



INNOVAR. Revista de Ciencias

Administrativas y Sociales

ISSN: 0121-5051

revinnova\_bog@unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia

Colombia

García García, Jesús

GOBIERNO ABIERTO: TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN EN LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, vol. 24, núm. 54, octubre-diciembre, 2014,  
pp. 75-88

Universidad Nacional de Colombia  
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=8183222006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas

*Jesús García García*

Doctor en Economía Financiera y Contabilidad por la Universidad de Oviedo. Profesor Contratado Doctor de la Universidad de Oviedo. Correo electrónico: jesgar@uniovi.es

## OPEN GOVERNMENT: TRANSPARENCY, PARTICIPATION AND COLLABORATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

**ABSTRACT:** This article analyzes the employment of open data as an element in improving public administration and accountability. Currently, administrations have access to vast amounts of information stored in closed databases, which is only available to a small number of individuals and organizations. This situation produces a significant asymmetry of information and frictions between governments and the citizenry, which have the potential to undermine democratic legitimacy by creating distance between governors and the governed. Digital technology and culture, which are being incorporated into society in an unstoppable process, create a world that is more transparent, and creative processes that are more participatory and collaborative. These are examined as elements that are disruptive of the democratic process. Special attention is paid to the concept of open public data as the basis of a strategy to create open government and public administration.

**KEYWORDS:** Open government, transparency, participation, collaboration, public data, accountability.

## GOUVERNEMENT OUVERT : TRANSPARENCE, PARTICIPATION ET COLLABORATION DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

**RÉSUMÉ :** Cet article analyse l'emploi de l'ouverture de données comme élément d'amélioration de la gestion publique et de la reddition de comptes. Aujourd'hui, les administrations disposent d'un énorme volume d'information dans des bases de données fermées, qui ne sont accessibles qu'à un petit nombre d'individus ou organisations, ce qui entraîne une grande asymétrie d'information et des frictions entre gouvernements et citoyens qui pourraient saper la légitimité démocratique par un éloignement entre administrateurs et administrés. La technologie et la culture numérique, qui s'installent d'une manière irréversible dans la société en créant un monde plus transparent et des processus de création plus participatifs et collaboratifs, sont considérés comme un possible perturbateur du processus démocratique, avec une attention particulière sur le concept de données publiques ouvertes comme base de la stratégie d'ouverture gouvernementale et de gestion publique.

**MOTS-CLÉS :** gouvernement ouvert, transparence, participation, collaboration, données publiques, reddition de comptes.

## GOVERNO ABERTO: TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E COLABORAÇÃO NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

**RESUMO:** Neste artigo, é analisada a utilização da abertura de dados como elemento de melhoria da gestão pública e prestação de contas. Atualmente, as administrações possuem enormes volumes de informação em bases de dados fechadas, só acessíveis a um reduzido número de indivíduos ou organizações, gerando uma grande assimetria de informação e atritos entre governos e cidadania que pudesse enfraquecer a legitimidade democrática mediante o afastamento entre administradores e administrados. A tecnologia e cultura digital que, de maneira imparável, estão se instaurando na sociedade, criando um mundo mais transparente e processos de criação mais participativos e colaborativos, são vistos como elemento interruptor do processo democrático, com especial atenção ao conceito de dados públicos abertos como base da estratégia de abertura governamental e gestão pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governo aberto, transparência, participação, colaboração, dados públicos, prestação de contas.

**RESUMEN:** En este artículo se analiza el empleo de la apertura de datos como elemento de mejora de la gestión pública y rendición de cuentas. Actualmente, las administraciones disponen de enormes volúmenes de información en bases de datos cerradas, sólo accesibles a un reducido número de individuos u organizaciones, generando una gran asimetría de información y fricciones entre gobiernos y ciudadanía que pudieran socavar la legitimidad democrática mediante el alejamiento entre administradores y administrados. La tecnología y cultura digital, que de manera imparable se están instaurando en la sociedad, creando un mundo más transparente y unos procesos de creación más participativos y colaborativos, son revisados como elemento disruptor del proceso democrático, con especial atención al concepto de datos públicos abiertos como base de la estrategia de apertura gubernamental y gestión pública.

**PALABRAS CLAVE:** Gobierno abierto, transparencia, participación, colaboración, datos públicos, rendición de cuentas.

## Introducción

Toda estructura de información es una estructura de poder. La jerarquía inherente a cualquier estructura de poder crea una pirámide informacional; los sectores más alejados de la cúspide son al mismo tiempo los más alejados de la información y de la toma de decisiones. Por ello, si la información no se encuentra a disposición de los ciudadanos, la sociedad puede verse expuesta a un proceso de alienación respecto a sus estructuras gubernamentales; si los miembros de la sociedad no pueden ejercer un adecuado control operativo, presupuestario o financiero, y éste se deja exclusivamente en manos de órganos de control interno o externo cerrados y profesionales, o si la ciudadanía no puede aportar sus conocimientos a la prestación, mejora e innovación de servicios públicos, se corre el riesgo de que el contrato social que une a gobernantes y gobernados se perciba como obsoleto, ilegítimo y defensor de los privilegios de una clase política dominante.

En la última década, los ciudadanos de todo el planeta han ido encontrando un mayor valor en el empleo de Internet, lo que ha mejorado la confianza que la sociedad deposita en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). La Red, y la web 2.0 o web social en particular, ha posibilitado el mayor nivel de comunicación participativa global que la humanidad haya conocido. Sus beneficios aparecen cada vez como más obvios a medida que las personas ganan experiencia y habilidad en su uso. Y a medida que su uso crece, la posibilidad de una comunicación participativa global e intercultural en un mundo conectado se convierte en una realidad.

CORRESPONDENCIA: Facultad de Economía y Empresa. Avenida del Cristo, s/n. 33071 Oviedo (España).

CITACIÓN: García García, J. (2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. *Innovar*, 24(54), 75-88.

CLASIFICACIÓN JEL: H83, M48, O33.

RECIBIDO: Octubre 2011; APROBADO: Noviembre 2013.

En el plano de las ciencias políticas y administrativas, la Red ofrece una estructura participativa con potencial para renovar el interés de los ciudadanos en las actividades de los gobiernos, en muchos casos entre las instituciones menos valoradas, y en un proceso político del que parecen mayoritariamente alienados. La ruptura de gobiernos y administraciones con los deseos de los ciudadanos exige cambiar la forma de hacer política y gestionar las administraciones ampliando la participación directa de los ciudadanos.

En los últimos años, la innovación de las administraciones públicas ha venido de la mano de modelos de administración electrónica o *e-government*, que han trasladado el modelo existente en la prestación de servicios públicos a su prestación electrónica. La mayor parte de estos servicios no suelen ser más que la versión electrónica de la sede de la entidad, un simple modelo unidireccional aunque mucho más conveniente para el ciudadano en términos de costes de desplazamiento y oportunidad horaria. Pero en la época de la información, de las redes sociales y de la sociedad interconectada, la ausencia de un flujo de información bidireccional no contribuye a ofrecer una imagen de credibilidad y confianza de las administraciones públicas que progresivamente se verán separadas de la ciudadanía. Y lo que es más importante, se pierde todo el acervo de conocimientos, habilidades y creatividad disponibles en el conjunto de la sociedad más allá de las fronteras organizativas de las administraciones.

En este sentido, se vuelve ineludible citar la reciente declaración de principios sobre datos públicos abiertos de los gobiernos miembros del G8, en su reunión de junio de 2013 en Londres, cuyo preámbulo menciona expresamente:

Los datos públicos abiertos incrementan la transparencia sobre gobiernos y sus actuaciones, lo que promueve el ejercicio de la responsabilidad y el buen gobierno, impulsa el debate público y contribuye a la lucha contra la corrupción (...). Los datos públicos constituyen un recurso esencial en la era de la información. La liberación de estos datos a la esfera pública puede mejorar las vidas de los ciudadanos y promover su acceso puede generar innovación, crecimiento económico y creación de nuevos puestos de trabajo. (...) No compartir estos datos con el público constituye una oportunidad perdida. (UK Cabinet Office, 2013)

En un escenario en el que los gobiernos se ven abocados a crecientes restricciones presupuestarias, no abrirse a la sociedad supone una ineficaz gestión de los recursos disponibles. Conocimiento, confianza y participación en la vida pública de los ciudadanos se relacionan directamente con

una eficaz gestión pública y con la rendición de cuentas de los gobiernos. Ambas partes de la ecuación pueden verse beneficiadas en la sociedad de la información.

## La tecnología digital como elemento disruptivo de los procesos de participación social

En los momentos actuales asistimos al inicio de un cambio global en la manera en que funciona la sociedad. Como consecuencia de la capacidad de integrar personas y sus conocimientos en proyectos colaborativos, la tecnología digital ha adquirido la capacidad de cambiar el panorama tradicional de relaciones entre democracia y sociedad, que se ha caracterizado por el papel restrictivo de los expertos como poseedores del conocimiento.

Internet tiene el potencial de impulsar nuevas formas de enfrentarse a viejos problemas. La sociedad ha descubierto la posibilidad del desarrollo de proyectos colaborativos a gran escala, basados en la participación de un elevado número de individuos y organizaciones que actúan en conjunto, pero de manera descentralizada, para conseguir un objetivo. Las redes sociales, la enciclopedia en línea Wikipedia o el *software libre* son un ejemplo que muestra lo obsoletos que nuestros modelos, acerca del conocimiento, y expertos pueden estar quedando. Estos recursos nos descubren un conocimiento residente en la multitud de individuos que, con independencia de su filiación institucional o estatus profesional, poseen la información necesaria para tomar decisiones; información ésta que no está disponible para las clásicas estructuras burocráticas basadas en estamentos de tecnócratas. La revolución digital deriva así en la revolución del conocimiento y el experto es redefinido como una persona con conocimiento práctico, hábil y experimentada, independientemente de su adscripción o no a estructuras institucionales implicadas en la toma de decisiones.

Como muestran Tapscott y Williams (2006), un nuevo modelo de empresa está surgiendo a la vera de la web 2.0. En este nuevo modelo, que podemos extender también al ámbito público, la organización abre sus puertas a la sociedad: coopera en la gestión de la innovación con sus clientes, comparte recursos que antes eran celosamente protegidos, aprovecha el poder de las masas y se comporta no como una multinacional sino como una empresa verdaderamente global. Los consumidores participarían en la creación de productos de un modo activo y continuo más allá de una simple personalización de los productos y servicios consumidos; asimismo, añadirían valor a lo largo del ciclo de vida del producto, comenzando con la idea y el diseño y llegando más allá de la concepción original para



crear mercados derivados innovadores. El concepto describe perfectamente a los participantes en la revolución de la web 2.0, personas que al mismo tiempo son creadores, consumidores e innovadores en un mundo de información; y preludia la idea de *valor compartido* expresada por Porter y Kramer (2011), bajo los términos de que las empresas deben reconectar su éxito con el progreso social reconociendo las necesidades de la sociedad. *Valor compartido* serían las políticas y prácticas operativas que incrementaran la competitividad, desarrollando simultáneamente condiciones económicas y sociales en las comunidades donde las empresas tienen las bases de sus negocios.

Si bien Porter y Kramer (2011), al igual que Tapscott y Williams (2006), hablan para el mundo empresarial, es fácil extender el concepto de *valor compartido* a la formulación de políticas públicas. Esta idea choca claramente con el diseño de políticas clásico, que ha sido un proceso estático e impulsado desde la cima de la estructura política. En este modelo clásico se describe una problemática, se buscan ideas entre un selecto grupo de asesores, se delibera en los órganos legislativos y se dictan leyes en nombre de la ciudadanía. Normalmente, la participación ciudadana en

el proceso se limita a consultas electorales periódicas para determinar la composición de los órganos legislativos y los canales de información suelen ser los medios de masas unidireccionales, normalmente oligopolios con intereses en influenciar el proceso político.

En una revisión crítica del papel de los expertos y tecnócratas institucionales, no podemos dejar de citar el documento *Restoring Scientific Integrity in Policy Making* (Union of Concerned Scientist, 2004), elaborado por más de 60 destacados científicos estadounidenses, que nos muestra cómo la independencia de los expertos profesionales se ve puesta en tela de juicio por intereses políticos y de grupos de presión, que buscan controlar los órganos de decisión teóricamente independientes para así poder influir, cuando no alterar, sus decisiones. Tampoco podemos olvidar el trabajo de Tetlock (2005), que realizó un análisis de predicciones de expertos profesionales cuya función era la de aconsejar a los gobiernos sobre tendencias y evolución en los entornos político y económico. Los resultados no mostraron evidencias significativas de que sus conocimientos se tradujeran en una mayor habilidad para

la toma de decisiones previsionales, concluyendo que la capacidad para la toma de decisiones, dados unos conocimientos, no se relacionaba con la profesionalidad o no del experto, sino con la disponibilidad de información de calidad útil para esa toma de decisiones.

## Gobierno abierto como innovación en la gestión pública

*Administración electrónica, gobierno digital o gobierno abierto* son simplemente neologismos que describen el uso de las tecnologías digitales para mejorar el acceso y la divulgación de la información y los servicios públicos, así como la relación ciudadanos-gobiernos. En este marco, debemos considerar el modelo de gobierno abierto como una evolución natural de la administración electrónica hacia patrones de gobierno que enfaticen la rendición de cuentas a la ciudadanía con el objeto de promover la transparencia, y como consecuencia, la colaboración y participación de ciudadanos y administraciones públicas de una manera más justa en la sociedad. El modelo de gobierno abierto sería un claro ejemplo de lo afirmado por Carr (2003) acerca de que las TIC habían dejado de constituir una ventaja competitiva en sí mismas, convirtiéndose en parte de la infraestructura de cualquier organización; la ventaja competitiva asociada a su existencia dependería de la capacidad de la organización para generar valor mediante su uso, y no únicamente de su uso en sí mismo.

## Nacimiento y evolución de la Administración Electrónica

El concepto de *administración electrónica* nace en la década de los 90 de la aplicación de la tecnología digital existente a los postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP), que podríamos resumir como una combinación de división de grandes estructuras burocráticas en otras menores: consideración del ciudadano como cliente, competencia entre distintas agencias públicas y entre agencias públicas y sector privado, e introducción de incentivos de carácter económico. La universalización de las tecnologías digitales de la información coincide en el tiempo con la idea de introducir una administración enfocada al servicio al ciudadano. La tecnología digital en las administraciones públicas pasa de ser una simple función operativa a convertirse en un elemento clave dentro de la estrategia de la organización, considerándose un mecanismo de innovación que permite mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en el servicio al ciudadano.

Nunca ha existido una definición comúnmente aceptada del concepto de administración electrónica. Las definiciones más básicas y tempranas se centran en la tecnología empleada y lo describen como el uso de Internet y la *World Wide Web* para la mejora del acceso y difusión de información gubernamental y servicios a los ciudadanos. Posteriormente, se sumaría a la definición la creación de vías para la participación política. Con la introducción del paradigma de gobierno abierto, podríamos aún ampliar la definición incluyendo también a todos aquellos flujos de

TABLA 1. Aspectos del desarrollo de un gobierno digital

| Fases       | 1. Presencia   | 2. Divulgación  | 3. Supervisión   | 4. Participación   |
|-------------|--|---|--|--|
| Orientación | Informativa  | Informativa Interactiva   | Informativa Interactiva  | Interactiva  |
| Servicios   | Directorio, turismo, presentación del municipio, región o país | Normativa, formularios, información financiera y presupuestaria, integración entre administraciones | Información de gestión, indicadores, benchmarking, objetivos y resultados      | Optimización de la democracia representativa, componentes de democracia directa, diálogo ciudadanos-administración |
| Tecnología  | HTML: diseño básico web  | HTML, PDF y web dinámica: formato de presentación elaborado, consulta de bases de datos.            | Consulta a bases de datos, Flash y presentación de información no estructurada | Redes sociales, datos públicos abiertos, tratamiento automatizado de datos, software cívico                        |
| Ciudadanos  | Pasivos, consultas básicas                                     | Pasivos (consultas, preparación de gestiones) y activos (gestiones en línea)                        | Interesados en la gestión pública, críticos y reflexivos                       | Interesados activamente en la gestión, activos y con propuestas de mejora  |
| Estudios    | Jong y Lentz (2006; Escher y Margetts (2007)                   | Laswad, Fisher y Oyelere (2005); Brown (2007)   | West (2004); Tolbert y Mossberger (2006)                                       | Wiklund (2005); Lips (2007); Pollock (2009); Robinson, Yu, Zeller y Felten (2009)                                  |

Fuente: Elaboración propia basada en Cárcaba García y García García (2008).

comunicación electrónica encaminados a la colaboración y participación ciudadana en la gestión pública.

A diferencia de su definición, la evolución en la construcción de un modelo de administración electrónica goza de superior consenso en torno a las fases trazadas por Layne y Lee (2001) y Ho (2002), refundidas por Schelin (2002) y reflejadas en la Tabla 1 con referencia a características y estudios más destacados sobre ellas. Las etapas que lo componen no tienen porqué transcurrir de forma sucesiva en el tiempo.

Los postulados del gobierno abierto son totalmente coherentes con visiones alternativas a la NGP y no corren necesariamente paralelos a ella. La NGP ha sido puesta en cuestión por diversas teorías alternativas: desde un enfoque político por el pensamiento de Tercera Vía (Giddens, 1998), pero la principal crítica surge desde un enfoque más organizativo por la Teoría del Valor Público (Moore, 1997; Benington & Moore, 2010). La Teoría del Valor Público se fundamenta en que los gobiernos crean valor para sus ciudadanos a través de la provisión de servicios públicos. Esta creación de valor debe formar parte de la cultura organizativa de la administración pública y ser remunerada de la misma manera que se remunera la creación de valor para los accionistas en la empresa privada. Además, el valor se crea no sólo con actuaciones concretas destinadas a la provisión de servicios públicos sino también con la creación de estructuras y sistemas administrativos para proveer dichos servicios.

Conforme al enfoque de la Teoría del Valor Público, el proceso institucional de gobierno abierto creando redes con la ciudadanía sería fuente de valor por sí mismo, al mismo tiempo que se mejoraría la legitimidad democrática de los gobiernos que proveerían soluciones más complejas y adaptadas a las necesidades de individuos y comunidades.

### Necesidad y oportunidad del gobierno abierto

La gestión de las administraciones públicas se enmarca en el marco general del contrato social democrático. Éste basa su legitimidad en el poder emanado de la soberanía popular y transmitido a los gobernantes como elementos de representación política, encargados de la acción ejecutiva y sujetos de rendición de cuentas a los ciudadanos. Entremedias de ciudadanía y gobernantes, una élite profesional administrativa se encargaría de gestionar la actividad diaria de la función de gobierno, reuniendo e interpretando información y ofreciendo criterios de decisión a los gobernantes.

La justificación para esta toma de decisiones profesional ya fue expresada por notables científicos sociales como

Lippmann (1927) o Weber (1948) que explicaron cómo los ciudadanos, si bien son capaces de expresar opiniones personales basadas en valores, eran incapaces de una correcta toma de decisiones basada en hechos para los asuntos políticos, debido a la complejidad de la realidad y a la falta de objetividad. Esta visión de una ciudadanía situada en la parte inferior de la estructura informacional, y por tanto de la estructura de poder, es complementada por Dewey (1927) que señala cómo la ciudadanía, en ausencia de canales de comunicación bidireccionales que la permitieran organizarse y formar grupos cohesionados para expresar sus argumentos, sería eclipsada de la toma de decisiones más allá de periódicas consultas electorales, situándose por lo tanto en la parte inferior de la estructura informacional.

Acemoglu y Robinson (2012) han denominado *élites extractivas* a los actores que, en la cúspide de la pirámide informacional y beneficiándose de las asimetrías informativas, bien como gobernantes o bien como élites administrativas, perversen su objetivo del interés general y encaminan la actuación de la gestión pública hacia la captura de rentas de la mayoría de la población, no para crear riqueza sino en beneficio de colectivos privilegiados, reduciendo el desempeño económico y el bienestar de la sociedad en su conjunto.

En este contexto de intereses divergentes, los medios de comunicación de masas unidireccionales (prensa escrita, radio y televisión), sujetos a intereses cruzados entre gobiernos, partidos políticos y grandes oligopolios mediáticos, no ofrecerían una respuesta a las necesidades ciudadanas de obtención de información oportuna y relevante. Por el contrario, integrándose en la élite extractiva actuarían como vectores de difusión de la cultura hegemónica de las élites gobernantes o de aquellos grupos de presión con capacidad de influir sobre los procesos políticos, que la ciudadanía, mayoritariamente acrítica, aceptaría. Este tipo de procesos, encaminados a mantener el funcionamiento de la administración pública conforme a los postulados hegemónicos, ya fue descrito por Schumpeter (1950) y Gramsci (1971), tanto en el ámbito de régimenes democráticos liberales como autoritarios.

Si bien la participación ciudadana en la toma de decisiones, especialmente presupuestarias, lleva siendo estudiada más de una década, no ha sido frecuente encontrar en la literatura académica trabajos que nos permitan enjuiciar los resultados empíricos de modo generalizable. Entre los estudios que podemos resaltar por su especial valor en la profundidad de análisis se encuentra el realizado por Funk y Gathmann (2011) quienes, siguiendo el trabajo previo de Feld y Matsusaka (2003), demuestran

con base en series de datos históricos una mejor gestión de los recursos públicos, en función del grado de participación ciudadana. Por su carácter experimental, también Olken (2010) y Beath, Christia y Enikolopov (2012), en base a sendos experimentos de campo, muestran cómo la implicación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones reduce la capacidad de las élites gobernantes para la selección arbitraria de proyectos de gasto, mejorando la satisfacción general y la legitimidad de los administradores públicos.

Los ejemplos anteriores se basan en modelos de gestión pública participativa clásica sin adopción de ninguna tecnología específica. Pero actualmente, la universalización de tecnología y cultura digital entre la población ha supuesto la aparición de canales de comunicación bidireccionales e independientes de grupos empresariales y gobiernos, rompiendo las restricciones de los medios de comunicación tradicionales. Quizá por primera vez, la ciudadanía dispone de vías de comunicación y diálogo que le permiten organizarse y expresar sus argumentos para poder ser oída como un cuerpo único por parte de las élites gobernantes, reduciendo las asimetrías informativas e integrándola aún más en la estructura de poder de las sociedades democráticas.

A pesar de ello, en orden a rebajar efectivamente la altura de la pirámide informatacional, no basta con que los ciudadanos encuentren nuevos canales, sino que también las acciones de los gobiernos han de ser transparentes. La transparencia promueve el ejercicio de la responsabilidad e informa a los ciudadanos acerca de las acciones de gobierno; además, sienta las bases del proceso hacia la colaboración y la participación. La transparencia ha de ser el cimiento de cualquier proceso de gobierno abierto.

Como vimos anteriormente, el compromiso ciudadano de participación en la toma de decisiones hace que éstas se realicen de forma óptima, pues el conocimiento es un activo de alto valor que se encuentra disperso en la sociedad y del que los gestores públicos se benefician si tienen acceso a él. Para ello, se debe facilitar a los ciudadanos y organizaciones la capacidad de poder participar activamente en la toma de decisiones, así como de dialogar con las administraciones para que se puedan aprovechar los beneficios del conocimiento colectivo. Por ello, los gobiernos han de ser colaborativos: una activa colaboración, mediante el empleo de herramientas, métodos y sistemas innovadores, contribuye a implicar a toda la sociedad civil en el trabajo de las administraciones, convirtiendo a ciudadanos, sector privado, organizaciones no lucrativas y comunidad académica en fuente de ideas y *feedback* para las acciones públicas.

El modelo de gobierno abierto no pone en discusión la necesaria gestión eficiente de los recursos públicos y el papel central del ciudadano, pero implica un cambio en las relaciones de agencia entre gobernantes y ciudadanía y en la divulgación de información; necesita de administraciones y gobiernos receptivos tanto a las ideas e innovación externas como a la apertura de su propia información y procesos, lo que supone un doble desafío.

En el momento actual, numerosas administraciones públicas y grupos ciudadanos se encuentran experimentando con políticas abiertas, siendo los ejemplos más relevantes a nivel nacional los programas *Data.gov Empowering People* del Gobierno Federal de Estados Unidos y *Data.gov.uk Opening up Government* del Reino Unido. Su finalidad es ser un repositorio de toda la información recopilada por la administración pública, así como de software desarrollado específicamente para su tratamiento y estudio, permitiendo al público participar y colaborar con el gobierno mediante la realización de análisis, estudios y el desarrollo de aplicaciones innovadoras en base a dicha información, más allá de las estructuras administrativas gubernamentales.

Un factor clave en estos desarrollos son los datos públicos abiertos y accesibles, información que ya existía en poder de las instituciones públicas pero que se mantenía en bases de datos cerradas. Su puesta a disposición de la ciudadanía, junto con la creación de procedimientos y herramientas que permitan una verdadera comunicación bidireccional ciudadanos-gobiernos y la disminución de los tiempos de reacción en la operativa institucional, debe permitir la existencia de democracias más sanas y consolidadas a través del refuerzo de la legitimidad de los gobiernos motivada por este ejercicio de transparencia, así como administraciones más eficaces en su gestión de los recursos debido a la colaboración y participación ciudadana. En junio de 2013, el número de ficheros de datos puestos a disposición de los ciudadanos en el proyecto *Data.gov* ascendía a 73.413, participando en el proyecto 172 agencias del gobierno de EE.UU. El número de herramientas de software para el tratamiento, estudio específico o consulta de dichos datos superaba las 500, creadas tanto por la propia administración como por grupos ciudadanos. El modelo de *Data.gov* fue seguido casi de inmediato por las iniciativas de distintas ciudades y Estados norteamericanos, y también por el gobierno del Reino Unido a través del portal *Data.gov.uk*, así como por la ciudad de Londres con su portal *London Datastore*. Desde entonces, el número de países, regiones o municipios que se van sumando a iniciativas similares, de manera voluntaria o mediante exigencia normativa, no hace más que aumentar.

**Tabla 2. Iniciativas nacionales de gobierno abierto**

| País                                       | Organismo  | Iniciativa  |
|--|--|---|
| Albania                                    | Gobierno de Albania  | <a href="http://open.data.al/">http://open.data.al/</a>                               |
| Australia                                  | Departamento de Finanzas y Desregulación                     | <a href="http://data.australia.gov.au/">http://data.australia.gov.au/</a>             |
| Canadá                                     | Tesoro de Canadá   | <a href="http://www.data.gc.ca/">http://www.data.gc.ca/</a>                           |
| Chile                                      | Consejo para la Transparencia                                | <a href="http://www.consejotransparencia.cl/">http://www.consejotransparencia.cl/</a> |
| Colombia                                   | Gobierno de Colombia   | <a href="http://datos.gov.co/">http://datos.gov.co/</a>                               |
| Dinamarca                                  | Ministerio de Ciencia  | <a href="http://digitaliser.dk/">http://digitaliser.dk/</a>                           |
| España                                     | Ministerio de Industria, Turismo y Comercio                  | <a href="http://datos.gob.es/">http://datos.gob.es/</a>                               |
| Estados Unidos                             | Gobierno Federal de EE.UU.                                   | <a href="http://data.gov/">http://data.gov/</a>                                       |
| Finlandia                                  | Departamento del Tesoro                                      | <a href="http://data.suomi.fi">http://data.suomi.fi</a>                               |
| Grecia                                     | Oficina del Primer Ministro                                  | <a href="http://www.geodata.gov.gr/">http://www.geodata.gov.gr/</a>                   |
| Holanda                                    | Ministerio de Interior & Ministerio de Asuntos Económicos    | <a href="http://www.overheid.nl">http://www.overheid.nl</a>                           |
| Hong-Kong (Región Administrativa Especial) | Gobierno de Hong-Kong  | <a href="http://www.gov.hk/en/theme/psi">http://www.gov.hk/en/theme/psi</a>           |
| Kenia                                      | Ministerio de Información y Comunicación                     | <a href="http://www.opendata.go.ke/">http://www.opendata.go.ke/</a>                   |
| Moldavia                                   | Gobierno de Moldavia   | <a href="http://data.gov.md">http://data.gov.md</a>                                   |
| Noruega                                    | Ministerio de Administraciones Públicas y Asuntos Religiosos | <a href="http://data.norge.no/">http://data.norge.no/</a>                             |
| Nueva Zelanda                              | Departamento de Interior                                     | <a href="http://data.govt.nz/">http://data.govt.nz/</a>                               |
| Reino Unido                                | Gobierno del Reino Unido                                     | <a href="http://data.gov.uk/">http://data.gov.uk/</a>                                 |
| Rusia                                      | Gobierno de Rusia  | <a href="http://opengovdata.ru/">http://opengovdata.ru/</a>                           |
| Singapur                                   | Gobierno de Singapur   | <a href="http://data.gov.sg/">http://data.gov.sg/</a>                                 |
| Suecia                                     | Gobierno de Suecia   | <a href="http://www.opengov.se/">http://www.opengov.se/</a>                           |
| Thailandia                                 | Gobierno de Thailandia                                       | <a href="http://data.pm.go.th/">http://data.pm.go.th/</a>                             |

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3. Catálogos de datos públicos abiertos**

| Nombre del catálogo                               | Organismo  | Dirección web   |
|---|--|---|
| Europe's Public Data                              | Open Knowledge Foundation                                | <a href="http://publicdata.eu/">http://publicdata.eu/</a>   |
| Linking Open Government Data                      | Rensselaer Polytechnic Institute (RPI)                   | <a href="http://logd.tw.rpi.edu/">http://logd.tw.rpi.edu/</a>   |
| DataCatalogs.org                                  | Proyecto comunitario (no afiliado a ninguna institución) | <a href="http://datacatalogs.org/">http://datacatalogs.org/</a>   |
| OpenData@CTIC                                     | Fundación CTIC   | <a href="http://datos.fundacionctic.org/">http://datos.fundacionctic.org/</a>                                 |
| Open! Government Data                             | Open Knowledge Foundation                                | <a href="http://opengovernmentdata.org/">http://opengovernmentdata.org/</a>                                   |
| DataStore World Government Data                   | The Guardian   | <a href="http://www.guardian.co.uk/world-government-data">http://www.guardian.co.uk/world-government-data</a> |
| European Public Sector Information (PSI) Platform | Comisión Europea   | <a href="http://www.epsiplatform.eu">http://www.epsiplatform.eu</a>   |
| Data.gov Community                                | Gobierno Federal EE.UU.                                  | <a href="http://www.data.gov/community">http://www.data.gov/community</a>                                     |
| The Data Hub                                      | Open Knowledge Foundation                                | <a href="http://thedatahub.org/">http://thedatahub.org/</a>   |
| Open Data Directory                               | MetadataFlask (comunitario)                              | <a href="http://open.mflask.com/">http://open.mflask.com/</a>   |

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 2 recoge las iniciativas nacionales más destacables en el momento actual; en muchas ocasiones estos portales nacionales sirven también como punto de acceso a la información local o regional. Es reseñable que, dado el incipiente estado de los modelos de gobierno abierto, no existe una función claramente definida en las administraciones públicas que tenga estas iniciativas a su cargo, dependiendo de competencias muy diversas (economía, hacienda, administración, etc.) o, generalmente, del propio

gobierno sin asignación directa de la oficina responsable de los datos abiertos a ninguna función definida. En la Tabla 3 se recoge una serie de catálogos de datos que tratan de recopilar y catalogar los sets de DPA puestos a libre disposición por multitud de administraciones de todo el mundo. Estos catálogos, creados tanto por iniciativa pública como privada, sirven también de punto de divulgación de datos de aquellas administraciones que aún no han creado su propio sistema de difusión, pero en las que

algunos de sus organismos difunden información de manera aislada.

A pesar de la existencia de todas estas iniciativas, pocas evidencias empíricas existen por el momento del valor de la transparencia en la gestión de la administración pública. Su defensa se basa fundamentalmente en los valores morales subyacentes al modelo de democracia participativa, actuando como mecanismo de rendición de cuentas y catalizador de legitimidad social. En palabras de Hood (2006), la transparencia en las administraciones públicas se habría convertido en un concepto *quasi-religioso*, afirmación que encuentra su base en el hecho de ser prescrita universalmente para solucionar todo tipo de problemas, especialmente relativos a mala gestión, inefficiencia y corrupción. Este tipo de análisis de la transparencia se basa en el supuesto de que una mayor divulgación de información reduce los costes de información de los agentes, lo que implica que sus decisiones se acercarán más al estado óptimo a medida que la información sea divulgada; la transparencia se convierte así en un concepto fundamental para cualquier proceso competitivo o de asignación de recursos como ilustran Stiglitz (2000), Roberts (2006) o Fung, Graham y Weil (2007). No obstante, autores como Winston (2008) y Etzioni (2010) reducen este fervor al afirmar que las políticas de transparencia per se podrían acentuar los problemas a los que con ellos se buscaba solución, por no enfocar convenientemente los problemas y, consecuentemente, no ofrecer soluciones precisas.

En este aspecto, la evidencia empírica que nos ofrece la literatura académica es escasa, pues normalmente las ventajas de la transparencia son ilustradas con ejemplos concretos que sólo constituyen evidencia anecdótica. Brunetti y Weder (2003) prueban que la relación entre mayor acceso a la información y libertad de prensa y menor corrupción es evidente. Kalenborn y Lessmann (2013) encuentran que la participación ciudadana en la vida pública y la libertad de acceso a la información son actuaciones complementarias, pero no sustitutivas una de otra, que favorecen el control de los gestores públicos. Nam (2012) muestra cómo la legislación relativa al libre acceso a la información de las administraciones es condicionada positivamente por la disposición a establecer políticas de control de corrupción, libertad del régimen político y desarrollo económico. En palabras de este último autor, este tipo de normativas pueden parecer un *lujo legislativo* cuando son recién instauradas, pues precisan requisitos previos por los que sólo se percibirán sus efectos en regímenes democráticos con elevado desarrollo económico y con escasa corrupción. En la misma línea están los resultados obtenidos por Lindstedt y Naurin (2010), quienes advierte

que divulgar información de las administraciones públicas no es garantía de una menor corrupción si no se dan unas condiciones preexistentes de nivel educativo en la población, libertad de los medios informativos y procesos electorales libres y con garantías; además, encuentran que las medidas de transparencia producen mejores resultados cuando se abren a la participación de entidades ajenas a las encargadas de su implantación, y en particular a la participación de la ciudadanía.

En definitiva, todos estos estudios nos ofrecen una receta clara para que la transparencia produzca efectos: no basta con suministrar información sino que se debe contar con una ciudadanía e instituciones dispuestos a implicarse en su examen y análisis; además, nos indican también que sus efectos serán más notables cuan mayor sea el desarrollo económico. No es difícil observar estos mismos componentes de la receta en el trabajo de Linders (2012) sobre las recientes implementaciones, fundamentalmente en EE.UU., de colaboración y participación ciudadana en la gestión pública.

## Datos públicos abiertos

Nuestra sociedad está cada vez más regida por datos; las vidas de individuos y organizaciones cada vez más son datos. Por ello, que la ciudadanía no pueda examinar la información sobre ella, sobre quienes la representan, sobre las compañías que hacen negocios con gobiernos y administraciones o sobre el desempeño de éstas, socava la democracia alejando a los individuos del proceso representativo.

Datos Públicos Abiertos (DPA) son todos aquellos que los gobiernos y administraciones recopilan para sus propias funciones y que luego ponen a disposición libremente, para que sean utilizados por ciudadanos y organizaciones para sus propios fines. *Abiertos* significa que cualquiera puede usarlos, reutilizarlos y redistribuirlos. La apertura de estos datos no supone costes adicionales relevantes, pues ya existen y se recopilan de forma continua en bases de datos cerradas de las administraciones públicas, siendo la única actividad adicional necesaria su preparación en formatos convenientes para la puesta a disposición pública.

Los DPA son importantes por varias razones, entre las que podemos destacar:

- Aportan un control externo adicional a la potencial corrupción y uso indebido de dinero público, así como a la evaluación sobre economía, eficiencia y eficacia.
- Convierten a las organizaciones que abren sus datos en entes más eficientes y efectivos a través de la participación y colaboración ciudadana.

- Generan valor económico adicional al sector privado que puede desarrollar nuevos usos y aplicaciones para la información ahora disponible.
- Mejoran la toma de decisiones de los individuos basándose en información que no estaba disponible anteriormente.
- 7. Agregación: han de existir las herramientas que permitan convertir las opiniones y propuestas privadas en acciones colectivas.

El paradigma de gobierno abierto con su énfasis en DPA no trata de desarrollar sistemas de sustitución de expertos sino sistemas de complementariedad a los ya existentes, en los que los expertos institucionales reciben las aportaciones externas por los canales adecuados y siempre de manera pública y transparente. Este modelo, definido por Noveck (2009) como *human database*, y basado en el concepto de *crowdsourcing* o sabiduría de masas de Surowiecki (2005), ofrece una primera visión de la problemática y de su tratamiento con una serie de sugerencias e ideas de cómo abordarla, permitiendo realizar una labor de trillado de ideas que libera al experto institucional de parte de sus obligaciones, al mismo tiempo que aumenta la participación ciudadana en la toma de decisiones. En consecuencia, este modelo debe generar simultáneamente un aumento en la productividad de los expertos institucionales así como una mejor toma de decisiones, al basarse estas en un mayor número de contribuciones.

No obstante, este proceso de sabiduría de masas no debe aplicarse ciegamente. Tanto Surowiecki (2005) como Oinas-Kukkonen (2008) enuncian una serie de requisitos que deben cumplirse para que pueda producir resultados positivos. Nos muestran por qué no basta con divulgar libremente una serie de datos para disponer de una mejora instantánea en la gestión pública. Estos requisitos los podemos refundir como:

1. Oportunidad: la información ha de llegar en el momento adecuado, al grupo adecuado, por el canal adecuado.
2. Diversidad de opinión: cada individuo debe formar un juicio propio sobre la problemática en estudio.
3. Independencia: las opiniones de los individuos no deben verse afectadas por las opiniones del resto.
4. Competencia: los resultados óptimos nacerán de permitir desacuerdo y rivalidad entre ideas.
5. Descentralización: los datos han de permitir que los individuos enfoquen su actuación sobre problemáticas locales.
6. Economicidad: un exceso de comunicación generará costes de transacción que reducirán el rendimiento del grupo.
7. Agregación: han de existir las herramientas que permitan convertir las opiniones y propuestas privadas en acciones colectivas.

Aprovechar la experiencia y el conocimiento que residen en la sociedad para el diseño de políticas requiere una formación conveniente de comunidades que puedan colaborar en el proceso; además, también requiere de herramientas de software específicas diseñadas para que estos grupos puedan transformar los datos en conocimiento relevante para los responsables de la toma de decisiones. Este procedimiento se enfrentaría a dos problemáticas clásicas en gestión participativa, relacionadas con los requisitos de economicidad e independencia:

- En primer lugar, tradicionalmente se ha venido considerando en la ciencia política que, cuando los grupos de individuos se implican en el intercambio de ideas, los resultados que se producen son óptimos, siendo éste uno de los pilares en los que reside la esencia de la democracia. Sin embargo, la práctica nos muestra que cuantas más personas participan en un debate, más lento es éste y, en consecuencia, más se ve retrasada la toma de decisiones que ya no deben calificarse entonces como óptimas dada la falta de oportunidad.
- En segundo lugar, se puede generar un problema de pensamiento grupal, ya descrito por Janis (1972), consistente en que cada miembro intenta conformar su opinión a la que cree que es el consenso del grupo. Lo que aparesta ser una forma racional de afrontar un problema resulta en una situación en la cual el grupo se pone de acuerdo en determinada acción que cada miembro individualmente considera desaconsejable.

Ambas problemáticas pueden ser soslayadas con el adecuado diseño de políticas de participación, equilibrando convenientemente los siete requisitos anteriormente citados, particularmente a través del diseño de herramientas de software que se enfoquen en minorar sus efectos al mismo tiempo que potencian los restantes requisitos.

Los DPA alteran el equilibrio de información en favor del ciudadano en la problemática de agencia en que se encmarcan transparencia y control. Los principales usuarios de la información pública suelen ser funcionarios que gestionan el presupuesto, políticos y órganos de control externo que lo controlan, gestores de unidades institucionales, entes y empresas públicas, entidades que trabajan y realizan actividades con las diferentes administraciones, y las entidades privadas, asociaciones y ciudadanos interesados en lo público. Esta clasificación es común en los marcos conceptuales de información pública en los que se basa la normalización de los informes, figurando

ciudadanos y comunidades siempre en último lugar de listados de destinatarios de la información como un grupo residual, como puede verse en la más reciente elaboración de marco conceptual de información del sector público de IPSASB (2013), que sirve como punto de referencia al desarrollo de normativas nacionales.

Resulta evidente que el ciudadano, como financiador y receptor de servicios, necesita conocer el coste del servicio que se le presta así como si esta prestación se realiza de modo eficaz, eficiente y económico. Los DPA eliminan gran parte de esta problemática. Al divulgarse información de carácter primario sin tratar, a diferencia de los informes de contenido reglado y estandarizado propios de la rendición de cuentas pública, la información es útil para cualquier tipo de usuario sin necesidad de definición previa. Esta utilidad es aún mayor en el caso de información de gestión, cuya divulgación suele habitualmente limitarse a baterías de indicadores predefinidos y calculados.

Hopwood (1978) afirmó que aquellos agentes con poder para determinar qué entra en los informes de rendimiento de una organización tienen también los medios para articular y reformular sus valores y objetivos, y consecuentemente para seguir, observar y regular las acciones de aquellos que serán evaluados; ello implica un gran riesgo de que los informes de gestión de una organización pudieran ser sesgados en función de los intereses de los cuerpos profesionales de gestión o de sus responsables políticos. La literatura académica ha recogido una serie de efectos no deseados de la publicación de información del desempeño de las administraciones públicas, destacando los trabajos de Bouckaert y Balk (1991), Smith (1995), Thiel y Leeuw (2002), Viney, Redwood y Ghobadian (2009) y Sambrook y Wainwright (2010), que sintetizan las principales prácticas perniciosas en la divulgación de información de administraciones públicas:

- Aprendizaje positivo: pérdida de capacidad de los indicadores para detectar ineficacias a medida que el desempeño aumenta.
- Aprendizaje perverso: la organización sólo se preocupa de aquello que puede ser medido.
- Selección: sustitución de indicadores que reflejan bajos desempeños por indicadores con resultados superiores.
- Suspensión: ignorancia de las diferencias en la eficacia al interpretar los indicadores.

Los DPA, convenientemente ofrecidos, tienen la virtud de evitar estas prácticas, ya que permiten a cualesquier usuarios de la información decidir qué datos les resultan de interés, cómo se tratan los datos y qué indicadores les

parecen relevantes; en consecuencia, podemos afirmar que los DPA permiten a la ciudadanía escapar de las restricciones impuestas por quienes preparan la información divulgada y rebajan la altura de la pirámide informatacional.

## Proceso de implantación de un gobierno abierto

La tecnología digital permite ya la evolución del modelo de administración electrónica hacia el modelo participativo de gobierno abierto. Basándonos en las experiencias anteriormente mencionadas de EE.UU. y Reino Unido, que han servido de base para la elaboración de la ya citada declaración de principios sobre datos públicos abiertos de los gobiernos miembros del G8, podemos establecer los siguientes pasos ideales para avanzar en un gobierno abierto:

1. Publicación de la información gubernamental en línea en un plazo de tiempo oportuno, estableciendo una presunción de divulgación para toda la información disponible y realizando esta divulgación en formatos abiertos que permiten su descarga, recuperación, indexación y tratamiento por medio de herramientas comunes de consulta web.
2. Mejora de la calidad de la información pública maximizando calidad, objetividad, utilidad e integridad de la información.
3. Creación e institucionalización de una cultura de gobierno abierto, incorporando los valores de transparencia, participación y colaboración en las administraciones públicas mediante la implementación de prácticas innovadoras y la experimentación con nuevas tecnologías.
4. Creación de un marco normativo para el aprovechamiento de los nuevos canales de relación entre administraciones y ciudadanos creados por la web social y la web semántica, permitiendo el nacimiento de colaboraciones de alto impacto con investigadores, sector privado y sociedad civil en general.

Gran parte de la problemática relacionada con el desarrollo de modelos de gobierno abierto está siendo recogida en las guías de recomendaciones para la transparencia, divulgación y reutilización que distintas administraciones públicas del mundo elaboran y que se basan en las emitidas por grupos, asociaciones profesionales y organismos, en su mayor parte de carácter privado. El eje central de estas directrices es que la información en poder de los gobiernos debe considerarse un activo que ha de ser divulgado en la mayor brevedad posible, en formas que el público pueda

acceder y usar fácilmente. Por ello, las principales recomendaciones para la divulgación las podemos resumir en:

1. Contenido: Ser tan abierto como sea posible, siendo por defecto divulgada cualquier información que no viole la seguridad pública o la ley; los datos publicados deben gozar de un alto nivel de estructuración o ser documentos de texto plano.
2. Priorización: Buscar el mayor rendimiento posible al coste monetario de la transparencia priorizando en un primer momento la información relativa a influencia en los gobiernos, corrupción y supervisión interna y externa e información obligatoriamente requerida a los cargos electos (patrimonio, participación en consejos de administración, etc.), así como toda la información existente en otros medios, generalmente impresos, o que ya estén siendo recopilados y compartidos con el público por otras vías.
3. Oportunidad: No reaccionar a peticiones, sino divulgar de manera pública con anterioridad. En especial, borradores de normativas en fase de debate y previos a su aprobación.

Diversos organismos públicos y privados han definido una serie de principios que debe cumplir esta información divulgada y que a continuación se recogen y sintetizan de las definiciones realizadas por Open Knowledge Foundation (2006), Open Government Working Group (2007), Association of Computing Machinery (2009), American Library Association (2009), Sunlight Foundation (2009) y Gobierno Federal de EE.UU. (2009):

1. Gratuidad: La información no es verdaderamente pública sino se encuentra disponible en Internet gratuitamente. Si la información sólo puede ser obtenida por requerimiento en un registro público, por vía postal o por personación en las oficinas, la información ha de entenderse que no es accesible, pues supone un coste significativo en tiempo y esfuerzo para el ciudadano.
2. Fuente primaria: La información ha de estar disponible como es recogida en sus fuentes, con el mayor nivel de particularidad disponible y no tratada ni agregada. Si la información se trata para su presentación en informes o estrategias de comunicación, siempre habrá de estar disponible la fuente de datos original junto con la información modificada.
3. Oportunidad: La información ha de hacerse pública con la mayor premura que sea necesaria para conservar al máximo su valor. Para las cuestiones de actualidad la información debe de ser publicada en el menor plazo de tiempo posible y siempre con el mayor nivel de rigor y calidad para ser útil en el debate público y toma de decisiones, debiendo ponerse de manifiesto cuáles de las entregas suponen actualizaciones de informaciones previas.
4. Accesibilidad: La información ha de estar disponible para el mayor número de usuarios posible y para la mayor gama de usos posibles. Los datos han de entregarse en formatos y protocolos estándares que soporten tanto los usos previstos como los no previstos, y que permitan la mayor difusión posible. Si los datos son accesibles a través de interfaces interactivas, en el navegador web han de estar disponibles para su descarga íntegra a través de un proceso automático.
5. Automatización: La información debe estar razonablemente estructurada para permitir su tratamiento automatizado. El formato en que se realice la difusión conlleva consecuencias técnicas para su tratamiento futuro. Cuando se divulguen copias fieles de documentos originales como imagen (pdf), debe posibilitarse la descarga de idéntica información en un formato estándar que sí permita este tratamiento.
6. No discriminación: La información debe ser accesible a cualquiera, sin ningún tipo de requerimiento o registro previo. Debe posibilitarse el acceso de manera anónima a la información sin ningún tipo de condicionante.
7. No propietario: La información ha de estar disponible en formatos para los cuales ninguna entidad tenga control exclusivo. Los formatos propietarios añaden restricciones innecesarias sobre quién puede emplear los datos, cómo pueden ser usados y compartidos y si podrán ser accedidos en el futuro.
8. Licencias libres: La divulgación de la información no debe verse limitada por normas de propiedad intelectual, por cláusulas contractuales o por otros términos de carácter arbitrario. Si bien los marcos legales que en Estados democráticos regulan la privacidad de los ciudadanos y la seguridad pública pueden considerarse limitaciones aceptables, las restricciones a la divulgación por cualquier medio deben considerarse como la excepción y no como la norma, debiendo entregarse porciones de información cuando sea posible en informaciones restringidas.
9. *Crowdsourcing*: El mayor valor de la información viene de su capacidad para ser accedida, comprendida y manejada por el público en general, cobrando entonces pleno sentido la función de divulgación.
10. Seguridad: La publicación de contenidos debe hacerse en formatos que no incluyan contenido ejecutable, dado el riesgo de seguridad para los usuarios si algún

atacante malicioso consigue su infección con virus o troyanos.

11. Confianza: La información divulgada debe ser firmada electrónicamente e incluir testimonio de la fecha de creación o publicación, de su autenticidad y de su integridad.

De la aplicación de estos pasos y principios puede surgir una nueva gestión pública, más transparente, colaborativa y participativa, que ofrezca soluciones más eficientes y acordes a los intereses de los ciudadanos. Resulta evidente que la aplicación de la tecnología digital no va a ofrecer por sí sola respuestas a las necesidades de mejora de las administraciones públicas, pero la experiencia nos enseña que las mejores consecuencias de una nueva tecnología son las que no se imaginan en el momento de su creación. En este sentido, las administraciones públicas disponen de una tecnología que les permite divulgar a muy bajo coste la información que obra en su poder. Del uso que los ciudadanos puedan hacer de esta información puede depender gran parte de las ganancias de eficiencia futuras en la gestión pública.

## Conclusiones

El gobierno abierto se puede definir como el esfuerzo de crear instituciones gubernamentales que sean más transparentes, pero también más participativas, comprometiendo a los ciudadanos en la toma de decisiones y adopción de políticas ya desde sus inicios y, por tanto, con el beneficio de extender la consulta y participación a todos los agentes implicados y no sólo a los agentes del modelo político clásico.

Por sentarse en su base como creadora de confianza, cada vez más la transparencia se está convirtiendo en el componente más visible de las políticas de gobierno abierto y en una exigencia ciudadana, que demanda integridad y rendición de cuentas por parte de sus gobernantes. Pero no debe confundirse la actuación en pro de un gobierno abierto con la simple divulgación de datos públicos, condición necesaria para rebajar la altura de la pirámide informacional, pero no suficiente por sí sola para ejecutar un proceso cuya finalidad es el reforzamiento de la legitimidad democrática. Este cambio, promovido desde la base ciudadana hacia la cúspide de los poderes públicos, ha de concluir en una reforma de los protocolos operativos de los gobiernos para permitir la participación y la colaboración de la sociedad civil en las actividades de las administraciones públicas.

A lo largo del artículo se han revisado las pautas y procedimientos para establecer modelos de gobierno abierto

en las administraciones públicas. Desde los modelos ya en marcha de administración electrónica, instaurar un gobierno abierto supone no limitarse a la mera prestación de servicios sino crear las condiciones y herramientas para permitir la colaboración y participación ciudadana. Este proceso no ha de verse como una simple implantación de una tecnología que provea soluciones mágicas, sino que la tecnología ha de actuar como medio posibilitador de estas nuevas relaciones administraciones-ciudadanos, pues es evidente que una mera tecnología no puede actuar como sustitutiva de lo que es un procedimiento de relaciones sociales, pero sí como potenciador de éstas. En este sentido, resulta ineludible que aquellas administraciones que decidan emprender este camino, no sólo se ocupen de crear infraestructuras tecnológicas sino también las oportunas infraestructuras sociales, esto es, actúen como promotoras de un verdadero cambio social y motor de una sociedad de ciudadanos críticos con sus actuaciones, deseosos de colaborar para la mejora de los resultados y hábiles en el manejo de herramientas y conocimientos necesarios para ello.

Como hemos visto a lo largo del texto, los gobiernos abiertos son deudos de sociedades con un nivel de desarrollo económico que permite a los ciudadanos ser conscientes de la gestión de lo público como la gestión de un bien común. Tampoco podrán existir políticas de gobierno abierto sin ciudadanos verdaderamente libres y sin administraciones que actúen como gestoras de los recursos públicos y no como meros tutores de la ciudadanía. De no ser así, las políticas de gobierno abierto derivarán en simples prestaciones de servicios a cambio de impuestos, en un modelo que autores como Kettl (2008) han denominado de *vending machine* en alusión a un simple intercambio comercial del ciudadano frente a una administración proveedora de servicios que bien pudiera ser sustituida por una entidad privada en sus funciones. Dichos modelos serían perfectamente ejecutables bajo gobiernos autoritarios por no perseguir el enriquecimiento del contrato social democrático sino sólo la provisión de servicios.

Es esta última contraposición la que nos muestra la verdadera dimensión del gobierno abierto como elemento renovador de la gestión pública. Además, supone la colaboración con el sector privado para la óptima realización de funciones propias de las administraciones, pero no necesariamente su sustitución mediante la provisión de sus funciones en régimen privado. El concepto de gobierno abierto es propio y exclusivo de la gestión pública y con él ideas y proyectos, rendición de cuentas y honorabilidad habrán de pasar a la primera plana del debate social, permitiendo vislumbrar procesos de toma de decisiones alejados de manipulaciones, estereotipos ideológicos e informaciones

sesgadas e imperfectas. Para cualquier sociedad democrática que aspire a seguir siéndolo en el futuro, la evolución a un modelo de gobierno abierto, transparente, colaborativo y participativo es una necesidad.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (1.<sup>a</sup> ed.). Crown Business.
- American Library Association. (2009). Key principles of Open Government. *Open Government: Access, Issues, Legislation*. Recuperado a partir de <http://www.ala.org/ala/aboutala/offices/wo/woissues/governmentinfo/keyprinciples.cfm> (Consultado en junio de 2011).
- Association of Computing Machinery. (2009). Recommendations on Open Government. *ACM U.S. Public Policy Committee (USACM)*. Recuperado a partir de <http://www.acm.org/public-policy/open-government> (Consultado en junio de 2011).
- Beath, A., Christia, F. & Enikolopov, R. (2012). *Direct Democracy and Resource Allocation: Experimental Evidence from Afghanistan* (SSRN Scholarly Paper No. ID 2110094). Rochester, NY: Social Science Research Network. Recuperado a partir de <http://papers.ssrn.com/abstract=2110094> (Consultado en mayo de 2013).
- Benington, P. J. & Moore, M. H. (2010). *Public Value: Theory and Practice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, G. & Balk, W. (1991). Public Productivity Measurement: Diseases and Cures. *Public Productivity & Management Review*, 15 (2), 229-235. doi:10.2307/3380763
- Brunetti, A. & Weder, B. (2003). A free press is bad news for corruption. *Journal of Public Economics*, 87 (7-8), 1801-1824. doi:10.1016/S0047-2727(01)00186-4
- Cárcaba García, A., & García García, J. (2008). La Administración local española en la Red: el ejercicio de la responsabilidad pública en el siglo XXI. *Papeles de Economía Española*, 115, 270-287.
- Carr, N. G. (2003). IT doesn't matter. *Harvard Business Review*, 81 (5), 41-49.
- Dewey, J. (1927). *Public & Its Problems* (1.<sup>a</sup> ed.). Nueva York: Holt.
- Etzioni, A. (2010). Is Transparency the Best Disinfectant? *Journal of Political Philosophy*, 18 (4), 389-404. doi:10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x
- Feld, L. P. & Matsusaka, J. G. (2003). Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics*, 87 (12), 2703-2724. doi:10.1016/S0047-2727(02)00140-8
- Fung, A., Graham, M. & Weil, D. (2007). *Full disclosure: The perils and promise of transparency*. Cambridge University Press.
- Funk, P. & Gathmann, C. (2011). Does direct democracy reduce the size of government? New evidence from historical data, 1890–2000. *The Economic Journal*, 121 (557), 1252–1280.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (Reprint.). Cambridge: Polity Press.
- Gobierno Federal EE.UU. (2009). Open Government Initiative Discussion Phase: Transparency Principles. *WhiteHouse.gov*. Recuperado a partir de <http://www.whitehouse.gov/blog/Discussion-Phase-Transparency-Principles> (Consultado en junio de 2011).
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. International Publishers Co.
- Ho, A. T.-K. (2002). Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative. *Public Administration Review*, 62 (4), 434-444. doi:10.1111/0033-3352.00197
- Hood, C. (2006). Transparency in Historical Perspective. En C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency. The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Hopwood, A. (1978). Accounting and the Pursuit of Efficiency. En A. Hopwood & C. Tompkins (eds.), *Issues in Public Sector Accounting*. Oxford: Philip Allan.
- IPSASB. (2013). Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities. International Public Sector Accounting Standards Board - International Federation of Accountants (IFAC).
- Janis, I. L. (1972). *Victims of Groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*. Boston, Mass.: Houghton Mifflin Company.
- Kalenborn, C. & Lessmann, C. (2013). The impact of democracy and press freedom on corruption: Conditionality matters. *Journal of Policy Modeling*, 36 (6), 857-886. doi:10.1016/j.jpolmod.2013.02.009
- Kettl, D. F. (2008). *The Next Government of the United States: Why Our Institutions Fail Us and How to Fix Them* (1<sup>a</sup> ed.). W. W. Norton & Company.
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18 (2), 122-136. doi:10.1016/S0740-624X(01)00066-1
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29 (4), 446-454. doi:10.1016/j.giq.2012.06.003
- Lindstedt, C. & Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, 31 (3), 301-322. doi:10.1177/0192512110377602
- Lippmann, W. (1927). *The Phantom Public*. Nueva York: McMillan.
- Moore, M. H. (1997). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Nam, T. (2012). Freedom of information legislation and its impact on press freedom: A cross-national study. *Government Information Quarterly*, 29 (4), 521-531. doi:10.1016/j.giq.2012.03.003
- Noveck, B. S. (2009). *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Oinas-Kukkonen, H. (2008). Network analysis and crowds of people as sources of new organisational knowledge. En A. Koohang, K. Harman & J. Britz (Eds.), *Knowledge Management: Theoretical Foundation* (pp. 173–189). Santa Rosa, CA, US: Informing Science Press.
- Olken, B. A. (2010). Direct democracy and local public goods: evidence from a field experiment in Indonesia. *American Political Science Review*, 104 (2), 243–267.
- Open Government Working Group. (2007). 8 Principles of Open Government Data. *Public.Resource.Org*. Recuperado a partir de [https://public.resource.org/\\_8\\_principles.html](https://public.resource.org/_8_principles.html) (Consultado en junio de 2011).
- Open Knowledge Foundation. (2006). Definición de Conocimiento Abierto. *Open Definition*. Recuperado a partir de <http://opendefinition.org/okd/espanol/> (Consultado en junio de 2011).
- Porter, M. E. & Kramer, M. R. (2011). Creating shared value. *Harvard Business Review*, 89 (1-2), 62-77.
- Roberts, A. (2006). *Blacked out: Government secrecy in the information age*. Cambridge University Press.
- Sambrook, S. & Wainwright, D. (2010). The ethics of data collection: unintended consequences? *Journal of health organization and management*, 24 (3), 277-287.

- Schelin, S. H. (2002). E-Goverment. An overview. En G. D. Garson (Ed.), *Public Information Technology* (pp. 120-137). IGI Global.
- Schumpeter, J. A. (1950). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper Perennial.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2), 277-310. doi:10.1080/01900699508525011
- Stiglitz, J. E. (2000). The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics. *The Quarterly Journal of Economics*, 115 (4), 1441-1478. doi:10.1162/003355300555015
- Sunlight Foundation. (2009). Principles for Transparency in Government. *SunlightFoundation.com*. Recuperado a partir de <http://sunlightfoundation.com/policy/agenda/> (Consultado en junio de 2011).
- Surowiecki, J. (2005). *The wisdom of crowds*. Nueva York: Anchor Books.
- Tapscott, D. & Williams, A. D. (2006). *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*. Nueva York: Portfolio.
- Tetlock, P. (2005). *Expert political judgment: how good is it? How can we know?* Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Thiel, S. V. & Leeuw, F. L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25 (3), 267-281. doi:10.2307/3381236
- UK Cabinet Office. (2013). G8 Open Data Charter and Technical Annex - Inside Government - GOV.UK. Recuperado a partir de <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter>
- Union of Concerned Scientist. (2004). *Restoring Scientific Integrity in Policy Making*. UCS. Recuperado a partir de [http://www.ucsusa.org/scientific\\_integrity/abuses\\_of\\_science/reports-scientific-integrity.html](http://www.ucsusa.org/scientific_integrity/abuses_of_science/reports-scientific-integrity.html) (Consultado en junio de 2011).
- Viney, H., Redwood, J. & Ghobadian, A. (2009). Explaining the unintended consequences of public sector reform. *Management Decision*, 47 (10), 1514-1535. doi:10.1108/00251740911004664
- Weber, M. (1948). *Essays in Sociology*. Londres: Routledge.
- Winston, C. (2008). The Efficacy of Information Policy: A Review of Archon Fung, Mary Graham, and David Weil's Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency. *Journal of Economic Literature*, 46 (3), 704-717. doi:10.1257/jel.46.3.704