

ALEJANDRO GONZÁLEZ. 2017. *GOBIERNO ABIERTO*. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. CUADERNO DE TRANSPARENCIA NÚM. 24.

JOEL SALAS SUÁREZ⁴

Durante 2017, varios discursos políticos y oficiales en México incluyeron al gobierno abierto como una promesa o una necesidad que permitirá recuperar la confianza de la población en la democracia actual. Frente al recrudecimiento de problemas como la corrupción, la impunidad, la desigualdad, la inseguridad y otros, se reconoce la importancia de recuperar esta confianza para que el país salga adelante. Las autoridades no han podido hacer frente a estos retos, así que podría ayudar la colaboración de la población. Si compartieran recursos y capacidades, aumentarían las posibilidades de éxito. El gobierno abierto impulsa esta colaboración, por lo que no sorprende que sea mencionado recurrentemente por actores de ambas partes. Discursos similares se escuchan en Latinoamérica y democracias avanzadas, dado que el desencanto con la democracia es global. Frente al entusiasmo que ha despertado, siempre son bienvenidos los aportes de quienes buscan desentrañar teórica y prácticamente su naturaleza.

Precisamente, el texto escrito por Alejandro González Arreola en el Cuadernillo de divulgación número 24, que editó el INAI, cumple con esta función. Pun-

⁴ Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI). Coordinador de la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva del INAI.

tualiza las dimensiones formales y prácticas que se deben considerar en torno al concepto de “gobierno abierto”. Esta tarea se vuelve imperiosa porque su adopción es un proceso en construcción, pero no reciente. Desde 2011, México es miembro fundador de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) —convocada por el entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama—, comprometiendo acciones a nivel federal en la materia; desde 2015, aún antes de la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que mandata la puesta en marcha del gobierno abierto, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Sistema Nacional de Transparencia impulsan ejercicios locales de gobierno abierto, una iniciativa pionera en el mundo y a la que ya se han adherido 26 estados.

A lo largo de estos años, en el mundo se ha generado un alud analítico sobre el gobierno abierto. González Arreola hace un recuento de estas reflexiones, sobre todo de lo que se ha vertido en Latinoamérica, EUA y Reino Unido; identifica las intersecciones, las enriquece con su experiencia de académico, miembro de la sociedad civil organizada y representante de esta ante el Comité Directivo Global de la AGA, y las complementa con un análisis de los planes de acción de los países miembros. González Arreola se esfuerza en aclarar

qué es y en qué consiste el gobierno abierto, así como su relación con las *políticas públicas* según sea: un *medio*, para producir “soluciones eficaces, incluyentes y sostenibles a los problemas más apremiantes de la vida asociada en áreas diversas”; o previo a lo anterior, un *fin* en sí mismo, para mejorar la administración pública de modo que haya “condiciones propicias de apertura gubernamental”.

El texto se divide en dos secciones que buscan responder, respectivamente, a estos objetivos. Por eso, lo primero que hace el autor es puntualizar los *qué, para qué y cómo* del gobierno abierto. Los *qué* son los tres principios pilares de este concepto: la transparencia, la participación y la colaboración. Combinados virtuosamente, estos llevarán a los *para qué*: al fortalecimiento de la rendición de cuentas, la receptividad y efectividad de los gobiernos y la motivación de los ciudadanos a utilizar la información para contribuir con ideas y experiencias e involucrarse en los asuntos públicos. Los *cómo* son las estrategias por las que los gobiernos “se relacionan con sus gobernados e interactúan con ellos viéndolos ya no como parte del problema de la gobernación de una sociedad, sino como parte de la solución en el abordaje de los problemas de la vida asociada”.

Como puede verse, el gobierno abierto implica un ajuste en las interacciones entre gobiernos y población y, consecuentemente, un ajuste en la distribución de

poderes de modo que se permita la anhelada colaboración. Por lo tanto, el autor lo distingue de otros conceptos. El gobierno abierto no es lo mismo que los datos abiertos porque va más allá de la mera generación de información que, aunque es más accesible gracias al uso de las tecnologías de la información y está en formatos que permiten su reutilización por los particulares, no es producida en respuesta a un objetivo que busca transformar algún aspecto de la vida pública. Tampoco es lo mismo que el gobierno electrónico, porque no basta mejorar las transacciones entre los gobiernos y la población para la realización de trámites o el acceso a apoyos, si hace falta abrir el espacio público a la población y, consecuentemente, “la reconceptualización del poder en democracia en favor de patrones más horizontales de interacción gobierno-sociedad”.

El autor también advierte no confundir el gobierno abierto con la transparencia. La noción de apertura implica “«abrir las ventanas» del sector público al escrutinio ciudadano con el objetivo de combatir el secreto gubernamental y reducir la opacidad burocrática”, pero con el gobierno abierto dicha noción adquiere un sentido ulterior. Los gobiernos se abren no solo al escrutinio, sino a la interacción con cualquiera que en su calidad de ciudadano pueda abonar a la solución de los problemas públicos. Una cita de Giandomenico Majone sirve para ilustrar este matiz: “las

burocracias no nacieron transparentes”; agrega González Arreola, “menos aún nacieron abiertas”. La información es necesaria para detonar los ajustes para redistribuir el poder en democracia. Es por eso que la transparencia y el acceso a la información “se constituyen en piedra angular y condición necesaria del gobierno abierto”, pero no en sinónimo.

De lo anterior se desprenden dos dimensiones del gobierno abierto: i) un nuevo paradigma de gobernanza (dimensión político-gubernativa); ii) un medio o estrategia gubernamental para alcanzar sus fines públicos (dimensión administrativa). Para llegar a esto, como ya se dijo, el autor revisó la literatura académica y la experiencia empírica reflejada en los compromisos incluidos en los planes de acción de los países miembros de la AGA. El gobierno abierto puede ser analizado desde la primera dimensión en tanto implica un replanteamiento de las relaciones autoridades-sociedad, “hacia modelos más horizontales de interacción que tienden a empoderar al ciudadano frente al complejo aparato estatal”; desde la segunda, porque también se refiere a un modo de actuación ideal mediante la mejora de marcos legislativos y organizativos que permitan superar “las imitaciones y tareas propias de la jerárquica e insular administración pública para aprovechar la energía y recursos sociales y privados”.

El concepto está en construcción, por lo que el autor identifica tres áreas de oportunidad donde hay que fortalecerlo. Llama al análisis interdisciplinario del gobierno abierto, pues hacen falta aportes más críticos de disciplinas como la ciencia política y el estudio de los movimientos sociales y la sociedad civil organizada. La apertura no se logra solo por incluirla en el discurso, se requiere preservar los espacios de la sociedad civil para que esta actúe libremente. Por eso, el Comité Directivo de la AGA considera mecanismos inmediatos y urgentes ante cualquier posible vulneración, que ya fueron aplicados en Azerbaiyán y Hungría. Vale la pena tomar en cuenta esto porque podría recurrirse a ellos en México para motivar a la sociedad civil organizada a regresar al Secretariado Local Tripartita, órgano máximo que coordina las acciones nacionales ante la AGA, del cual se retiró en 2017 por presunto espionaje digital del gobierno federal. Otra área de oportunidad es no perder de vista que la colaboración autoridades-sociedad no estará exenta de tensiones, ante lo que recomienda una aproximación contingente a cada caso. Finalmente, el autor advierte sobre la necesidad de estudiar la relación del gobierno abierto con las políticas públicas, por ser desde ellas que los gobiernos resuelven los problemas públicos que afectan la vida cotidiana de las personas y vulneran sus derechos fundamentales.

Llegado este punto, el autor aborda el segundo objetivo planteado para su exposición. Las políticas públicas deben estudiarse desde dos perspectivas que no necesariamente se excluyen entre sí: pueden tener como objetivo implementar el gobierno abierto, ser *políticas para el gobierno abierto*, pero también puede buscarse reorientar las políticas públicas en arreglo a los valores y principios de este, es decir, hacer *políticas públicas abiertas*. En el primer caso, se concibe al gobierno abierto como un fin, porque para hacer realidad sus principios antes es necesario garantizar derechos como el acceso a la información, la libertad de expresión y de prensa, la libre asociación y participación en los asuntos públicos. En el segundo caso, se entiende al gobierno abierto como un medio, porque adoptarlo ayudaría a mejorar las políticas públicas que dan solución a los problemas públicos más apremiantes, por ejemplo, la capacidad de producir información relevante y ofrecerla proactiva y oportunamente, la existencia de canales y prácticas de comunicación de doble vía gobierno-sociedad, la especialización funcional y técnica en la administración pública, entre otras. Las dos perspectivas fortalecen la calidad institucional y la calidad administrativa, respectivamente.

Para ejemplificar lo anterior, González Arreola menciona algunas experiencias mexicanas. Como políticas públicas para el gobierno abierto, el autor ubica la crea-

ción de los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción. Cada uno busca robustecer la calidad institucional de la administración pública mexicana, lo cual contribuye a hacer realidad el gobierno abierto. Como su nombre lo indica, el primero busca que la transparencia y el acceso a la información pública sean efectivos en todo el país, sin distinciones geográficas ni excepción de poderes y órdenes de gobierno. Por su parte, el segundo busca dotar de una visión sistemática a la rendición de cuentas que previene, controla y sanciona las faltas administrativas y la corrupción. Estos ejemplos destacan porque fueron abiertos desde su inicio, fueron impulsados por la sociedad civil organizada en estrecha colaboración con partidos políticos y el legislativo federal.

Los ejercicios locales que impulsan el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Sistema Nacional de Transparencia son un ejemplo para el segundo caso porque buscan la institucionalización del gobierno abierto en cada estado del país. Están respaldados por un modelo que sirve como referencia teórico conceptual para los actores involucrados, lo define claramente como medio, y retoma la experiencia a nivel federal replicando la instalación de Secretariados Técnicos Locales conformados por órganos garantes, gobiernos estatales y miembros de la sociedad civil, los cuales deliberan y coordinan

la cocreación y publicación de planes de acción locales. En el largo plazo, se podría aspirar a la configuración de una política nacional de gobierno abierto para cumplir el mandato de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que responsabilice a los órganos garantes de la materia de impulsarlo en el país. Conviene enfatizar una vez más que los ejercicios locales de gobierno abierto iniciaron aún antes de la entrada en vigor de la ley.

No podía faltar un análisis de los compromisos incluidos en los planes de acción de la AGA hasta 2015, poco antes de que el autor concluyera su encomienda en el Comité Directivo Global de la misma. El autor halló que, de 1093 compromisos analizados, el 31.9% correspondió a políticas públicas para el gobierno abierto, mientras que el 68.1% clasificó como política pública abierta. Los resultados se entienden, explica el autor, dadas las diferentes capacidades de los países. En su inicio, la AGA promovió compromisos en cinco grandes áreas cuya consecución podría lograrse mediante el gobierno abierto: mejora de los servicios públicos, aumento de la integridad pública, gestión eficaz de los servicios públicos, creación de comunidades seguras y aumento de la responsabilidad empresarial. Sin embargo, en algunos países todavía es necesario sentar los cimientos para los principios del gobierno abierto, de modo que se convierte en un fin. El autor aclara que su análisis fue descripti-

vo, porque aún no se evalúa la pertinencia, diseño o resultados de los compromisos, pero obtuvo evidencia que confirma lo anterior. Agrupando por región, se tiene que en África, Europa y Oceanía se establecieron compromisos de política pública para el gobierno abierto, mientras que en América y Asia se relacionaron sobre todo con políticas públicas abiertas.

Académicos, políticos, funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil organizada tienen en este texto no solo una síntesis actualizada de las tendencias teóricas del gobierno abierto, sino un listado de aspectos a considerar previo a la adopción del mismo y su implementación, como fin o como medio. Se trata de un concepto en construcción, pero ha

despertado altas expectativas en México y el mundo por su posible contribución a recuperar la confianza en la democracia. Para evitar su uso legitimador y el riesgo de que se convierta en una tendencia efímera, es preciso tener en cuenta los señalamientos del autor. Como éste lo reconoce, se trata de una obra de divulgación que, precisamente por su simplicidad y concreción, provee un lenguaje común a la comunidad de práctica para continuar el análisis. Incluso, de sus pocas páginas se pueden desprender futuras líneas de investigación relevantes y derivar siguientes pasos en las agendas de implementación en el corto, mediano y largo plazos.