene por objeto fortalecer la democracia, aumentar los niveles de confianza de la ciudadanía en los organismos públicos, fomentar la participación de la sociedad civil y mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de los gobiernos y sus aparatos administrativos, en un marco de probidad y confianza pública.

Open data (datos abiertos)

El *open data* se refiere a cualquier dato e información producida o comisionada por organismos públicos, y que cualquier persona puede usar para cualquier propósito. Para calificar la información de abierta, debe ser posible, tanto para el gobierno como para cualquier ciudadano, copiarla libremente, compartirla, combinarla con otro material, o republicarla como parte de sitios web, de manera que permita a los usuarios analizarla, representarla visualmente y comentarla, así como reutilizarla y presentarla en otros formatos. El propósito de las políticas de datos abiertos es que la información pública sea detectable y reutilizable, mejorando la accesibilidad y optimizando los recursos que se invierten en su sistematización y archivo. El uso de las tecnologías de la información permite hoy a los organismos públicos publicar rápidamente los datos que almacenan, en forma expansiva y en masa. También hacen posible representar esta información de maneras innovadoras, combinándola con datos emanados de otras fuentes, o simplemente publicándola en formatos que permitan que terceros realicen este tipo de ejercicios. Ello facilita, entre otras cosas, profundizar la comprensión pública de las actividades del gobierno, y que la ciudadanía pueda, a través de la reutilización de estos datos, elaborar herramientas que mejoren

la calidad de vida en diversos ámbitos, como transporte, salud, seguridad, etcétera.

Participación ciudadana

Tal como se mencionó al inicio de esta publicación, la participación ciudadana es un derecho que además favorece la construcción de soluciones mucho más legítimas y sustentables a los distintos problemas y necesidades sociales, mediante una integración activa de la sociedad civil al trabajo que desarrollan, en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto, tanto el gobierno como los órganos garantes. En este sentido, la participación ciudadana no debe quedar como un indicador más de las estrategias de seguimiento y evaluación, o como instancias meramente consultivas en los procesos, sino que debe ser un elemento transversal en todas las etapas (elaboración, implementación y evaluación) de los planes nacionales. Solo así la ciudadanía asumirá un rol activo en este proceso, y efectivamente llegará a solicitar y compartir información pública, y a reutilizarla y difundirla en foros específicos interesados mediante el constante uso de las nuevas tecnologías. La sociedad civil debe asumir labores de coordinación y ejecución junto a los demás entes integrantes de la Alianza por el Gobierno Abierto, para que progresivamente vayan mejorando los planes de acción y los resultados en la rendición de cuentas.

Gobierno Abierto: cómo articular de manera adecuada sus componentes

En primer lugar, es menester señalar que no existe una definición clara de lo que significa en concreto gobierno abierto. Ello, por varias razones, entre las cuales está el hecho de que es una alianza naciente y que busca no replicar necesariamente estructuras tradicionales. Ello ha llevado a que no exista una definición “oficial” y compartida por el total de la Alianza en relación a cuál es el balance que debiese existir --tanto a nivel interno de cada país miembro, como en la estructura global de la Alianza-- entre el acceso a la información pública, la transparencia y las políticas anticorrupción, y los datos

SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNO ABIERTO: LA NECESIDAD DE UN TRABAJO COLABORATIVO

abiertos. Tampoco existen aún definiciones claras y consensuadas respecto de los mecanismos de participación ciudadana necesarios para este nuevo enfoque de trabajo, que den cuenta del nuevo contexto social en que se constituye y se plantea sus objetivos la Alianza por el Gobierno Abierto.

Los desafíos más relevantes a superar hoy para llegar a una real implementación de gobiernos abiertos son, en primer lugar, contar con auténtica convicción y voluntad política, por parte de las autoridades del poder ejecutivo, para asumir el trabajo y los eventuales costos políticos que implica el establecimiento del gobierno abierto. Ello porque, hoy por hoy, algunos de estos requerimientos pueden malinterpretarse y verse como una “amenaza” para la eficiencia del aparato estatal, o simplemente porque haya temor a llevar adelante los cambios que una estrategia como esta requiere. Este prejuicio infundado puede revertirse, comprendiendo el alcance y los beneficios sociales que implica abrir la información a la ciudadanía desde el Gobierno. Para ello, es fundamental que los Estados tengan regulaciones claras sobre acceso a la información pública, que lo reconozcan y expliciten en sus cuerpos legales y normativos como un derecho humano fundamental, estableciendo un procedimiento claro de respuesta y un mecanismo de reclamo ante un órgano independiente que otorgue garantías a quien solicita la información. Asimismo, deben existir claras y efectivas políticas anticorrupción que eleven el nivel de confianza pública y garanticen una actuación éticamente correcta, tanto de funcionarios y funcionarias públicas como de autoridades.

Por otro lado, se debe regular y establecer estándares claros para la gestión de datos públicos y su posibilidad de reutilización por parte de la ciudadanía. La carencia de esta regulación actualmente inhibe la aplicación de políticas de datos abiertos, pues no existen normas técnicas en la gestión y publicación de información pública. Una adecuada disponibilidad de datos puede contribuir enormemente a profundizar el derecho de acceso a la información, y fortalecer la eficacia de las políticas anticorrupción.

Asimismo, deben existir espacios de interacción y colaboración entre los órganos del Estado y la ciudadanía en los

procesos de toma de decisión, que no se limiten a procesos de consulta, sino que incorporen a la ciudadanía en todo el proceso. Para ello, el Estado debe promover la participación efectiva de la ciudadanía, abriendo espacios de participación que permitan la colaboración en la gestión de soluciones a los problemas sociales, en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas, así como permitir el *accountability* de la gestión pública.

Como anunciábamos anteriormente, los órganos garantes tienen un rol fundamental en este proceso y deben asumir una función de promoción activa de este derecho humano fundamental, no solo a través de la resolución de casos, sino, además, orientando la acción de los órganos públicos a través de normas y regulaciones. Asimismo, deben asumir un papel de fiscalización y monitoreo del cumplimiento, que no se limite a las leyes de acceso a la información, sino que también certifique que las propuestas contenidas en los planes nacionales de acción, suscritas por los gobiernos, hayan sido elaboradas bajo estándares acordados de participación y transparencia, y establezcan compromisos de medidas concretas que realmente apunten al mejoramiento en los tres componentes mencionados de la Alianza por el Gobierno Abierto. Igualmente, la participación activa de los órganos garantes en el diseño de los programas de acción también es clave para orientar el contenido de las medidas de los planes nacionales, de tal manera que eviten que se constituyan en medidas aisladas, o solo vinculadas a estrategias de gobierno electrónico y tecnología. Para esto, los órganos garantes deben contar con el mandato, capacidad y presupuesto para funcionar en la promoción y fiscalización del gobierno abierto y, por supuesto, con la debida autonomía.

Finalmente, solo podremos hablar de un verdadero gobierno abierto cuando exista un marco regulatorio que garantice el derecho de acceso a la información, una política de combate contra la corrupción, y regulaciones claras en materia de datos abiertos, que permitan el libre acceso a la información clave para que los ciudadanos tomen decisiones para su vida cotidiana y puedan ejercer el control social, con definiciones claras en materia de participación ciudadana. Esto es un paso fundamental para profundizar nuestras democracias.

Conclusión

Es necesario cambiar el sistema de comunicación existente entre los gobiernos y la sociedad civil, abandonando la cultura del secreto. Para ello, debe generarse un cambio sustantivo a través de la creación de leyes de acceso a la información pública, la adopción de efectivas medidas de combate contra la corrupción, y la estipulación de reglas claras en materia de datos abiertos que permitan su reutilización.

Para alcanzar ese objetivo, la sociedad civil no solo debe ser consultada, sino que debe interactuar activamente, junto con los gobiernos y los órganos garantes, en mejorar la implementación de las leyes de acceso a la información y políticas anticorrupción, así como participar en el diseño, monitoreo y evaluación de los planes de acción generados en el marco de la iniciativa de la Alianza de Gobierno Abierto. Este balance debe ser considerado como una condición básica para la efectividad y legitimidad de los planes de acción nacional y, en dicho proceso, el aporte de la sociedad civil al contribuir a la generación de estándares mínimos de gobierno abierto, es clave para el éxito de esta iniciativa internacional.